

3.1. Управління якістю у діяльності органів державної влади: процеси vs функції

*“Результати... не можна розглядати без урахування цілей,
для досягнення яких вони були створені... Споживач – найважливіша ланка...
Якість слід націлити саме на його потреби, справжні і майбутні”*

Вільям Едвардс Демінг (1900-1993), американський вчений,
статистик і консультант з теорії управління якістю

З метою удосконалення діяльності системи державного управління більшість країн світу здійснило реформи державного управління, одним із їх результатів є категорія “якість”. Це стосується всіх її ключових проявів: від якості державних послуг і якості управління до якості життя громадян. Саме на методології управління якістю ґрунтується більшість методів, які проникають у сферу державного управління з приватного сектора: від оцінки задоволеності громадян до KPI і збалансованої системи показників (Balanced Scorecard, BSC); від ощадливого уряду (Lean Government) до управління ризиками та обліку витрат за видами діяльності (Activity-Based Costing, ABC)¹.

Запропонована Президентом України концепція “держави у смартфоні” передбачає наскрізну міжвідомчу цифровізацію процесів і створення комплексної організаційно-технічної інфраструктури як для надання державних послуг, так і для забезпечення діяльності системи державного управління.

Ця інфраструктура повинна ґрунтуватися на зборі та аналізі даних і створенні стандартизованих інтерфейсів взаємодії з кінцевими користувачами та іншими інформаційними системами. Причому важливою частиною підходу “держави у смартфоні” є технічна і організаційна можливість створення незалежними постачальниками додатків для кінцевих користувачів, що працюють на базі цієї платформи. Звучить складно, але результатом є держава, яке поміщається в вашому смартфоні, коли всі внутрішні процеси відбуваються миттєво і призводять до задоволенню потреби користувача. А для досягнення цього результату державному управлінню необхідно почати працювати за новою логікою – логікою процесного підходу.

Відповідно до процесного підходу державне управління – це розрахована на багато користувачів система, в центрі якої знаходяться три основні групи: громадяни, бізнес і самі державні службовці. Державні органи повинні виходити з інтересів відразу трьох груп, використовуючи найбільш ефективні канали взаємодії з ними. Для цього держава повинна діяти на принципах процесного підходу і відходити від концепції “внутрішнього споживача/користувача”. Причому визначати якість як відповідність стандарту недостатньо. Якість – це рівень задоволення вимог різних груп користувачів (заінтересованих сторін). Саме вони дають фінальну оцінку якості державного управління.

Згідно з процесною логікою органи державної влади та місцевого самоврядування, а також їх підрозділи повинні бути власниками та/або виконавцями процесів, орієнтованих не на виконання функцій, а на досягнення очікуваних результатів. При цьому можливий і перерозподіл сфери повноважень органу державної влади, якщо для отримання необхідного результату процес задіяно декілька органів влади.

Зміст процесу управління

Згідно з міжнародними стандартами щодо системи управління якістю ISO серії 9000, процесом є сукупність взаємопов’язаних і (або) взаємодіючих видів діяльності, що використовують внески (в формі матеріалів, ресурсів, вимог) для отримання запланованого результату (напри-

1. У цьому параграфі використано матеріали аналітичного огляду “Окремі аспекти трансформації державного управління: процеси і якість” / авт. кол.: Маслов Д.В., Дмитрієв Д.Є., Айвазян З.С.; під ред. Коміна М.О. – 2018. – 58 с.

клад, продукції або послуги), який задовольняє вимоги споживачів, а також законодавчі та нормативно-правові вимоги, що застосовуються до нього (рис. 1). Тобто, кожен процес проектується і здійснюється з метою створення додаткових цінностей для споживача.

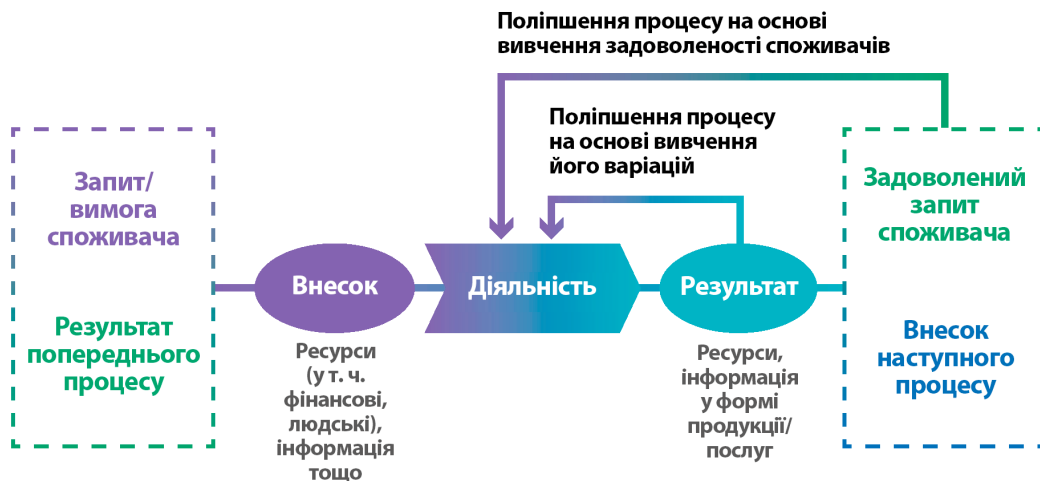


Рис. 1. Схема процесу

Механізм процесного підходу (рис. 2) дозволяє найбільш результативно і ефективно досягати бажаного результату; послідовність взаємопов'язаних процесів забезпечує найкоротший шлях з точки А (виникла потреба) до точки В (задоволена потреба). Ланцюг створення цінності для кінцевого споживача (задоволення його запиту/потреби) передбачає проходження декількох проміжних точок в ланцюзі (A1, A2, A3, A4...), які за логікою процесного підходу є внутрішніми споживачами. Ці внутрішні споживачі одночасно представляють собою фільтр, що дозволяє виявити невідповідності на початкових стадіях і вчасно виключити передачу браку далі за ланцюгом, а отже, позбавити всю систему від необхідності виправлення дефектів і переробки вже зробленого.

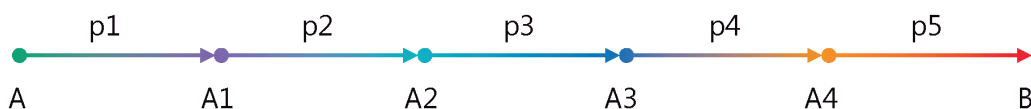


Рис. 2. Створення цінності для споживача за логікою процесного підходу

Концепція внутрішнього споживача, що вбудована в процесний підхід, є потужним інструментом забезпечення якості і відкриває серйозні резерви ефективності та результативності діяльності.

У сфері державного управління ряд дослідників виділяє процеси двох типів:

- оперативні процеси – виконуються на найнижчому рівні системи державного управління. Вони носять детермінований, циклічний характер і мають стандартизований результат;
- проектні процеси – реалізуються на середньому і верхньому рівнях системи державного управління. Вони разові, орієнтовані на досягнення унікального результату і визначаються характером цього результату.

Оперативні та проектні процеси мають різні поєднання для вирішення різних завдань дер-

жавного управління. Сервісні, забезпечуючі, контрольно-наглядові – це, як правило, оперативні процеси. Розвиток системи державного управління – це проектні процеси. Управління соціально-економічним розвитком і фінансування діяльності держави поєднують в собі процесну та проектну складові.

Процеси vs функції

Основний виклик у впровадженні процесного підходу полягає в існуючому конфлікті між вертикальною системою державного управління та “горизонтальними” методами, які активно інтегруються в практику органів державної влади для підвищення ефективності їх діяльності.

Таблиця 1

Порівняльна характеристика функціонального та процесного підходів в управлінні

Ознака	Підхід	
	Функціональний	Процесний
Сутність	Орган державної влади розглядається як механізм, що володіє набором функцій, які розподіляються серед підрозділів	Орган державної влади розглядається як набір процесів, що проходять крізь та задіюють усі структурні підрозділи
Об’єкт	Структурний підрозділ, організаційна структура	Процес
Недоліки	1) відсутність зацікавленості працівників в кінцевому результаті, вони не орієнтовані на цільові завдання органу державної влади; 2) ускладнений обмін інформацією між підрозділами, що призводить до великих накладних витрат, тривалих строків прийняття управлінських рішень; 3) потребує багато часу для реалізації управлінського впливу на процес; 4) авторитарне управління тощо	Взаємозалежність осіб, які приймають рішення
Переваги	Безконфліктний процес прийняття рішень, що виключає взаємозалежність осіб, які приймають рішення	1) орієнтація на кінцевий результат; 2) досягнення високої ефективності діяльності; 3) гнучкість реагування на зовнішні і внутрішні зміни; 4) контроль якості процесу, а не кінцевого продукту; 5) мотивація; 6) оперативність; 7) демократична система управління

Сьогодні в Україні склалася і реалізується вертикальна модель управління, яка орієнтована на внутрішніх споживачів/користувачів результатів діяльності органів державної влади. У той час як горизонтальна модель сфокусована на людині, громадянах, їх інтересах і потребах. На відміну від вертикальної моделі, де методологія формується навколо функцій управління, основою горизонтальної моделі є процесний підхід, де діяльність організації являє собою мережу взаємопов’язаних процесів, кожен з яких додає певну цінність у задоволенні запитів кінцевого споживача.

Логікою процесного підходу є знаходження найбільш оптимального шляху створення цінності для споживача. У функціонально-орієнтованих структурах така логіка втрачається (рис. 3).

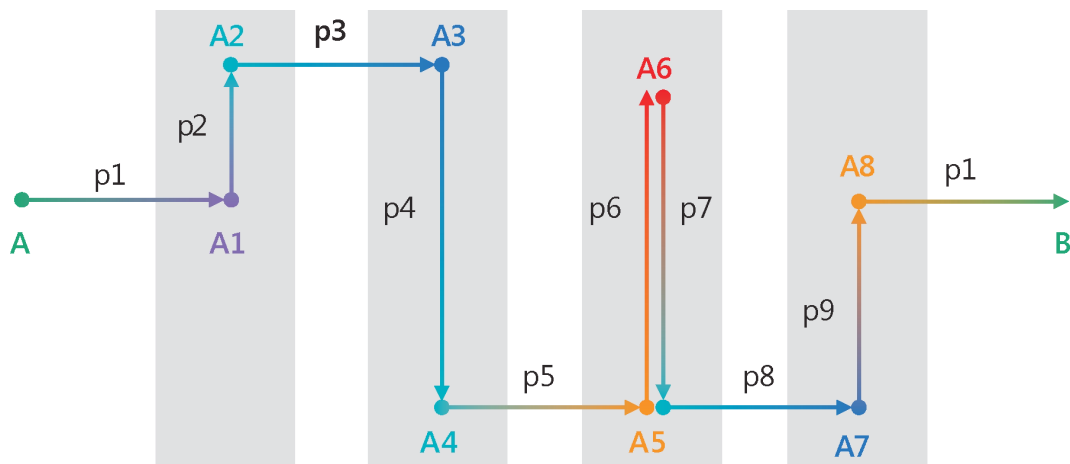


Рис. 3. Створення цінності для споживача в функціональних структурах

Механізм функціонального управління розриває ланцюг створення цінностей для кінцевого споживача – громадянина, доповнюючи його новою діяльністю, яка рухається вгору-вниз за вертикаллю і не створює додаткової цінності.

Так виникають нові точки на різних ієрархічних рівнях, які спрямовані на контроль, але не орієнтовані на кінцевого споживача і часто не знають про його існування. Внутрішнім споживачем у функціональній структурі управління є не наступний процес, а верхній рівень ієрархії. І тому при побудові клієнтоорієнтованої моделі сервісної держави і перетворенні функціональних систем виникає конфлікт цілей.

Клієнтоорієнтованість і процесний підхід – це основоположні принципи управління якістю, тому головний виклик для їх успішного впровадження – зміна управлінської парадигми від функціональної до процесної. Нове управління потребуватиме від державних службовців зміни фокуса з “держави-виробника” на “громадянина-споживача”. При цьому якість повинна розглядатися не тільки як відповідність стандарту і встановленим вимогам, але і як рівень задоволення потреб і очікувань численних заінтересованих сторін, в першу чергу своїх споживачів – громадян.

Впровадження процесного підходу дозволить підрозділам в структурі органу державної влади стати власниками та/або виконавцями процесів і переорієнтуватися з виконання функцій на досягнення запланованих результатів. Причому сама структура органу влади може і повинна коригуватися з урахуванням виявлених можливостей щодо оптимізації конкретних оперативних процесів – кожен процес має свого власника, який є його єдиним центром управління; взаємодія між власниками процесів відбувається за горизонталлю, а роль ієрархічних зв’язків мінімальна.

Перевагами процесного підходу як інструменту перетворень є:

- можливість виділення конкретного процесу з функціонального середовища, його опис в режимі “як є”;
- оптимізація виділеного процесу відповідно до орієнтованої на результат моделі “як повинно бути”;
- усунення надлишкової вертикальної взаємодій в рамках процесу;
- автоматизація процесу (за необхідності та з урахуванням можливостей).

Таким чином, перехід до процесного підходу не вимагає проведення масштабних організаційних змін. Впровадження може відбуватися поетапно і за кожним процесом, починаючи з

Відносно автономних процесів, орієнтованих на внутрішнього, а не зовнішнього споживача (забезпечуючі процеси – управління персоналом, бухгалтерський облік, планування, IT). Пілотні проекти з діагностики та оптимізації процесів дозволяють розробити і апробувати методології, накопичити досвід і проаналізувати можливі проблеми, зібрати кращі практики для подальшого масштабування процесного підходу.

Інтеграція процесного підходу в управлінську практику органів державної влади дозволить істотно підвищити внутрішню ефективність і сприятиме переходу до моделі “держави у смартфоні” – властиве процесній моделі розмиття меж між управлінням приватного і публічного секторів сприятиме активному перенесенню до сфери державного управління методів з бізнесу, заснованих на новітніх цифрових технологіях, адже сучасні платформні рішення, в більшості випадків, вимагають горизонтальних, а не вертикальних моделей управління.

Управління результативністю в процесах

Споживач виробленого державою продукту або послуги – як зовнішній, так і внутрішній – може бути фізичною особою або організацією і виступати в ролі клієнта, замовника, користувача, одержувача, бенефіціара, покупця, однією із заінтересованих сторін (стейкхолдерів) органу державної влади. Для споживача результатом процесу є не сам результат (продукт або послуга), а задоволена потреба, тобто отримана користь. Ця потреба (запит) на вході (рис. 1) обумовлює доцільність здійснення процесу. Якщо потреби на вході немає, то процес втрачає сенс. Таким чином, процеси органу державної влади, що не створюють (не додають) цінність для споживача (зовнішнього і внутрішнього), повинні бути виключені з моделі.

Отже, результати діяльності органу державної влади в системі координат “виробник – споживач” вимірюються не тільки характеристиками продукту/послуги (результат), але і користю для споживача, а в сфері державного управління надають і соціально значимий ефект (вплив). У публічному секторі, відповідно до рекомендацій OECD¹, виділяють три групи результатів: output (продукт), outcome (результат), impact (вплив).

Модель, що поєднує процесний підхід з тривірневою структурою результатів сфери державного управління “продукт (outputs) – вигоди (outcomes) – вплив (impact)”, представлена нижче.

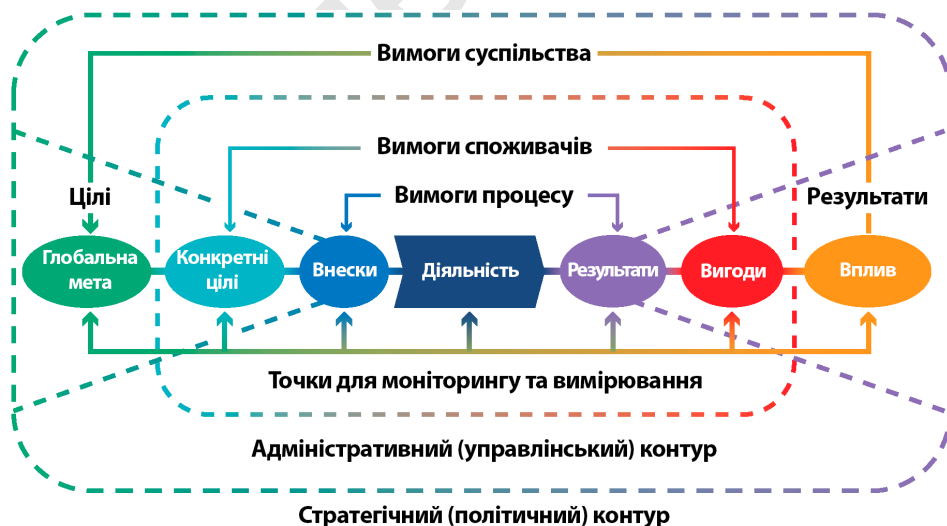


Рис. 4. Модель інтеграції процесного підходу до системи управління результативністю органу державної влади

1. OECD (2010), "Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management", page 34, <https://www.oecd.org/dac/evaluation/2754804.pdf>

Кожен рівень результатів не випадковий, а є задоволенням вимог воронки цілей, де глобальні цілі каскадовані до конкретного процесу.

Підсумовуючи вищевказане, слід звернути увагу, що світовий досвід в сфері побудови систем управління на основі процесного підходу та удосконалення діяльності організацій підтверджує їх ефективність. Так, наприклад, митні служби США, Канади, Великобританії, Франції, Швеції, Ірландії, Чехії, Японії в повному обсязі впровадили процесний підхід до управління.

В цілому процесний підхід до управління (будь то комерційна організація або державна установа) довів і продовжує доводити на практиці свою результативність і ефективність. Його впровадження дозволяє: підвищити результативність і ефективність роботи, надати нові послуги і продукти без збільшення штату співробітників, скоротити час і знизити витрати при обслуговуванні клієнтів, скоротити час розробки нових продуктів, послуг і напрямів діяльності, застосувати адаптивно-ситуаційні підходи до управління організацією. Цей підхід до управління організацією дозволить їй відповідати тим високим вимогам, які сьогодні висуваються зовнішнім середовищем (державою, суспільством), а також дозволить на постійній основі адаптуватися до умовами діяльності, що постійно змінюються.

3.2. Основні результати попереднього обстеження систем управління якістю в органах виконавчої влади України у 2019 році

“Якщо Вам вдасться знайти людей, чия пристрасть перетинається з роботою, Вам не доведеться контролювати їх. Вони самі будуть керувати собою краще, ніж будь-хто інший, тому що їх прагнення буде виходити зсередини, а не ззовні”

Стівен Кові (1932-2012), американський письменник, консультант з питань керівництва, організаційного управління, управління життям, викладач і мотиваційний спікер. Відомий як лектор і автор книги “7 звичок надзвичайно ефективних людей”, яка в серпні 2011 року була названа журналом “TIME” однією з 25 найбільш впливових книг по бізнесу

Запорукою успішного втілення будь-якої реформи в Україні, а також необхідною умовою успішної європейської інтеграції є належне і дієве публічне управління, що відповідає вимогам сучасності та європейським стандартам і принципам належного врядування.

Реформа державного управління та державної служби є однією з найважливіших горизонтальних реформ, оскільки виступає передумовою для реалізації ефективних галузевих і секторальних політик та основою для застосування законодавства, наближеного до права ЄС. Реформа державного управління та державної служби має стати відповіддю на потребу суспільства в ефективних, відповідальних і відкритих органах державного управління, а відтак в належному урядуванні, ефективних і якісних процесах та послугах.

У 2018 році програма SIGMA провела оцінку стану справ у системі державного управління України, за результатами якої у звіті експертами були надані відповідні рекомендації щодо удосконалення системи, зокрема щодо необхідності поширення управління якістю в державному управлінні, запровадження інструментів залучення та отримання зворотного зв'язку від користувачів державних послуг.

З урахуванням результатів проведеної експертами програми SIGMA оцінки відповідний пріоритет діяльності щодо запровадження системи управління якістю був визначений на 2019 рік у Типових завданнях, ключових показниках результативності, ефективності та якості службової діяльності державних службовців, які займають посади керівників центральних органів виконавчої влади, затверджених розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18 грудня 2018 року № 1030-р, та Завданнях, ключових показниках результативності, ефективності та якості службової діяльності державних службовців, які займають посади державних секретарів міністерств, затверджених розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18 грудня 2018 року № 1031-р.

З метою забезпечення виконання поставлених завдань та відповідно до наданих йому повноважень НАДС розробило та затвердило своїм **наказом від 26 квітня 2019 року № 80-19 Методичні рекомендації щодо проведення попереднього обстеження системи управління якістю міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади.**

Методичні рекомендації враховують підходи та методологію однієї з європейських систем управління якістю, що базується на принципах всеохоплюючого управління якістю та набула великої популярності та широкого розповсюдження у державних органах країн ЄС та окремих країн ОЕСР, а саме Загальної схеми оцінювання (Common Assessment Framework, CAF), що походить від моделі досконалості Європейської фонду управління якістю (EFQM) та моделі, розробленої в Німецькому університеті адміністративних наук у м. Шпеєр.

CAF була створена у 2000 році та є результатом співпраці міністрів та посадових осіб, які

відповідають за питання державного управління в країнах-членах ЄС та є членами Європейської мережі державного управління (EUPAN).

Загальна схема оцінювання (Common Assessment Framework, CAF) – це інструмент загального контролю якості, розроблений для державного сектора на основі Моделі досконалості Європейського Фонду Управління Якістю (ЄФУЯ/EFQM®).

CAF базується на припущенні, що відмінні результати діяльності державного органу, організації по відношенню до персоналу, громадян/споживачів та суспільства досягаються за допомогою лідерства, керівної стратегії та планування, персоналу, партнерства, ресурсів та процесів. Вона розглядає організацію із різних кутів зору в один і той же час – застосовується холістичний підхід до аналізу роботи організації.

CAF сприяє поліпшенню якості державного управління та спрямована на впровадження управління, орієнтованого на результат, надання та отримання зворотного зв'язку, впровадження організаційних змін, удосконалення стратегічного планування та управління ризиками.

Завданнями попереднього обстеження системи управління якістю органу виконавчої влади було визначено:

- визначення поточного стану справ в органі виконавчої влади, його сильних сторін, прихованих можливостей та потенціалу, що можуть бути використані ним з метою забезпечення його розвитку, ефективності, результативності та якості виконання завдань і заходів структурними підрозділами органу виконавчої влади та цим органом в цілому;
- проведення аналізу ефективності функціонування основних робочих процесів органу виконавчої влади (прийняття управлінських рішень, організація роботи із зверненнями громадян тощо) та підготовка пропозицій щодо удосконалення цих процесів;
- оцінка ефективності, результативності та якості взаємодії структурних підрозділів органу виконавчої влади.

Результати проведеного попереднього обстеження системи управління якістю органу виконавчої влади показали наявність прогалин у діяльності органів виконавчої влади за напрямками стратегічного планування (78,3% – середній показник для всієї системи органів виконавчої влади), управління персоналом (59,85%), розвитку партнерства та управління ресурсами (71,39%) та найбільше за напрямом забезпечення ефективності, результативності та якості функціонування організаційних процесів (56,27%).

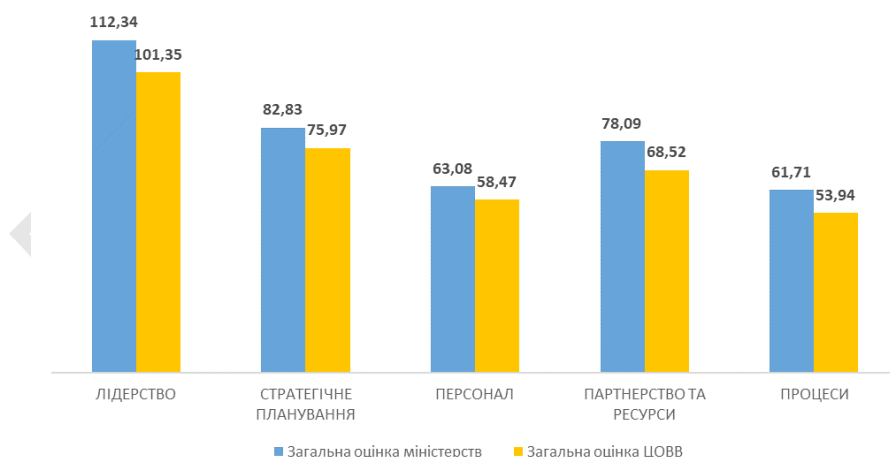


Рис. 1. Загальна оцінка системи управління якістю в органах виконавчої влади в цілому

Зокрема, за критерієм 1 “Лідерство” система управління якістю органів виконавчої влади аналізувалася за чотирма підкритеріями, що характеризували рівень забезпечення керівництвом органів виконавчої влади:

1.1. Визначення напрямів розвитку органу виконавчої влади через місію, бачення та цінності.

1.2. Управління органом виконавчої влади, його діяльністю та постійним удосконаленням.

1.3. Мотивація та підтримка персоналу, демонстрація на власному прикладі прагнення до досконалості.

Управління відносинами з політичними силами та іншими заінтересованими сторонами.

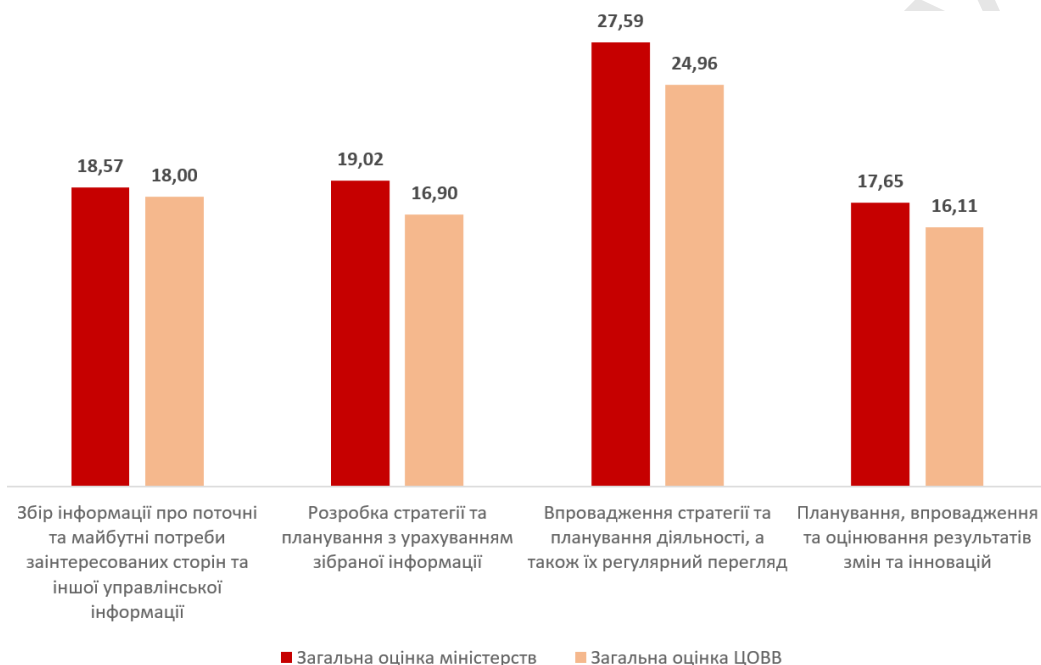


Рис. 2. Загальна оцінка системи управління якістю в органах виконавчої влади за критерієм “Лідерство”

Зокрема, за підкритерієм 1.1 “Визначення напрямів розвитку органу виконавчої влади через місію, бачення та цінності” було виявлено такі сильні сторони, характерні системі органів виконавчої влади:

- керівництвом органів виконавчої влади визначено місію цих органів, яку закріплено в нормативно-правових та стратегічних програмних документах;
- визначені та реалізуються напрями (візії) розвитку органів виконавчої влади на перспективу;
- формування та розвиток місії та візії відбувається за участі заінтересованих сторін;
- в органах виконавчої влади визначені та впроваджені ціннісні критерії діяльності та розвитку;
- керівництвом органів виконавчої влади на основі періодичного аналізу діяльності та досягнутих результатів, а також з урахуванням зміни внутрішніх та зовнішніх факторів, здійснюється періодичне коригування місії, візії та цінностей.

Водночас результати обстеження виявили такі сфери для покращення:

- наявна необхідність більш широкого інформування працівників органів виконавчої

- влади щодо місії та візії цих органів з розкриттям та деталізацією їх змісту;
- наявна необхідність деталізації заходів із реалізації візії органів виконавчої влади, закріпленої в стратегічних документах;
- обмін досвідом функціонування та розвитку органів виконавчої влади, а також взаємодії з іноземними партнерами потребує поглиблення;
- необхідне удосконалення комунікаційної стратегії з метою інформування суспільства про хід реалізації місії органів виконавчої влади та подальшої візії цих органів;
- необхідне створення умов щодо більш активного представництва працівників органів виконавчої влади у процесах вироблення принципів і підходів розвитку системи цих органів;
- наявна необхідність в деталізації та доведенні громадськості і персоналу органів виконавчої влади стратегічних цілей цих органів;
- необхідне прийняття плану реалізації візій органів виконавчої влади;
- моніторинг послідовності місії, бачення і цінностей, а також переоцінки і рекомендацій щодо норм належного лідерства здійснюються на недостатньому рівні.

Для забезпечення удосконалення цих сфер органам виконавчої влади рекомендується вжити таких заходів:

- забезпечити доведення до працівників органів виконавчої влади місії та візії цих органів;
- розробити деталізований план заходів із реалізації візії органів виконавчої влади, закріпленої в стратегічних документах;
- покращити обмін досвідом функціонування та розвитку відомства та посилити взаємодію з іноземними партнерами;
- удосконалити комунікаційні практики в органах виконавчої влади та забезпечити їх практичну реалізацію з метою залучення персоналу до підготовки управлінських рішень щодо розвитку цих органів;
- вжити заходів із деталізації та доведення до громадськості і персоналу органів виконавчої влади стратегічних цілей відомств;
- розробити та забезпечити прийняття плану реалізації візій органів виконавчої влади;
- забезпечити реалізацію заходів щодо підвищення рівня комунікації щодо місії, бачення, цінностей, стратегічних та операційних цілей органів виконавчої влади через різні канали комунікації (внутрішній портал, телеграм чат, корпоративна пошта, фейсбук тощо);
- запровадити періодичні стратегічні сесії;
- забезпечити моніторинг послідовності реалізації місії, бачення і цінностей органів виконавчої влади.

За підкритерієм 1.2 “Управління органом виконавчої влади, його діяльністю та постійним удосконаленням” були виявлені такі сильні сторони органів виконавчої влади:

- здійснюється системне ініціювання процесів реформування та розвитку системи органів виконавчої влади та їх реалізація;
- визначено організаційну структуру, здійснено розподіл функцій керівництва та структурних підрозділів, здійснюється їх коригування з урахуванням досвіду та ситуації;
- регулярно проводяться наради апарату, на яких обговорюються питання розвитку та приймаються відповідні рішення.

Серед сфер для удосконалення визначено такі:

- у практичному впровадженні змін часто присутні стереотипи та шаблонні підходи;
- потребує удосконалення координація діяльності підрозділів, зменшення бюрократичних та зайвих процедур, покращення загального планування;
- необхідність у визначенні чітких критеріїв ефективності діяльності як апарату в цілому,

так і окремих структурних підрозділів;

- недостатньо налагоджено механізм комунікації керівників органів виконавчої влади з працівниками, а також між рядовими працівниками різних структурних підрозділів у процесі впровадження змін.

Пропозиції щодо удосконалення:

- забезпечити розробку зрозумілих принципів (підходів) до впровадження змін у діяльність системи органів виконавчої влади;
- спрямувати зусилля в організаційній діяльності на зменшення кількості бюрократичних та зайвих процесів (у тому числі з урахуванням думки і пропозицій структурних підрозділів і працівників), удосконалити роботу з планування;
- визначити базові критерії ефективності діяльності як апарату в цілому, так і окремих структурних підрозділів;
- покращити формат діалогу та обміну досвідом як між керівництвом органів виконавчої влади та рядовими працівниками, так і на рівні працівників різних структурних підрозділів.

За підкритерієм 1.3 “Мотивація та підтримка персоналу, демонстрація на власному прикладі прагнення до досконалості” найбільш сильними були такі сторони органів виконавчої влади:

- керівництво органів виконавчої влади в цілому позитивно ставиться до персоналу, сповідує політику поваги до працівників, дотримує принципи відкритих дверей, готові до дискусії та взаємодії з підлеглими, а також надає необхідну допомогу і підтримку в роботі;
- існує практика мотивації працівників до роботи, активного впровадження нових змін та професійного розвитку особистим прикладом керівництва органів виконавчої влади;
- у відомстві наявна система мотиваційних інструментів, зокрема:
 - заохочення працівників (відомчі відзнаки, дошка пошани, преміювання тощо);
 - проведення заходів, спрямованих на згуртування колективу (наприклад, спортивні змагання, екскурсії тощо);
 - можливість підвищення кваліфікації, навчання та самовдосконалення.

Водночас існують такі сфери для удосконалення:

- необхідність впровадження більш системного підходу до розуміння проблем персоналу, їх вирішення та створення сприятливих умов для професійного та особистого розвитку;
- удосконалення системи мотиваційних заходів, зокрема:
 - порядку більш гнучкого та прозорого преміювання;
 - організація та проведення заходів, спрямованих на згуртування колективу (спортивні змагання, культурно-просвітні заходи тощо);
 - організація та проведення тематичних тренінгів, семінарів, мовних курсів тощо, в першу чергу за запитом “з низу”;
 - розширення “соціального пакету” із врахуванням внеску кожного працівника та стажу його роботи в організації.

Пропозиції щодо удосконалення:

- покращити зворотній зв'язок між керівниками та підлеглими;
- переглянути та удосконалити систему мотиваційних заходів
- взяти додаткових заходів, спрямованих на згуртування колективу.

За підкритерієм 1.4 “Управління відносинами з політичними силами та іншими заінтересованими сторонами” були виявлені такі сильні сторони:

- у межах компетенції відбувається належна взаємодія із заінтересованими сторонами;
- залучення політиків, громадських діячів до участі в управлінні органами виконавчої влади (колегія);
- сприяння впровадженню євроінтеграційної політики у відповідних сферах;
- наявність тісної взаємодії з іноземними партнерами у важливих сферах діяльності відомств.
- Разом з тим, оцінка показала такі сфери для розвитку та покращення:
- посилення ролі громадянських інституцій, окремих діячів та політиків у “житті” відомств з метою надання “допомоги” в його розвитку;
- підвищення рівня обізнаності суспільства про діяльність органів виконавчої влади з метою підняття позитивного іміджу відомств;
- покращення взаємодії із заінтересованими сторонами;
- вжиття заходів для покращення співпраці з іноземними партнерами та розширення їх кола.

Пропозиції щодо удосконалення:

- вжити практичних заходів для підвищення рівня обізнаності суспільства про діяльність органів виконавчої влади;
- переглянути стан залучення громадянських інституцій, окремих діячів та політиків до “життя” відомств та вжити дієвих заходів щодо розширення зазначеного напрямку роботи;
- проаналізувати сфери, у яких відбувається співпраця з міжнародними партнерами, переглянути та, у разі можливості, ініціювати розширення кола партнерів та сфер такої взаємодії, у тому числі шляхом практичного обміну досвідом з іноземними партнерами;
- вивчити проблемні питання взаємодії підрозділів органів виконавчої влади із заінтересованими сторонами та вжити заходів (передусім нормативного характеру), спрямованих на покращення цього напрямку діяльності.

За критерієм 2 “Стратегічне планування” оцінка здійснювалася за такими чотирма підкритеріями:

2.1. Збір інформації щодо існуючих та майбутніх потреб зацікавлених осіб, а також відповідної управлінської інформації.

2.2. Розробка стратегії та планування з урахуванням зібраної інформації.

2.3. Комунікація та виконання стратегії та планування у всій організації та її регулярний перегляд.

2.4. Планування, впровадження та оцінювання результатів змін та інновацій.

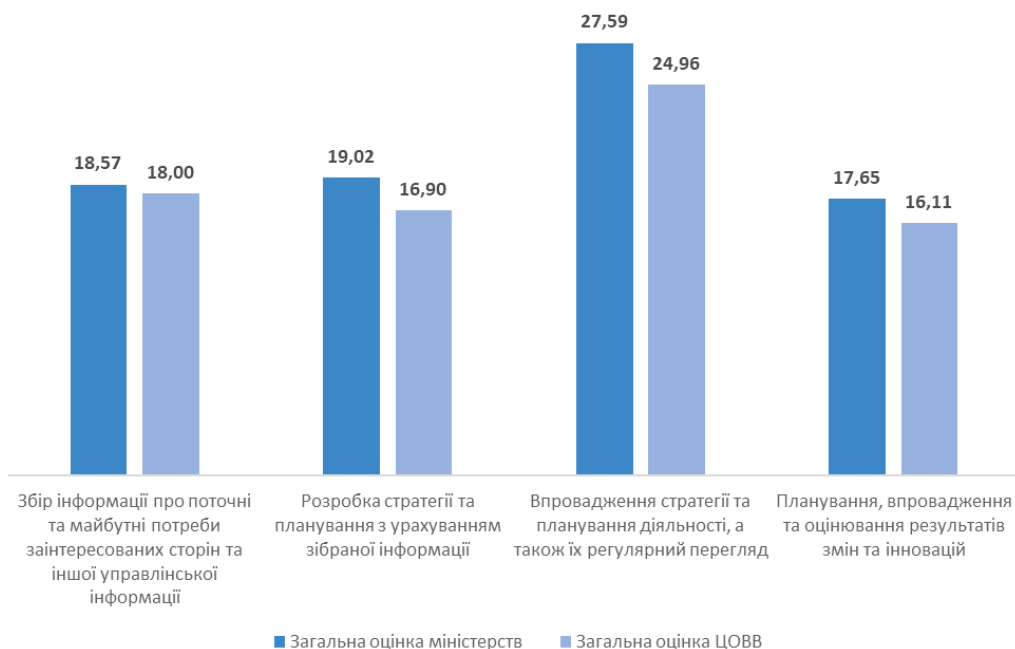


Рис. 3. Загальна оцінка системи управління якістю в органах виконавчої влади за критерієм "Стратегічне планування"

За підкритерієм 2.1 "Збір інформації щодо існуючих та майбутніх потреб зацікавлених осіб, а також відповідної управлінської інформації" оцінка показала такі сильні сторони органів виконавчої влади:

- під час розробки візії органів виконавчої влади були визначені заінтересовані сторони, запитана відповідна інформація, враховані надані пропозиції;
- при підготовці візії органів виконавчої влади враховано європейський досвід, попередні результати роботи відомств, проведено необхідні консультації та обговорення проекту документа;
- систематично здійснюється збір необхідної управлінської інформації про результати діяльності відомств;
- здійснюється оперативне інформування керівництва органів виконавчої влади про найбільш резонансні події (розсилка у месенджері).

Разом з тим, оцінка показала такі сфери для покращення:

- інформацію щодо заінтересованих сторін та їх потреб не систематизовано, не визначено, не узагальнено та не систематизовано суперечності, в тому числі потенційні конфлікти інтересів, між заінтересованими сторонами;
- необхідність проведення систематичного аналізу внутрішніх сильних сторін та сфер для покращення, включаючи внутрішні і зовнішні загрози і можливості відомств;
- необхідність у більш системному та детальному зборі та узагальненні інформації про результати роботи органів виконавчої влади;
- необхідність більш широкого використання інформаційних ресурсів, інформаційно-комунікаційних технологій (наприклад, веб-сайту органів виконавчої влади) у зазначеному напрямі діяльності;

- потреба у розширенні рівнів співпраці з громадськістю за напрямками діяльності відомств;
- недостатньо ефективна комунікація між самостійними структурними підрозділами органів виконавчої влади.

Пропозиції щодо удосконалення:

- довести до працівників органів виконавчої влади чіткий перелік заінтересованих сторін, а також запровадити щорічне їх уточнення та їх потреб, врахування цієї інформації під час планування діяльності відомств;
- започаткувати проведення систематичного аналізу внутрішніх сильних сторін та сфер для покращення, включаючи внутрішні і зовнішні загрози та можливості відомств (наприклад, за допомогою моделі CAF, SWOT-аналізу тощо);
- організувати системний та детальний збір та узагальненні інформації про результати роботи відомств;
- розширити спектр використання інформаційних ресурсів, інформаційно-комунікаційних технологій у зазначеному напрямі діяльності;
- запровадити регулярне проведення анкетування, опитування співробітників, обговорення та надання зворотного зв'язку щодо управління, окремих напрямів діяльності, результатів, їх значення та заходів з удосконалення;
- організація стратегічних сесій щодо місії, цілей, завдань органів виконавчої влади та основних показників роботи самостійних структурних підрозділів.

За підкритерієм 2.2 “Розробка стратегії та планування з врахуванням зібраної інформації” найсильнішими сторонами виявилися такі:

- проект візій обговорено та узгоджено з усіма керівниками відомств, визначено довгострокові та короткострокові місії;
- персонал поінформовано про розроблені і схвалені візії;
- здійснюється підготовка щорічних планів діяльності органів виконавчої влади на підставі поданих підрозділами апарату відомств пропозицій;
- при плануванні стратегічних і поточних завдань враховується наявність відповідних ресурсів.

Водночас сферами для удосконалення є:

- необхідність залучення працівників відомств до стратегічного планування та їх інформування про короткострокові та довгострокові місії відомств;
- недостатнє обговорення проекту візії органів виконавчої влади на загальних зустрічах у відомствах в цілому та в колективах апарату органів виконавчої влади зокрема;
- відсутність деталізованого плану дій з реалізації візій;
- необхідність запровадження чіткої системи аналізу ризиків.

Пропозиції щодо удосконалення:

- удосконалити порядок широкого залучення працівників відомств до стратегічного планування;
- покращити механізм обговорення проекту візії органів виконавчої влади, на загальних зустрічах у відомствах в цілому та колективах апарату відомств зокрема;
- розробити та схвалити деталізований план дій з реалізації візій.

За підкритерієм 2.3 “Комунікація та виконання стратегії та планування у всій організації та її регулярний перегляд” сильними сторонами органів виконавчої влади є:

- визначено пріоритети діяльності, які закріплено у візіях органів виконавчої влади, та презентовано керівництвом цих відомств для широкого загалу;
- відбувається перегляд візій відомств через чотири роки з відповідним їх коригуванням.

Сфери для удосконалення:

- візії органів виконавчої влади не перекладені у відповідний план заходів з їх реалізації;
- не налагоджено на належному рівні комунікацію для розповсюдження візій, планів і місій відомств;
- потребує удосконалення система (методи, індикатори) оцінки (вимірювання) ефективності діяльності відомств для забезпечення реалізації візій.

Пропозиції щодо удосконалення:

- розробити план заходів з реалізації візій органів виконавчої влади;
- удосконалити рівень комунікації з метою розповсюдження візій, планів і місій відомств;
- удосконалити систему (методи, індикатори) оцінки (вимірювання) ефективності діяльності відомства для забезпечення реалізації візій.

За підкритерієм 2.4 “Планування, впровадження та оцінювання результатів змін та інновацій” результати попереднього обстеження показали такі сильні сторони органів виконавчої влади:

- діяльність апарату органів виконавчої влади здійснюється переважно на підставі загального плану заходів та відповідних планів роботи в різних сферах діяльності відомств;
- відбувається навчання персоналу, у тому числі новітніми методами роботи
- органи виконавчої влади ініціюють та приймають активну участь у спільних з представниками інших відомств та іноземних партнерів навчаннях та тренінгах.

Сфери для покращення та розвитку:

- недостатній рівень обміну досвідом працівників відомств з іншими органами виконавчої влади, інституціями та організаціями (у тому числі міжнародними);
- необхідність активізації зусиль щодо запровадження інновацій та нововведень у діяльність відомств;
- необхідність фінансових розрахунків на забезпечення впровадження запланованих змін;
- недоступність навчання та підвищення кваліфікації для усіх категорій працівників;
- потреба у запровадженні електронної системи документообігу для підвищення ефективності роботи відомств;
- потреба у впровадженні системи оцінювання якості діяльності відомства та вивченні думки громадськості щодо ефективності і правильності змін, які відбуваються в органах виконавчої влади.

Пропозиції щодо удосконалення:

- підвищення рівня обміну досвідом працівників відомств з іншими міністерствами, інституціями та організаціями (у тому числі міжнародними);
- активізація зусиль щодо запровадження інновацій та нововведень в діяльність відомств;
- удосконалення системи фінансових розрахунків для забезпечення реалізації запланованих змін;
- запровадження електронної системи документообігу для підвищення ефективності роботи відомств.

За критерієм 3 “Персонал” аналіз та оцінка здійснювалися за такими трьома підкритеріями:

3.1. Прозоре управління людськими ресурсами, їх планування та розвиток з урахуванням стратегії та планів діяльності.

3.2. Визначення, розвиток та використання компетенцій персоналу, що узгоджуються з індивідуальними та організаційними цілями.

3.3. Залучення співробітників шляхом створення відкритого діалогу та розширення прав і

можливостей, які підтримують їх добробут.

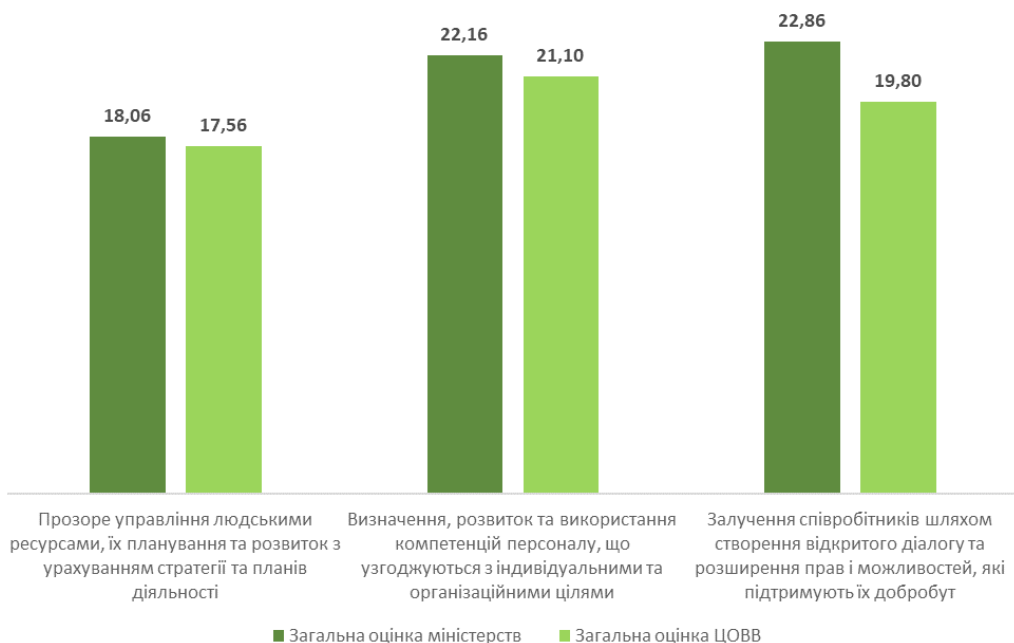


Рис. 4. Загальна оцінка системи управління якістю в органах виконавчої влади за критерієм "Персонал"

За підкритерієм 3.1 "Прозоре управління людськими ресурсами, їх планування та розвиток з урахуванням стратегії та планів діяльності" було визначено такі сильні сторони:

- наявність сформованої системи (порядку) управління персоналом (прийняття на роботу, переміщення, навчання тощо);
- наявність чіткої структури апарату, штатного розпису та персональних посадових інструкцій працівників;
- наявність певних преференцій у персоналу апарату органів виконавчої влади (соціальний пакет, гарантована відпустка, санітарно-курортне лікування тощо);
- наявність антикорупційної програми та проведення заходів із запобігання корупції.

Сфери для покращення:

- необхідність удосконалення (спрощення та надання прозорості) процедури просування по службі, а також преміальної та заохочувальної системи з урахуванням досягнутих показників;
- потреба в розробці критеріїв оцінки стану кадрової політики в апараті органів виконавчої влади та її проведенні;
- необхідність запровадження додаткових персональних мотиваційних заходів стосовно осіб, які мають високі показники роботи;
- необхідність обговорення на рівні керівництва відомств та в колективах питань, які потребують поліпшення;
- потребує покращення особистісний та професійний розвиток державних службовців апарату органів виконавчої влади з акцентом на продуктивність роботи, досягнення місії та балансу між завданнями та обов'язками.

Пропозиції щодо удосконалення:

- удосконалити кадрову політику та процедуру просування по службі, преміювання та заохочення;
- розробити критерії оцінки стану кадрової політики в апараті органів виконавчої влади та провести таке оцінювання серед персоналу;
- розробити та запровадити додаткові персональні мотиваційні заходи стосовно осіб, які мають високі показники роботи;
- організувати обговорення на рівні керівництва відомств та в колективах питань, які потребують поліпшення;
- здійснити заходи із своєчасного інформування державних службовців апарату органів виконавчої влади щодо онлайн-курсів Prometheus, EdEra, Coursera, EdX; забезпечити підвищення рівня професійної компетентності державних службовців відомств.

За підкритерієм 3.2 “Визначення, розвиток та використання компетенцій персоналу, що узгоджуються з індивідуальними та організаційними цілями” виявлено такі сильні сторони:

- наявність можливостей персоналу навчатися та самоудосконалюватися;
- наявність чіткого і зрозумілого порядку набору персоналу;
- проведення щорічного оцінювання результатів службової діяльності працівників.

Сфери для покращення:

- потреба в активізації проведення заходів із розвитку лідерських та управлінських навичок;
- необхідність в удосконаленні системи наставництва;
- удосконалення та розширення системи навчання персоналу та підвищення кваліфікації, передусім за запитом “знизу”, в тому числі за кордоном;
- потреба в оцінці ефективності навчання, яке проходить персонал;
- необхідність у розробці механізму визначення проблемних питань у кадровій сфері;
- необхідність удосконалення процедури зворотнього зв’язку від працівників, з метою пошуку “цінних” пропозицій для розвитку.

Пропозиції щодо удосконалення:

- активізувати проведення заходів в апараті органів виконавчої влади із розвитку в персоналу лідерських та управлінських навичок;
- удосконалити систему наставництва;
- удосконалити та розширити систему навчання персоналу та підвищення кваліфікації, передусім за запитом “знизу”;
- розробити порядок та провести оцінку ефективності навчання, яке проходить персонал;
- розробити механізм визначення проблемних питань у кадровій сфері.

За підкритерієм 3.3 “Залучення співробітників шляхом створення відкритого діалогу та розширення прав і можливостей, які підтримують їх добробут” оцінка показала такі сильні сторони органів виконавчої влади:

- керівництво органів виконавчої влади має позитивне ставлення по відношенню до персоналу;
- наявність в апараті органів виконавчої влади позитивної робочої атмосфери;
- наявність практики опитування персоналу про діяльність відомств та щодо пропозицій для покращення.

Сфери для удосконалення:

- необхідність більш широкого залучення персоналу до розробки планів, стратегій та

- заходів на покращення;
- потреба у систематичному проведенні опитування персоналу щодо оцінки стану справ та пропозицій для покращення;
- необхідність частішого та більш глибокого опитування працівників апарату про внутрішні процеси;
- потреба в більш широкому застосуванні інноваційних змін з урахуванням вимог сьогодення;
- необхідність у покращенні умов праці, зокрема щодо розміщення персоналу та оновлення матеріально-технічної бази;
- необхідність підготовки та доведення до працівників апарату органів виконавчої влади інформації про результати проведених в апараті опитувань.

Пропозиції щодо удосконалення:

- передбачити більш широке залучення персоналу до розробки планів, стратегій та заходів на покращення;
- організувати систематичне проведення опитувань персоналу щодо оцінки стану справ в апараті та пропозицій для покращення;
- забезпечити систематичне та глибоке опитування працівників апарату про внутрішні процеси;
- провести ґрунтовний аналіз та розширити сфери застосування інноваційних змін у роботі апарату органів виконавчої влади;
- забезпечити підготовку та доведення до працівників апарату інформації про результати проведених в апараті опитувань;
- вжити заходів для покращення умов праці, передусім розміщення персоналу та оновлення матеріально-технічної бази.

За критерієм 4 “Партнерство та ресурси” оцінка органів виконавчої влади здійснювалася за такими трьома підкритеріями:

- 4.1. Розвиток та управління партнерствами з громадянами, споживачами послуг.
- 4.2. Управління фінансами.
- 4.3. Управління інформацією та знаннями.

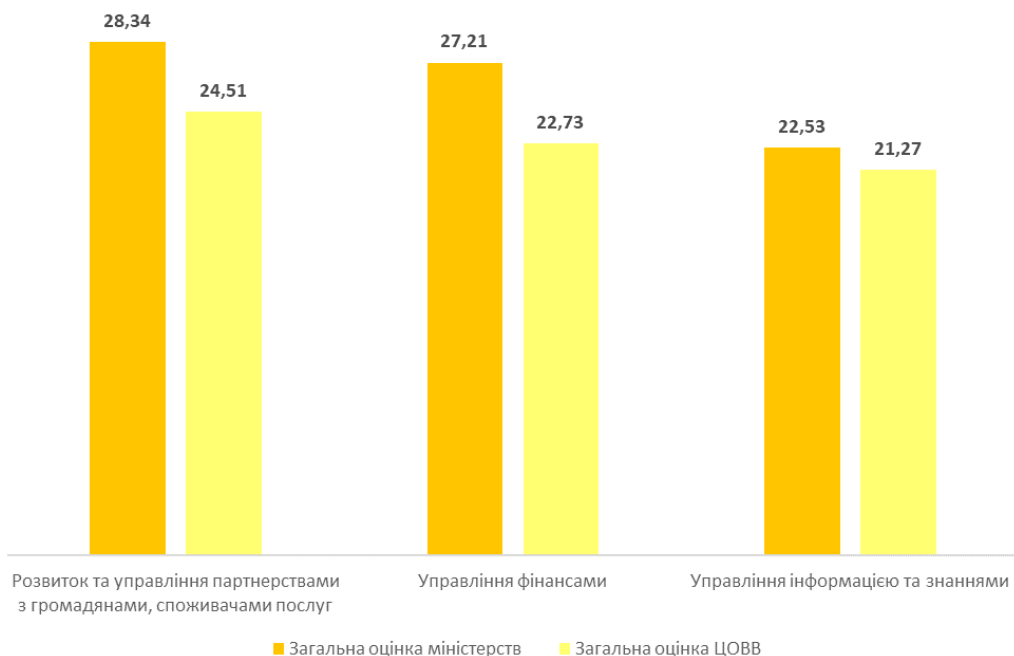


Рис. 5. Загальна оцінка системи управління якістю в органах виконавчої влади за критерієм "Партнерство та ресурси"

За підкритерієм 4.1 "Розвиток та управління партнерствами з громадянами, споживачами послуг" оцінка показала такі сильні сторони органів виконавчої влади:

- утворена та функціонує Громадська рада при органах виконавчої влади;
- представники громадськості включені до складу та приймають участь у роботі колегіального органу відомств – колегії, а також при розгляді антикорупційних заходів;
- тісна співпраця з громадянами (територіальні громади, суспільство) визначена одним із основних підходів органів виконавчої влади під час забезпечення реалізації візій відомств;
- наявність практики громадських обговорень проектів нормативно-правових актів та стратегічних документів;
- визначено коло основних партнерів органів виконавчої влади, налагоджені належні відносини та, за потреби, укладено з ними відповідні угоди;
- наявна нормативно-правова регламентація порядку взаємодії органів виконавчої влади з партнерами;
- відбувається регулярний моніторинг стану взаємодії органів виконавчої влади з партнерами та здійснюється оцінка результатів такої спільної діяльності;
- здійснюється регулярний обмін передовим досвідом з партнерами у тому числі шляхом проведення навчання.

Сфери для покращення:

- необхідність проведення більш активної інформаційної політики про роботу органів виконавчої влади та основні досягнення;
- потреба у розширенні сфер діяльності органів виконавчої влади, де можливе залучення громадськості з метою проведення спільних консультацій, опитувань, а також для на-

- працювання шляхів дій, пошуку нових ідей тощо;
- необхідність систематичного проведення опитувань громадян з метою визначення рівня довіри та оцінки діяльності органів виконавчої влади та пропозицій із покращення функціонування відомств;
 - необхідність підвищення іміджу органів виконавчої влади серед населення та у медійному просторі шляхом проведення роз'яснювальних кампаній, популяризаційних та презентаційних заходів (у тому числі конференцій, виступів, консультацій з громадянами тощо);
 - необхідність більш детального аналізу та узагальнення питань за підсумками вивчення скарг громадян з метою виявлення слабких сторін та вжиття заходів на покращення роботи апарату органів виконавчої влади;
 - потреба у збільшенні кількості використання інноваційних технологій при взаємодії з громадянами;
 - необхідність вивчення думки громадян про відкритість і прозорість діяльності органів виконавчої влади;
 - потреба у визначенні сфер діяльності органів виконавчої влади, які потребують покращення та до яких доцільно залучити інших партнерів для здійснення реформування та розвитку відомств;
 - необхідність розширення кола партнерів (передусім іноземних) для здійснення спільних заходів із розвитку органів виконавчої влади;
 - необхідність перегляду чинних угод про співпрацю та коригування їх у разі потреби;
 - покращення роботи з інформування громадськості про заходи, які плануються та реалізуються в органах виконавчої влади у взаємодії з партнерами.

Пропозиції щодо удосконалення:

- вжити заходів для активізації інформаційної політики про роботу органів виконавчої влади та основні досягнення;
- вивчити сфери діяльності органів виконавчої влади з метою визначення можливості залучення громадськості до участі в діяльності цих органів;
- опрацювати питання та розробити порядок і напрями систематичного проведення опитувань громадян щодо оцінки діяльності органів виконавчої влади та пропозицій із покращення функціонування відомств;
- забезпечити проведення роз'яснювальних кампаній, популяризаційних та презентаційних заходів (у тому числі конференцій, виступів, консультацій з громадянами тощо) для підвищення іміджу органів виконавчої влади;
- проводити опитування громадян з метою визначення рівня довіри та оцінки роботи органів виконавчої влади;
- організувати проведення більш детального аналізу та узагальнення питань за підсумками вивчення скарг громадян з метою виявлення слабких сторін та вжиття заходів на покращення роботи апарату органів виконавчої влади;
- активно використовувати наявні ресурси у тому числі соціальні мережі;
- провести вивчення думки громадян про відкритість і прозорість діяльності органів виконавчої влади;
- переглянути діючі партнерські угоди для оцінки стану взаємодії та подальшого вжиття заходів із підвищення ефективності співпраці;
- провести аудит сфер діяльності органів виконавчої влади, які потребують покращення та до яких доцільно залучити інших партнерів для здійснення реформування;
- вжити заходів для покращення роботи з інформування громадськості про заходи, які плануються та реалізуються у взаємодії з партнерами.

За підкритерієм 4.2 “Управління фінансами” оцінка виявила такі сильні сторони:

- наявність чіткого законодавчого поля, яке регламентує порядок роботи з фінансами;
- наявність системи бюджетування та перспективного планування видатків;
- наявність позитивних фінансових показників, пов'язаних як із дотриманням нормативно-правових актів, так і з своєчасним проведенням платежів.

Сфери для удосконалення:

- необхідність покращення забезпечення відкритості бюджету та фінансової прозорості;
- потреба у відкритому звітуванні щодо підсумків фінансової діяльності за підсумками бюджетного року;
- необхідність у застосуванні національних положень (стандартів) і методу нарахування в бухгалтерському обліку;
- потреба в автоматизації бюджетних процесів, зокрема уніфікації програмних продуктів, які використовуються центральними органами виконавчої влади для забезпечення обліку з метою оперативного управління фінансами на загальнодержавному рівні.

Пропозиції щодо удосконалення:

- вжити заходів для покращення забезпечення відкритості бюджету та фінансової прозорості;
- запровадити практику відкритого звітування щодо підсумків фінансової діяльності за підсумками бюджетного року;
- опрацювати питання та вжити заходів для спрощення фінансових процедур та застосувати національні положення (стандарти) і методи нарахування в бухгалтерському обліку;
- забезпечити автоматизацію бюджетних процесів, зокрема уніфікацію програмних продуктів, які використовуються центральними органами виконавчої влади для забезпечення обліку з метою оперативного управління фінансами на загальнодержавному рівні.

За підкритерієм 4.4 “Управління інформацією та знаннями” було виявлено такі сильні сторони органів виконавчої влади:

- наявність внутрішньої системи (мережі) обміну інформацією;
- наявність власного веб-сайту та його актуальне інформаційне наповнення;
- можливість доступу переважної більшості працівників апарату органів виконавчої влади до мережі інтернет;
- практика проведення спільних нарад для обміну інформацією та формування спільних бачень з використанням сучасних телекомунікаційних технологій.

Сфери для покращення та розвитку:

- необхідність створення та удосконалення існуючих баз даних та інтегрування їх в єдиний портал;
- необхідність аудиту інформації, яку збирають та узагальнюють підрозділами апарату органів виконавчої влади та оцінки доцільності (ефективності) її використання в роботі;
- необхідність актуалізації інформації, яка розміщується на веб-сайтах відомств, спрямувавши її передусім на кінцевого споживача;
- необхідність створення реєстру нормативно-правових актів з можливістю користування ним працівниками апарату органів виконавчої влади.

Пропозиції щодо удосконалення:

- опрацювати питання щодо створення та удосконалення існуючих баз даних та інтегрування їх в єдиний портал;
- провести централізований аудит інформації, яка збирається та узагальнюється підрозділами апарату органів виконавчої влади, оцінити доцільність (ефективність)

її використання в роботі та підготувати консолідовані пропозиції щодо оптимізації цього напрямку роботи;

- здійснити практичні заходи для актуалізації інформації, яка розміщується на веб-сайтах відомств, спрямувавши її передусім на кінцевого споживача;
- створити реєстр нормативно-правових актів з можливістю користування ним працівниками апарату органів виконавчої влади.

За критерієм 5 “Процеси” оцінка систем управління якістю органів виконавчої влади здійснювалася за такими трьома підкритеріями:

5.1. Визначення, планування, управління та оновлення процесів на постійній основі та із залученням заінтересованих сторін.

5.2. Розробка і розповсюдження послуг, орієнтованих на громадян, споживачів.

5.3. Координація процесів у рамках органу виконавчої влади та їх узгодження з іншими ключовими державними органами, установами, організаціями.

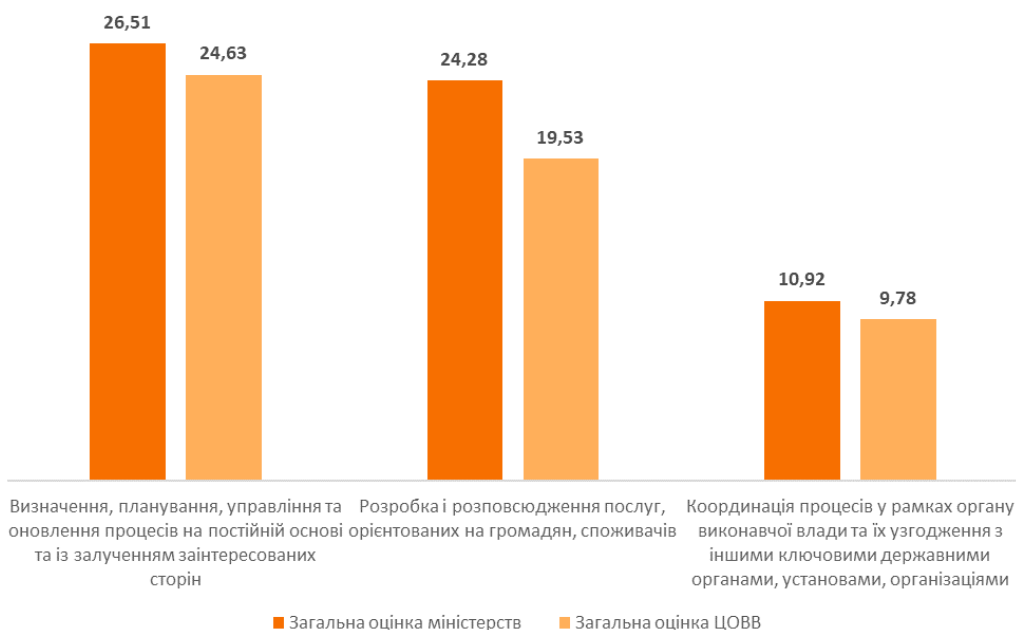


Рис. 6. Загальна оцінка системи управління якістю в органах виконавчої влади за критерієм “Процеси”

За підкритерієм 5.1 “Визначення, планування, управління та оновлення процесів на постійній основі та із залученням заінтересованих сторін” оцінка дозволила виявити такі сильні сторони органів виконавчої влади:

- в апараті органів виконавчої влади чітко визначено основні процеси;
- структурні підрозділи апарату органів виконавчої влади мають опис основних процесів, які витікають із їх завдань;
- відбувається постійний аналіз робочих процесів, їх коригування та удосконалення з урахуванням потреб.

Сфери для покращення:

- наявна необхідність доведення до працівників апарату органів виконавчої влади інформації про процеси, які здійснюються у відомствах;
- необхідність у наближенні процесів до вимог сьогодення та використання у їх реалізації новітніх методів роботи і технологій;
- залучення представників (у тому числі громадських організацій) ззовні для впровадження інновацій.

Пропозиції щодо удосконалення:

- організувати узагальнення та доведення до працівників апарату органів виконавчої влади інформації про процеси, які здійснюються у відомствах;
- провести оцінку процесів, які здійснюються у відомствах та вжити заходів із їх наближення до вимог сьогодення (у тому числі шляхом використання новітніх методів роботи і технологій);
- залучати представників (у тому числі громадських організацій) ззовні для впровадження інновацій.

За підкритерієм 5.2 “Розробка і розповсюдження послуг, орієнтованих на громадян, споживачів” було визначено такі сильні сторони:

- якість і доступність послуг – є одним із основних пріоритетів, визначених у візії органів виконавчої влади;
- звернення громадян належним чином реєструються, розглядаються із дотриманням встановлених законодавством строків, про результати заявники інформуються;
- наявна система контролю за своєчасним і повним розглядом звернень громадян;
- питання розгляду звернень громадян перебуває на посиленому контролі керівництва органів виконавчої влади, здійснюється систематичне звітування про стан роботи у цьому напрямі.

Сфери для покращення та розвитку:

- необхідність оцінки діяльності відомств за результатами розгляду звернень громадян та отримання пропозицій щодо покращення діяльності підрозділів апарату органів виконавчої влади;
- необхідність покращення зворотнього зв'язку із громадянами з метою оцінки діяльності підрозділів апарату органів виконавчої влади та отримання пропозицій щодо покращення їх роботи;
- з метою надання якісних та ефективних послуг, орієнтованих на громадян та споживачів, процеси в діяльності органів виконавчої влади потребують спрощення шляхом застосування сучасних інформаційно-комунікаційних та цифрових технологій, зокрема необхідне розроблення відповідних систем і ресурсів та їх реєстрація в національному реєстрі електронних інформаційних ресурсів;
- відсутні альтернативні формати документів органів виконавчої влади для громадян з особливими потребами, зокрема на папері, а також електронні версії, відповідними мовами, плакати, брошури, дошки оголошень шрифтом брайля та з аудіо супроводом.

Пропозиції щодо удосконалення:

- запровадити механізм оцінки діяльності відомств за результатами розгляду звернень громадян та отримання пропозицій щодо покращення діяльності підрозділів апарату органів виконавчої влади;
- вжити заходів для покращення зворотнього зв'язку із громадянами з метою оцінки діяльності підрозділів апарату органів виконавчої влади та отримання пропозицій щодо покращення їх роботи;
- забезпечити реєстрацію існуючих електронних інформаційних ресурсів органів вико-

- навчої влади в національному реєстрі електронних інформаційних ресурсів;
- розробити заходи щодо забезпечення вільного доступу до інформації про органи виконавчої влади та їх діяльність у зручній формі для широких верств населення, зокрема для осіб з обмеженими можливостями;
- розглянути можливість будівництва пандусів у приміщеннях органів виконавчої влади.

За підкритерієм 5.3 “Координація процесів у рамках органу виконавчої влади та їх узгодження з іншими ключовими державними органами, установами, організаціями” було визначено такі сильні сторони:

- належна координація процесів, які відбуваються в підрозділах апарату органів виконавчої влади та з партнерами як на організаційному, так і на нормативному рівнях;
- наявність практики утворення цільових (як відомчих, так і міжвідомчих) груп для вирішення поставлених завдань;
- залучення до процесів у середині відомств представників громадськості.

Сфери для покращення:

- необхідність у розвитку та удосконаленні інтегрованих інформаційних баз в апараті органів виконавчої влади.

Пропозиції щодо удосконалення:

- забезпечити розвиток та удосконалення інтегрованих інформаційних баз в апараті органів виконавчої влади.

Реалізація усіх вищевказаних удосконалень сприятиме інституціональній розбудові органів виконавчої влади, підвищить ефективність, результативність та якість функціонування їх процесів і процедур.

У представленій доповіді Обсерваторії ОЕСР з інновацій в державному секторі¹ робиться висновок про необхідність системного підходу до трансформації державного сектора і подоланні complexity gap – розриву складності між викликами, які постають перед державними інститутами, і їх здатністю відповідати на ці виклики.

Для повноти картини модернізації держуправління на сучасному етапі слід звернутися до тематики 9-ї Європейській конференції з качеству, що відбулася в травні 2017 року². Це головний форум Європи в сфері якості державного управління, де раз на два роки фахівці з якості всіх країн ЄС обговорюють поточний стан і визначають пріоритети реформування публічного сектору. Червоною ниткою заходу, що пройшла крізь весь захід в 2017 році, було об’єднання зусиль і подолання бар’єрів для підвищення ефективності, прозорості та відкритості державного управління та державної служби. Тематика чотирьох основних сесій лише підтверджує курс на інновації та пошук резервів ефективності у взаємодії і розкритті внутрішнього потенціалу органів державної влади:

- управління людськими ресурсами на державній службі;
- співпраця і інклюзивність в розробці і реалізації політики;
- інновації в наданні державних послуг громадянам та бізнесу для задоволення потреб споживачів;
- відкритість і прозорість уряду як надійна основа державного управління.

Якість інституцій країни, як державних, так і судових, є ключовим фактором її економічного і соціального добробуту.

1. Cook J., Tönurist P. Working with Change: Systems approaches to public sector challenges. Preliminary report. OECD Observatory of Public Sector Innovation. 2017. 122 p.

2. Матеріали конференції “The 9th European Quality Conference. Malta. 15-16 May 2017” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.9qc.gov.mt.

3.3. Основні результати попереднього обстеження систем управління якістю в органах виконавчої влади України у 2019 році

“Стандарти та системи управління якістю в системі державного управління: походження, основні характеристики та виклики”

Генрі Форд (1863-1947), американський конструктор автомобілів, засновник корпорації “Форд Мотор”, перший віце-президент Співтовариства автомобільних інженерів SAE (нині – SAE International)

У багатьох розвинених країнах світу органи державної влади та місцевого самоврядування активно впроваджують і використовують системи управління якістю з метою поліпшення обслуговування і захисту інтересів громадян, забезпечення прозорості власної діяльності, поліпшення задоволеності громадян і їх довіри до органів влади.

Останнім часом підвищення якості послуг стало однією із головних тем для загального реформування державного сектору Східної Європи, де менеджмент у державному секторі має у своєму арсеналі цілий ряд інструментів якості, в основі яких – політика постійного удосконалення: система управління якістю за міжнародним стандартом ISO 9001, загальне управління якістю (Total Quality Management, TQM), методологія “Ощадливий уряд” (Lean Government) та похідна модель Lean 6 Sigma, модель досконалості Європейського фонду управління якістю (European Framework for Quality Management, EFQM) та загальна схема оцінювання (Common Assessment Framework, CAF) тощо. Незалежно від того, яку модель якості управління обрано, якість державних послуг залишається ключовим питанням під час модернізації державного сектору.

Як показує зарубіжний досвід, реформи державної служби та удосконалення системи надання державних послуг є частиною більш комплексних перетворень у сфері управління в державному секторі. Порівняльний аналіз реформування державного сектору в різних країнах, який проводив Всесвітній Банк у межах дослідження міжнародного досвіду проведення реформ державного управління, показує, що мотивом реформ державної служби у більшості країн є бажання скоротити державні витрати, підвищити ефективність прийняття політичних рішень та їх подальшої реалізації, удосконалити надання державних послуг, підвищити рівень компетентності державних службовців та закріпити довіру громадян та приватного сектору до уряду.

Сутність системного управління якістю (СУЯ) у цих дослідженнях полягала у постійній мобілізації наявних ресурсів для поліпшення всіх аспектів діяльності органів влади, використанні інновацій та сучасних методів управління, спрощення адміністративних процедур й правил, досягнення більш високих стандартів надання послуг, орієнтації на споживачів/громадян, задоволенні заінтересованих сторін та інтеграції органів влади у зовнішнє середовище.

Більшість країн використовували різні моделі якості, пристосовуючи їх для своїх потреб або потреб своєї держави.

Однією з таких моделей є **загальне управління якістю (Total Quality Management, TQM)**, яка передбачає реалізацію стратегії, тактичних і оперативних методів інтегрування практичних і інструментів контролю якості (статистичний контроль якості, аудит, процедури забезпечення якості тощо).

TQM – це найвищий, на сьогоднішній день, рівень розвитку філософії якості, ця концепція лежить в основі всіх систем, моделей та стандартів управління якістю.

TQM – націлений на якість підхід до керівництва організацією, заснований на участі всіх її членів і спрямований на досягнення довгострокового успіху шляхом задоволення запитів споживача і вигоди для всіх членів організації і суспільства в цілому.

TQM спрямоване на забезпечення цілісності системи, а не окремих її частин; на визначення причин невдач, а не на їх безпосереднє фіксування. Причинами невдач можуть бути культурна

невідповідність, недосконала командна робота, недоліки лідерства, залученості і мотивації персоналу, а також інші соціально-психологічні й технічні проблеми.

TQM включає 2 механізми:

- контроль якості (Quality Assurance, QA) – підтримує необхідний рівень якості і полягає в наданні організацією певних гарантій, що дають клієнтові впевненість у якості відповідних продукту або послуги;
- підвищення якості (Quality Improvements, QI) – передбачає, що рівень якості необхідно не тільки підтримувати, але й підвищувати, відповідно піднімаючи і рівень гарантій.

Два механізми: контроль якості і підвищення якості – дозволяють постійно вдосконалювати, розвивати організацію.

Найбільший внесок у розвиток теорії TQM внесли В. Едвардс Демінг, який заклав її основи в середині XX століття і тривалий час застосовував її в організаціях Японії, а також Джозеф М. Джуран і Філіп Б. Кросбі, які підкреслювали необхідність підходу до якості на рівні організації.

Найголовнішим в підході В.Едвардса Демінга до якості є визнання того, що завжди існують відхилення, відстеження “неприродних” відхилень та подальше з’ясування причин, які їх викликали. Якщо в процесі виникають екстремальні відхилення, це може дуже ускладнити прогноз, а отже, організації може знадобитися більше ресурсів (людських, матеріальних, фінансових тощо), щоб звести до мінімуму вплив цих відхилень.

У 1980-х роках Демінг розробив і впровадив програму управління, чотирнадцять базових принципів якої мають спільні риси з принципами управління А. Файоля. Також слід звернути увагу, що принципи управління Демінга лежать в основі популярних методів Agile та Scrum:

1. Сталість мети – поставте перед собою мету і будьте незмінно твердими і постійними в досягненні поставленої мети безперервного поліпшення продукції і послуг, розподіляючи ресурси таким чином, щоб забезпечувалися довгострокові цілі і потреби (а не тільки негайна вигода) для досягнення конкурентоспроможності, збереження організації та забезпечення людей роботою.
2. Нова філософія – прийміть нову філософію. Ми знаходимося в новій економічній ері, розпочатій в Японії. Ми не можемо миритися з прийнятим рівнем затримок, помилок, дефектів у матеріалах і браком в роботі. Щоб зупинити триваючий занепад економіки, потрібне перетворення західного стилю управління.
3. Покінчіть із залежністю від масового контролю – знищуйте потребу в масових перевірках та інспекціях як способу досягнення якості, насамперед шляхом так званого “вбудовування” якості в продукцію, послуги, діяльність. Вимагайте статистичних свідчень “вбудованої” якості як в процесі роботи, так і під час закупівель.
4. Покінчіть з практикою закупівель за найнижчою вартістю – покінчіть із практикою оцінки і вибору постачальників лише на основі вартості їх продукції. Замість цього поряд з вартістю вимагайте серйозних підтверджень якості продукту. Зменшіть кількість постачальників одного і того самого продукту шляхом відмови від послуг тих з них, хто не зміг статистично підтвердити його якість. Прагніть до того, щоб кожен компонент поставлявся тільки від одного виробника, з яким у вас склалися взаємні лояльність і довіра в результаті довготривалих відносин. Мета в цьому випадку – мінімізація загальних, а не тільки початкових витрат. У відділів комплектації і постачання у результаті з’являться нові обов’язки, які вони повинні будуть гарно вивчити.
5. Покращуйте кожен процес – сьогодні і завжди, безперервно покращуйте всі процеси планування, діяльності та надання послуг. Шукайте проблеми, щоб удосконалювати всі види діяльності і функції в організації, підвищувати якість і ефективність і, таким чином, постійно зменшувати витрати. Безперервне поліпшення системи, що включає в себе розробку і проектування, постачання комплектуючих і матеріалів, обслуговування і поліпшення роботи устаткування, методів управління та організації, підготовку та пере-

підготовку кадрів, є найпершим обов'язком управління.

6. Впровадьте у практику підготовку і перепідготовку кадрів – впровадьте у практику сучасні підходи до підготовки та перепідготовки для всіх працівників, включаючи керівників структурних підрозділів та керівників організації, для того щоб краще використовувати можливості кожного з них. Щоб встигати за змінами в матеріалах, методах, конструкції виробів, обладнання, технологіях, функціях і методах обслуговування, діяльності, постійно потрібні нові навички й уміння.
7. Заснувати лідерство – прагнучи допомогти працівникам виконувати роботу якнайкраще, впровадьте в практику лідерство. Керівники всіх рівнів повинні відповідати не за голі цифри, а за якість, поліпшення якої автоматично призводить до підвищення ефективності. Керівники організації та структурних підрозділів повинні забезпечити прийняття негайних заходів при отриманні сигналів про дефекти, несправне або разладжене обладнання, погані інструменти, нечіткі робочі інструкції ... та інші фактори, що з'явилися і завдають шкоду якості.
8. Виганяйте страхи – заохочуйте ефективні двосторонні зв'язки і використовуйте інші засоби для викоринення страхів, побоювань і ворожості всередині організації, для того щоб кожен міг працювати більш результативно та ефективно на благо організації. Новаторство – виключно доля свободи. Нові ідеї породжують люди, які нікому нічого не винні і звітують тільки перед самими собою.
9. Зруйнують бар'єри – зруйнують бар'єри між підрозділами, службами та відділеннями. Люди з різних функціональних підрозділів – дослідники, розробники, виробничники, представники ... адміністративних служб – повинні працювати в командах ..., для того щоб усувати проблеми, які можуть виникнути з продукцією або послугами.
10. Відмовтеся від порожніх гасел і закликів – відмовтеся від використання плакатів, гасел і закликів, що вимагають від співробітників бездефектної роботи, нового рівня результативності та ефективності тощо, але нічого не повідомляють про методи досягнення цих цілей. Такі заклики викликають лише вороже ставлення; основна маса проблем низької якості та ефективності пов'язана із системою, і тому їх вирішення знаходиться за межами можливостей рядових співробітників.
11. Усуньте довільні кількісні норми і завдання – усуньте порядок роботи, який передбачає встановлення довільних норм і квот для співробітників та кількісних завдань – для керівників. Замініть їх підтримкою і лідерством керівників вищої ланки, щоб постійно досягати поліпшень в якості та ефективності.
12. Дайте працівникам можливість пишатися своєю роботою – усуньте бар'єри, які обкрадають робітників і керівників, позбавляючи їх можливості пишатися якістю своєї праці... І знову обов'язки керівників, ... працівників повинні бути перенесені з досягнення суто кількісних показників на якість.
13. Заохочуйте прагнення до освіти – впровадьте активну програму освіти та підтримки самовдосконалення для всіх співробітників. Організації потрібні не просто люди, їй потрібні співробітники, що удосконалюються завдяки освіті. Знання – це джерело успішного просування у досягненні конкурентоспроможності.
14. Залученість керівників організації та їх дії – чітко визначте непохитну прихильність керівників організації до постійного поліпшення ефективності і якості та їх зобов'язання втілювати в життя всі розглянуті вище принципи. Проте щирого декларування керівниками організації своєї прихильності ефективності і якості мало. Ці люди мають до того ж точно знати, чому вони прихильні, – тобто, що вони повинні робити. Вони повинні щоденно давати імпульс для просування розглянутих вище тринадцяти принципів, і діяти, щоб здійснити перетворення. Підтримки тут недостатньо, потрібні конкретні дії.

Ці 14 принципів є ліками від 5 смертельних хвороб, які повинні бути ліквідовані в організації

для успішної реалізації TQM. Якщо не ліквідувати ці смертельні хвороби, вони можуть не тільки перешкодити застосуванню TQM, але й поступово знищити організацію:

- Управління тільки головним напрямом. Організація, яка дбає тільки про головні напрями розвитку і управляє виключно цифрами, приречена на провал. Управління – це важка робота; керівник, який покладається тільки на цифри, спрощує своє завдання. Керівники повинні знати процес, бути залучені до нього, розуміти джерела виникнення проблем і давати приклади їх вирішення своїм підлеглим.
- Оцінка діяльності на основі системи [виключно] кількісних показників. Оцінка, що використовує систему [виключно] кількісних показників, звіти, рейтинги або щорічні огляди досягнень, іноді призводить до класифікації, вимушених квот та інших ранжирів, які викликають нездорову конкуренцію, а це порушує командну роботу в межах організації. Замість використання таких систем, керівникам слід особисто коментувати індивідуальну роботу співробітників, щоб допомогти їм поліпшити її.
- Акцент на отриманні короткострокових вигод. Якщо працівник в минулому мав досвід отримання швидких прибутків, він буде намагатися і далі працювати в цьому ж напрямі. Керівництво ж має переконати співробітників, що організації слід віддати перевагу тривалому і стабільному зростанню та вдосконаленню, а не короткостроковим вигодам.
- Відсутність стратегії. Якщо в організації немає ніякої послідовності реалізованих цілей, працівники організації будуть відчувати невпевненість у можливості свого постійного професійного та кар'єрного зростання. Організація повинна мати постійно реалізовуваний стратегічний план, в якому має бути приділено місце і питанням підвищення якості.
- Плинність кадрів. Якщо в організації спостерігається висока плинність кадрів, це вказує на серйозні проблеми. Ліквідація перших 4 смертельних хвороб може допомогти подолати і цю. Керівництво має вжити заходів, щоб працівники відчували себе важливими, здебільшого не відчуженими від організації, а єдиною командою.

Більш докладно та доступно ідеологія TQM викладена в статті відомого канадського фахівця з якості Джоржа Лазло¹.

У теорії TQM прийнято виділяти вісім принципів управління на основі якості.

Ці вісім принципів менеджменту на основі якості утворюють базу для стандартів та систем управління якістю.

1. Laszlo, G. (1998), "ISO 9000 or TQM: which approach to adopt – a Canadian case study", The TQM Magazine, Vol. 10 No. 5, pp. 362-366 [Electronic resource]. – Available at: <https://www.deepdyve.com/lp/emerald-publishing/iso-9000-or-tqm-which-approach-to-adopt-a-canadian-case-study-fWYyG8Y3R>, <https://pdfslide.net/documents/iso-9000-or-tqm-which-approach-to-adopt-a-canadian-case-study.html>.

Орієнтація на споживача	• організації залежать від своїх споживачів, тому повинні розуміти їхні поточні та майбутні запити, виконувати їхні вимоги і прагнути до перевищення їхніх очікувань
Лідерство керівника	• керівники встановлюють єдність мети та напрямів діяльності організації, їм слід створювати та підтримувати таке внутрішнє середовище, в якому працівники можуть бути повністю залучені до виконання завдань організації
Залучення працівників	• працівники всіх рівнів складають основу організації і їх повна залученість дає можливість організації з найбільшою вигодою використовувати їх здібності
Процесний підхід	• бажаний результат досягається більш ефективно, коли діяльністю та пов'язаними з нею ресурсами управляють як процесом
Системний підхід до управління	• виявлення, розуміння та управління взаємопов'язаними процесами як системою, що роблять внесок в результативність та ефективність організації під час досягнення її мети
Постійне поліпшення	• постійне поліпшення діяльності організації в цілому слід вважати незмінною метою
Прийняття рішень на підставі фактів	• в основі ефективних рішень лежить аналіз даних та інформації
Взаємовигідні відносини з постачальниками	• організація і її постачальники є взаємозалежними, і взаємовигідні відносини підвищують здатність обох сторін створювати цінності

Рис. 1. Вісім принципів управління на основі якості

Важливо відзначити, що TQM – це перш за все філософія, спосіб ставлення до роботи. І тому її впровадження треба починати з навчання і виховання співробітників. Культура якості – це результат тривалих зусиль, нагорода за які – сильні конкурентні позиції на ринку.

Одним з найвідоміших стандартів управління якістю є **ISO 9000 – серія міжнародних стандартів**, що містять терміни та визначення, основні принципи управління якістю, вимоги до систем управління якістю організацій і підприємств, а також керівництво з досягнення стійкого результату.

Серія стандартів ISO 9000 розроблена Технічним комітетом 176 (TK 176) Міжнародної організації зі стандартизації.

Прийнято вважати, що при розробці першої версії стандартів ISO 9000 TK 176 керувався британським стандартом BS 5750, розробленим Британським інститутом стандартів (BSI). У свою чергу, вважається, що британський стандарт базувався на галузевих стандартах ВПК.

Серія стандартів ISO 9000 неодноразово переглядалася:

- перша версія була підготовлена у 1987 році;
- друга версія була випущена у 1994 році і представляла собою уточнену версію 1987 року;
- третя версія була розроблена у 2000 році шляхом радикального перегляду версії 1994 року;
- четверта версія стандарту вийшла роз'єднано: у 2005 році був випущений стандарт ISO 9000:2005, у 2008 і 2009 роках – стандарти ISO 9001 та 9004. Незважаючи на очікуваний повний перегляд версії 2000 року, TK 176 вирішив обмежитися технічними правками – виправленням неточностей і різночитань. Причинами відмови від істотних змін і затримки з випуском нової версії були названі бажання продовжити термін дії існуючих сертифікатів у організацій (тобто зберегти статус-кво в сертифікаційному

бізнесі);

- п'ята версія ISO 9001 була випущена 23 вересня 2015 року спільно з ISO 9000.

Нова версія стандарту 9001¹ істотно змінилася у порівнянні з попередньою версією. Стандарт ISO 9001:2015 розроблений згідно з додатком до директиви ISO Annex SL (ISO / IEC Directives, Part 1 Consolidated ISO Supplement – Procedures specific to ISO), яка визначає вимоги до нормативних документів щодо систем управління. Вона встановлює новий, єдиний стандарт для структури систем управління (не тільки ISO 9001, а й для інших систем).

Стандарти серії ISO 9000 прийняті більш ніж 190 країнами світу в якості національних та застосовуються до будь-яких підприємств, незалежно від їх розміру, форм власності та сфери діяльності.

Сертифікація здійснюється за єдиним стандартом з цієї серії, який містить вимоги – ISO 9001. Організація ISO не проводить сертифікацію за ISO 9001. Діє дворівнева система підтвердження відповідності. Сертифікацією систем управління якістю окремих організацій займаються спеціально сформовані аудиторські організації (органи із сертифікації). Вони, в свою чергу, акредитуються національними акредитаційними органами. Також існують і незалежні системи акредитації.

ISO 9000 не є стандартом якості власне продукту і безпосередньо не гарантує високу якість продукції.

Відповідність вимогам ISO 9001 свідчить про деякі рівні надійності постачальника і стабільності його організації. З точки зору сучасних організацій відповідність вимогам ISO 9001 – це той мінімальний рівень, який дає можливість входження на ринок. Сам сертифікат відповідності ISO 9001 є зовнішнім незалежним підтвердженням досягнення вимог стандарту.

Мета серії стандартів ISO 9000 – стабільне функціонування документованої системи управління якістю продукції, послуг організації-постачальника. Вихідна спрямованість стандартів серії ISO 9000 була саме на відносини між організаціями у формі споживач/постачальник. З прийняттям у 2000 році третьої версії стандартів ISO 9000 більша увага стала приділятися здатності організації задовольняти вимоги всіх заінтересованих сторін: власників, співробітників, суспільства, споживачів, постачальників. ISO 9004 робить акцент на досягненні сталого успіху. Зазначені стандарти допомагають організаціям формалізувати їх систему управління, вводячи такі системоутворюючі поняття, як внутрішній аудит, процесний підхід, коригувальні та запобіжні дії.

Стандарт ISO 9000 є фундаментальним, прийняті в ньому терміни та визначення використовуються в усіх стандартах ISO серії 9000. Цей стандарт закладає основу для розуміння основних елементів системи управління якістю продукції, послуг відповідно до стандартів ISO серії 9000.

Процеси створення продукції, послуг входять у ланцюг “постачальник – організація – споживач” і на рисунку нижче показані як “випуск продукції”. Тільки ці процеси додають цінності, тому що створюють продукт, решта – це допоміжні процеси.

1. ДСТУ КО 9000:2015 (КО 9000:2015, ГОТ) “Системи управління якістю. Основні положення та словник термінів” – К.: ДП “УкрНДНЦ”, 2016. – 51 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://khoda.gov.ua/image/catalog/files/%209000.pdf>, https://m.tntu.edu.ua/storage/pages/00000651/dstu9000-2015_osnovni_pol_slovnyk.pdf.

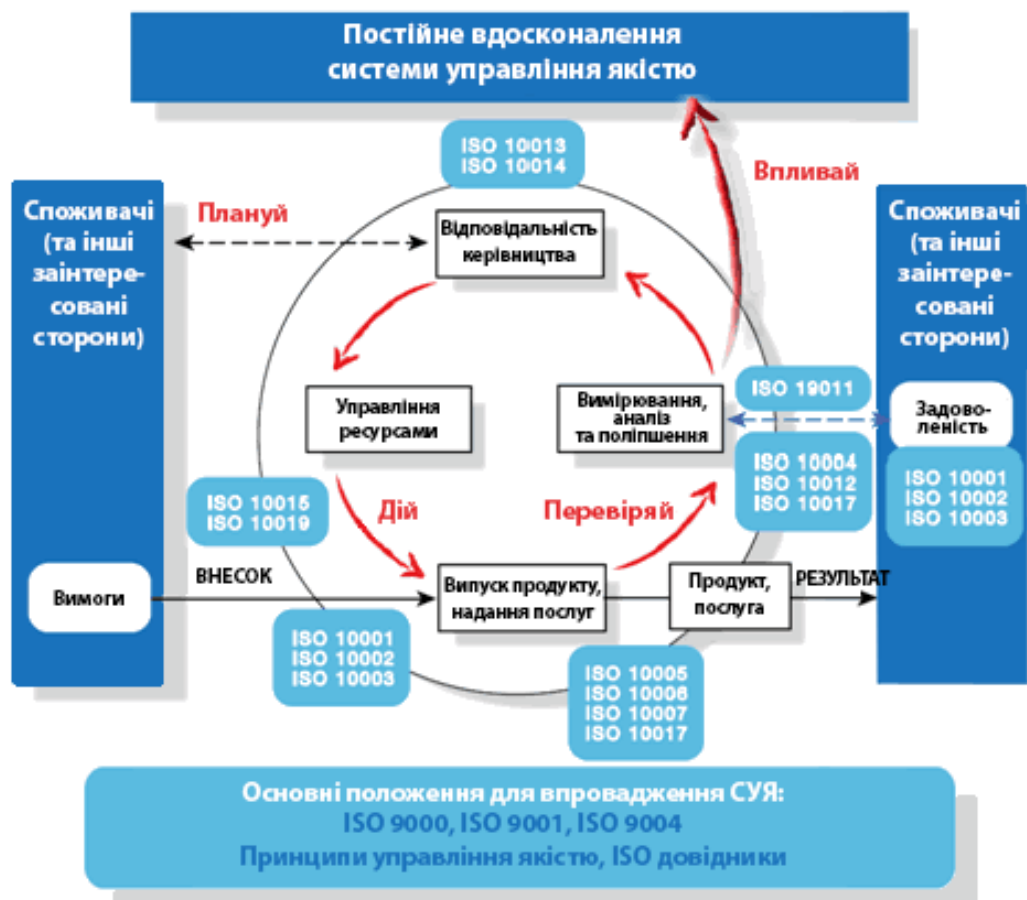


Рис. 2. Процесний підхід відповідно до ISO 9000

Стандарти, що входять до серії:

- ISO 9000. Словник термінів про систему управління, звід принципів управління якістю. Поточна версія – “ISO 9000:2015. Системи управління якістю. Основні положення та словник”;
- ISO 9001. Містить набір вимог до систем управління якістю. Поточна версія – “ISO 9001:2015 Системи управління якістю. Вимоги”;
- ISO 9004. Містить керівництво з досягнення стійкого успіху будь-якою організацією в складному, вибагливому та постійно мінливому середовищі, шляхом використання підходу з позиції управління якістю. Поточна версія – “ISO 9004:2018. Управління для досягнення стійкого успіху організації. Підхід на основі управління якістю”;
- ISO 19011. Специфікація для визначення методів проведення аудиту в системах управління, в тому числі, управління якістю. Поточна версія – “ISO 19011:2018. Настанови щодо здійснення аудитів систем управління”.

Стандарти ISO серії 10000 (технології підтримки):

- ISO 10001. Управління якістю. Задоволеність споживачів. Керівництво, яке стосується кодексів поведінки організації;

- ISO 10002. Управління якістю. Задоволеність споживачів. Керівництво з поводженням зі скаргами споживачів в організаціях;
- ISO 10003. Управління якістю. Задоволеність споживачів. Керівництво з вирішення суперечок поза організацією;
- ISO 10004. Управління якістю. Задоволеність споживачів. Керівництво з моніторингу та вимірювання;
- ISO 10005. Системи управління якістю. Вказівки щодо програм якості;
- ISO 10006. Системи управління якістю. Керівництво з управління якістю проектів;
- ISO 10007. Системи управління якістю. Керівництво з управління конфігурацією;
- ISO 10008. Управління якістю. Задоволеність споживачів. Настанови для бізнес-споживачів електронних торговельних операцій (Стандарт на стадії проекту ISO/DIS 10008);
- ISO 10012. Управління системами вимірювання. Вимоги до процесів вимірювання та вимірювального обладнання;
- ISO/TR 10013. Керівництво з документування системи управління якістю;
- ISO 10014. Управління якістю. Керівництво з реалізації фінансових та економічних переваг;
- ISO 10015. Управління якістю. Керівництво з навчання;
- ISO/TR 10017. Керівництво із статистичних методів щодо ISO 9001: 2000...;
- ISO 10018. Управління якістю. Керівництво із залучення і компетентності персоналу (набув чинності 1 вересня 2012 року);
- ISO 10019. Керівництво з вибору консультантів із систем управління якістю та використання їх послуг.

У 2006 році одним із перших з органів виконавчої влади в Україні, що запровадив систему управління якістю відповідно до вимог ДСТУ ISO 9001:2001, була Головдержслужба України (за-раз Національне агентство України з питань державної служби, НАДС).

За результатами впровадження системи управління якістю в Головдержслужбі України фахівцями Держспоживстандарту України та Головдержслужби України з метою поширення набутого досвіду на всі органи виконавчої влади було підготовлено:

- Методичні рекомендації щодо розроблення та впровадження систем управління якістю відповідно до стандарту ДСТУ ISO 9001-2001 в органах виконавчої влади, затверджені спільним наказом Держспоживстандарту України та Головдержслужби України від 31 липня 2006 року № 273/221¹;
- Програму запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади, затверджену постановою Кабінету Міністрів України від 11 травня 2006 року № 614². Зазначена програма втратила чинність у 2011 році.

Також Держспоживстандартом України у 2006 році було розроблено та введено в дію стандарт щодо настанов щодо застосування ISO 9001:2000 в суб'єктах місцевого самоврядування³, ідентичний Настанові ISO IWA 4. Цей стандарт було створено для забезпечення органів місцевого самоврядування послідовними підходами до якісного управління. Останнє оновлення стандарту відбулося у 2009 році.

1. Методичні рекомендації щодо розроблення та впровадження систем управління якістю відповідно до стандарту ДСТУ ISO 9001-2001 в органах виконавчої влади, затверджені спільним наказом Головного управління державної служби України, Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики від 31 липня 2006 року № 273/221 (із змінами і доповненнями, внесеними наказом Головного управління державної служби України, Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики від 4 квітня 2007 року № 107/77) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://zakononline.com.ua/documents/show/72503___72503, <https://ips.ligazakon.net/document/view/FIN27299?an=2>.

2. Постанова Кабінету Міністрів України від 11 травня 2006 року № 614² "Про затвердження Програми запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади" (із змінами, внесеними згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 18 червня 2008 року № 548; постанова втратила чинність на підставі постанови Кабінету Міністрів України від 22 червня 2011 року № 704) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/614-2006-n>.

3. ДСТУ IWA 4:2009 "Системи управління якістю. Настанови щодо застосування ISO 9001:2008 в суб'єктах місцевого самоврядування" [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.dndi-systema.lviv.ua/rozrobky-dp-ndi-systema-u-sferi-upravlinnya-yakisty>.

Водночас, аналіз впровадження системи управління якістю відповідно до стандарту ISO 9001 в державних органах показав такі недоліки:

- неможливість чи неправильне визначення поняття послуг органів державної влади;
- стандарт не враховує специфічні норми і вимоги законодавства, що регулює діяльність органів державної влади;
- наявність кола психологічних проблем (відсутність зацікавленості у запровадженні стандарту, негативне сприйняття стандарту як інструменту додаткового навантаження та ускладнення виконання посадових обов'язків);
- в основному статичний, не підтримує запровадженої системи управління якістю в стані постійного аналізу та удосконалення;
- впровадження стандартів ISO серії 9000 скоріше спрямоване на зниження ймовірності зробити що-небудь невірно, ніж постійне підвищення результативності, ефективності та якості діяльності.

Ще однією системою, що зародилася в Японії та в основі якої лежить TQM, є **система Кайдзен**.

Кайдзен – це один із підходів до поліпшення роботи організації. Цей термін з'явився в Японії і став означати систему взаємопов'язаних дій, що призводять до підвищення якості продукції, процесів і системи управління.

Вперше філософія кайдзен була застосована в ряді японських компаній (включаючи Toyota) в період відновлення після Другої світової війни, і з тих пір поширилася в усьому світі. Починаючи з 1986 року, коли була видана книга Масаакі Імай "Kaizen: The Key to Japan's Competitive Success" ("Кайдзен. Ключ до успіху японських компаній"), термін "кайдзен" став широко відомий і був прийнятий в якості позначення одного із ключових концепцій управління.

У сучасному розумінні кайдзен – це система безперервного поліпшення якості, технологій, процесів, корпоративної культури, ефективності праці, надійності, лідерства та інших аспектів діяльності організації.

Основний фокус уваги система кайдзен направляє на "якість" персоналу, тому що саме від персоналу залежить якість продукції, що випускається і послуг. Ця система залучає до процесу поліпшення кожного працівника – від керівника найвищої ланки, до рядового співробітника.

Кожен співробітник організації пропонує невеликі поліпшення на регулярній основі. Пропозиції робляться не епізодично протягом місяця або року, а постійно. У більшості своїй вони не носять глобального характеру, а є незначними вдосконаленнями. У цьому і полягає суть системи кайдзен – велика кількість малих, незначних поліпшень призводить до істотного поліпшення якості.

Пропозиції щодо поліпшення, які вносять співробітники, можуть не обмежуватися якоюсь конкретною сферою. Кайдзен заснована на внесенні змін скрізь, де можна домогтися поліпшень.

У основі системи кайдзен знаходяться 5 ключових елементів. Щоб вона могла нормально працювати і бути ефективним інструментом підвищення якості, в організації необхідно створити умови для їх реалізації:

- **Перший елемент – командна робота.** Усі співробітники повинні працювати як одна команда для досягнення спільної мети і бажаного поліпшення в роботі. Співробітники всіх рівнів повинні робити все можливе для блага своїх колег та організації. Робота в команді передбачає постійний обмін інформацією, взаємне навчання, своєчасне виконання своїх обов'язків та інше.
- **Другий елемент – персональна дисципліна.** Дисципліна має першорядне значення для досягнення успіху. Кайдзен вимагає, щоб кожен співробітник підвищував свою самодисципліну в усіх аспектах праці – управлінні своїм часом, якістю виконання роботи, дотримання вимог і регламентів, витрачання матеріальних і фінансових ресурсів тощо.
- **Третій елемент – моральний стан.** Незалежно від того, вдається організації досягти

успіху в реалізації змін чи ні, персонал повинен прагнути зберегти високий моральний дух. Керівництво організації повинно впровадити в практику роботи різні мотиваційні інструменти, такі як: хороші умови праці, врахування заслуг, система заохочень і винагород, соціальні гарантії, оплата медичних послуг тощо.

- **Четвертий елемент – гуртки якості.** Це один з важливих елементів системи кайдзен. У організації необхідно організувати роботу гуртків якості. До складу цих гуртків повинні входити працівники різного рівня. У гуртках якості співробітники мають можливість обмінюватися ідеями, навичками, технологіями та іншими важливими для спільної роботи ресурсами. Обмін інформацією і взаємодія в рамках гуртків якості дозволяє співробітникам оцінювати ефективність своєї роботи на основі порівняння з роботою інших, і тим самим намагатися поліпшити свою діяльність.
- **П'ятий елемент – пропозиції щодо поліпшення.** Необхідно дати співробітникам незалежно від рангу, займаного в системі управління можливість вільно пропонувати поліпшення. Пропозиції співробітників можуть бути будь-якими, навіть абсурдними, і всі вони повинні бути враховані і розглянуті.

Масаакі Імаї представляв кайдзен як стратегію-парасольку, яка об'єднує багато відомих методів оптимізації виробництва і підвищення ефективності.

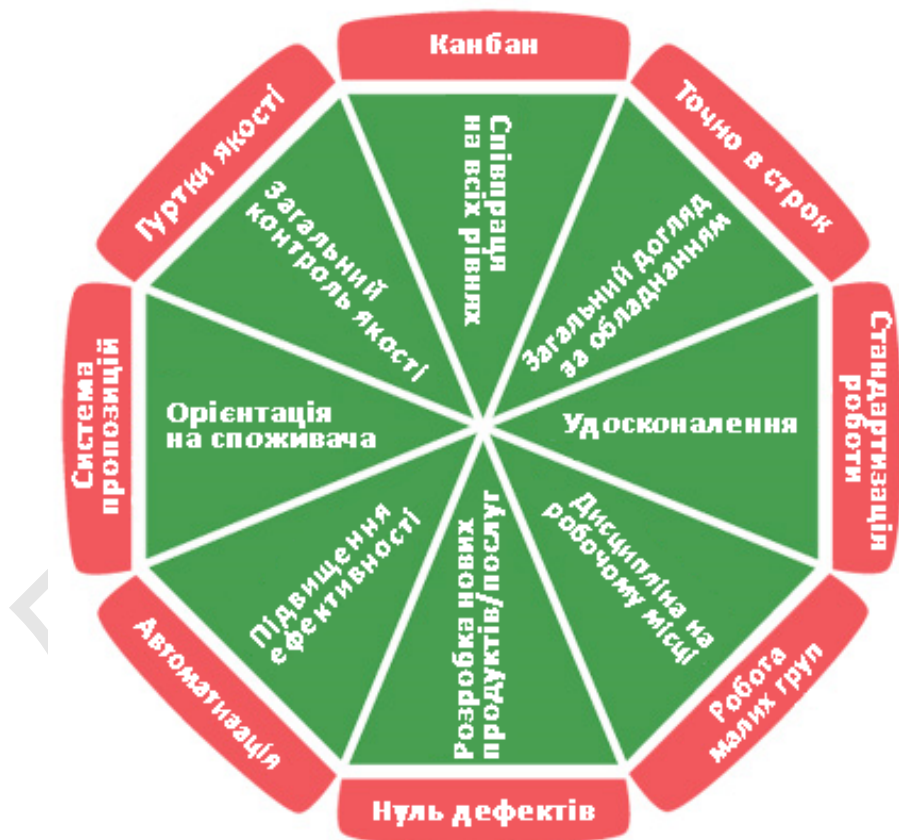


Рис. 3. Складові стратегії-парасольки Кайдзен

Реалізація системи кайдзен на практиці має на увазі дотримання основних принципів цієї системи:

1. **Організація робочого місця** – це управління робочим місцем з метою оптимізації діяльності. Кайдзен приділяє цьому велику увагу. У японському варіанті цей процес позначають терміном “gemba”. Для правильної організації робочого місця застосовуються відповідні інструменти управління, які отримали назву “5S методологія”. Сам термін 5S походить від перших букв японських слів.



Рис. 4. Складові 5S методології

До складу дій за методологією 5S входять:

- seiri – необхідно відсортувати те, що не потрібно в роботі. Для виділення непотрібних елементів може застосовуватися спеціальне маркування. Якщо елементи, виділені маркуванням, не затребувані ні ким під час виконання роботи, то вони видаляються з робочого місця;
- seiton – необхідно привести в порядок все, що потрібно в роботі. Ці елементи повинні бути в полі зору. Інструменти і пристосування повинні розташовуватися в тих місцях, де їх легко виявити;
- seiso – робоче місце і все обладнання повинно бути чистим. Після завершення робочого дня робоче місце повинно бути прибрано, а всі інструменти та обладнання розміщені по своїх місцях;
- seiketsu – стандартизація перших трьох кроків. Ці дії повинні стати звичайною практикою роботи. Коли співробітники організації побачать поліпшення від правильної організації робочого місця, необхідно провести з ними тренінг щодо виконання цих дій;
- shitsuke – підтримання сталої практики управління робочим місцем. Необхідно створити систему спостереження і моніторингу за вмістом організованих і стандартизованих

робочих місць.

2. **Усунення невинуватених втрат** – це процес пошуку і усунення дій в процесах, які не додають цінності. У японському варіанті цей процес називається – “muda”. Більшість робіт є послідовністю дій, які перетворюють вихідний матеріал в кінцевий готовий продукт. Частина цих дій додає цінності продукту, а частина ні. Та частина, що не додає цінності є втратами і повинна бути усунена.

У системі кайдзен розглядаються сім видів втрат або сім “muda”:

- рухи – непродуктивні та зайві рухи збільшують час виконання операцій і їх складність;
- очікування – зайвий час очікування виконання операцій призводить до збільшення циклу виробництва;
- технологія – неправильно організована технологія процесів призводить до неузгодженості дій;
- транспортування – великі відстані, переміщення з місця на місце, підйом та опускання в процесі виробництва збільшують невинуватені витрати;
- дефекти – на виправлення дефектів йдуть витрати матеріалів та праці;
- запаси – зайві запаси матеріалів збільшують вартість продукції, але не цінність;
- перевиробництво – продукції вироблено більше, ніж передбачено планом.

3. **Стандартизація – це процес стандартизації роботи.** Стандартизація створює основу для стабільної роботи, проте стандарти повинні бути змінені при зміні як зовнішнього, так і внутрішнього середовища. У системі кайдзен процес стандартизації не закінчується ніколи. Стандарти постійно удосконалюються. Удосконалення стандартів здійснюється за циклом PDCA.

Цикл PDCA (цикл Шухарта-Демінга, часто використовується назва “Цикл Демінга”) – модель безперервного поліпшення процесів.

Цикл був розроблений У. Шухартом в 1939 році та описаний в його книзі “Статистичні методи з точки зору управління якістю”, а потім доопрацьований Е. Демінгом під час впровадженні системи TQM в японських компаніях та організаціях.

Цикл PDCA – це аббревіатура найпростішого алгоритму дій керівника щодо процесного управління організацією для досягнення її цілей.

Цикл PDCA складається з чотирьох елементів, кожен етап містить певні дії. Етапи замикаються у цикл.

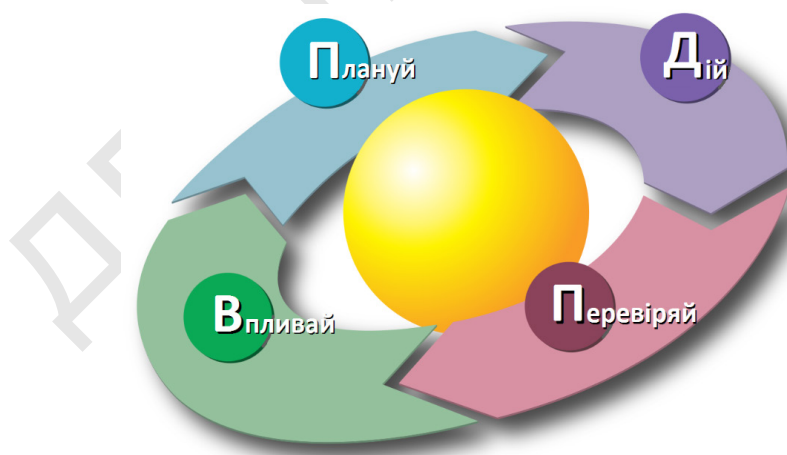


Рис. 5. Етапи циклу PDCA

Цикл управління починається з планування:

1. Планування: встановлення цілей і процесів, необхідних для досягнення цілей, планування заходів для досягнення цілей процесу і задоволення споживача, планування виділення і розподілу необхідних ресурсів.
2. Виконання: виконання запланованих заходів.
3. Перевірка: збір інформації та контроль результатів, отриманих в ході виконання процесів, на основі ключових показників ефективності (KPI), виявлення та аналіз відхилень, встановлення причин відхилень.
4. Вплив (управління, коригування): вжиття заходів щодо усунення причин відхилень від запланованого результату, зміни в плануванні та розподілі ресурсів.

У практичній діяльності цикл PDCA застосовується багаторазово з різною періодичністю. При виконанні основної діяльності цикл PDCA застосовується з періодичністю циклів звітності та планування. При виконанні коригуючих дій тривалість PDCA може бути меншою або більшою за тривалість циклів звітності та планування і встановлюється в залежності від характеру, обсягу, тривалості і змісту заходів щодо усунення причин відхилення.

У зв'язку з тим, що цикл не має завершення, PDCA дії повинні повторюватися знову і знову для того, щоб забезпечувати постійне покращення процесів.

Застосування системи кайдзен здійснюється за рахунок створення і постійної роботи так званих кайдзен-команд. Відповідно до завдань, які вони вирішують, можна виділити 5 основних видів команд:

- Постійні команди – вони працюють кожен день. До складу команд входять фахівці (робітники, службовці), які виконують роботи на місцях.
- Команди з вирішення проблем, що виникають, – формуються для пошуку рішень конкретної проблеми в роботі. До складу команди входять учасники з декількох постійних команд. Загальна кількість учасників такої команди становить, як правило, від шести до восьми чоловік. Після вироблення рішення, команда розформовується.
- Крос-функціональні команди – формуються для оцінки існуючих процесів організації та пошуку можливостей щодо їх покращення. До складу команд входять рядові фахівці і керівники з різних підрозділів.
- Команди з реалізації рішень – формуються для впровадження розроблених поліпшень процесів. Ці команди створюються з учасників постійних команд, команд з вирішення проблем, що виникають, та крос-функціональних команд.
- Малі групи – формуються для розробки, впровадження та застосування специфічних або нових процесів. До складу команд входять фахівці найнижчої ланки (робочі, виконавці) і керівники підрозділів з постійних команд та команд з вирішення проблем, що виникають.

Робота команд (за винятком постійних) здійснюється протягом кайдзен сесій. Тривалість кайдзен сесій становить від 2 до 5 днів. Проведення кожної сесії націлене на вирішення якогось-небудь конкретного завдання. Організація роботи в рамках кайдзен сесії будується за принципом циклу PDCA.

Водночас, говорячи про систему Кайдзен, не можливо не сказати про **модель “Ощадливе виробництво (Lean Production/Manufacturing) та її похідну для державного сектора “Ощадливий уряд” (Lean Government)**. Без цих моделей інформація про систему Кайдзен буде не повною.

Концепція ощадливості спирається на розроблену в Японії систему організації виробництва компанії “Тойота”. На початку 80-х років XX століття японські автомобілі вторглися на ринок США і всього за кілька років їх частка досягла приблизно 30 відсотків. Спочатку вартість японських авто була вище американських, але поступово ціни знижувалися, якість підвищувалися, стрімко росли продажі. Безумовно, це не могло не хвилювати місцевих виробників. За їхньої підтримки

у 1985 році в Массачусетському технологічному інституті був запущений дослідницький проект. У процесі ретельного дослідження автомобільного ринку з'явилося поняття lean production, новий термін знадобився для відображення того факту, що мова йде про щось набагато більше, ніж просто система організації виробництва однієї компанії (Тойота). Підсумки проекту були опубліковані в книзі Джима Вумека, Деніела Джонса і Деніела Русса у 1990 році. Пізніше цю концепцію стали застосовувати і в торгівлі, і в сфері послуг, і в державному управлінні.

Lean production (manufacturing) перекладається як "ощадливе виробництво". Іноді для позначення концепції в цілому використовують назву одного з елементів її системи – "JIT" (just-in-time, "виробництво-точно-в-строк") або "кайдзен". Поступово концепція розвивалася і на початку 2000-х років Майклом Л. Джорджем була запропонована гібридна методика "Ощадливе виробництво плюс шість сігм". Сьогоднішній досвід апелює саме до неї.

Ощадливе виробництво (Lean)

Мета - скорочення втрат і прискорення процесів
Фокус - тривалість процесу, незавершене виробництво, операції, що додають і не додають цінність
Методики - Кайдзен проекти, аналіз потоків створення цінності, безперервне вдосконалення

Метод прискорення процесів Lean забезпечує поліпшення якості Six Sigma

Шість Сігм (Six Sigma)

Мета - підвищення задоволеності споживача, зниження кількості дефектів
Фокус - джерела виникнення проблем, варіативність
Метод - DMAIC проекти, залучення співробітників і керівників компанії в процес оптимізації, статистичні методи, TQM

Метод поліпшення якості Six Sigma забезпечує прискорення процесів Lean

Операційна ефективність



Рис. 6. Концепція методики "Ощадливе виробництво плюс шість сігм"

Ощадливе виробництво – це концепція управління виробничим підприємством, заснована на постійному прагненні до усунення всіх видів втрат. Ощадливе виробництво передбачає залучення до процесу оптимізації бізнесу кожного співробітника і максимальну орієнтацію на споживача.

Цей підхід поширюється на всі аспекти діяльності – від проектування і виробництва, до збуту продукції.

Відправна точка концепції – оцінка цінності продукту для кінцевого споживача, на кожному етапі його створення. У якості основного завдання передбачається створення процесу безперервного усунення втрат, тобто усунення будь-яких дій, які споживають ресурси, але не створюють цінності (не є важливими) для кінцевого споживача. Як синонім для поняття втрат іноді використовується термін з виробничої системи Toyota – muda, що означає будь-які витрати, втрати, відходи, сміття. Наприклад, споживачу абсолютно не потрібно, щоб готовий продукт або його деталі лежали на складі. Проте, за традиційної системи управління складські витрати, а також всі витрати, пов'язані з переробкою, браком, та інші непрямі витрати перекладаються на споживача.

Відповідно до концепції ощадливого виробництва, вся діяльність підприємства поділяється на операції та процеси, що додають цінності для споживача, і операції і процеси, що не додають цінності для споживача. Завданням ощадливого виробництва є планомірне скорочення про-

цесів і операцій, що не додають цінності.

Тайіті Воно (1912-1990), один з головних творців виробничої системи компанії Toyota, виділив сім видів втрат:

- втрати через перевиробництво;
- втрати часу через очікування;
- втрати при непотрібному транспортуванні;
- втрати через зайві етапи обробки;
- втрати через зайві запаси;
- втрати через непотрібні переміщення;
- втрати через випуск дефектної продукції.

Тайіті Воно вважав перевиробництво основним видом втрат, в результаті яких виникають інші. Джеффі Лайкер, дослідник виробничої системи Toyota (поряд з Джеймсом Вумеком та Деніелом Джонсом), в книзі “Дао Тойота” додав ще один вид втрат:

- нереалізований творчий потенціал співробітників.

Також прийнято виділяти ще два джерела втрат – *muri* – перевантаження робочих, співробітників або потужностей під час роботи з підвищеною інтенсивністю і *mura* – нерівномірність виконання операції, наприклад, переривчастий графік робіт через коливання попиту.

Для вдосконалення діяльності використовуються такі методи:

- картування ланцюга (потoku) створення цінності;
- система 5S (або 5C) – система організації робочого простору, що заснована на візуальному контролі і включає п'ять кроків (більш детально про неї читайте вище);
- стандартизація операцій (формалізація процедур і процесів в діяльності підприємства, при цьому під стандартом розуміється найкращий спосіб виконання будь-якої діяльності з використанням прийомів, які попередньо перевірені на практиці, наочно викладені в простій і зрозумілій формі з використанням засобів візуалізації, доведені за допомогою навчання до всіх працівників, що виконують цю роботу);
- візуальне управління (таке розміщення інструментів, деталей та інших індикаторів стану виробництва, за якого кожен з першого погляду може зрозуміти стан системи – “норма” або “відхилення”);
- швидке переналагодження SMED (швидка, до десяти хвилин, процедура переналагодження виробничого обладнання);
- канбан (інструмент – бірка, картка, електронне повідомлення, – який дає вказівку на виробництво або вилучення (передачу) виробів з одного процесу до іншого);
- “Загальне ефективне технічне обслуговування”, або TPM (сукупність методів та інструментів, спрямованих на підтримку постійної працездатності обладнання для забезпечення безперервності виробничих процесів).

Є і специфічні методи, призначені для оптимізації процесів в невиробничій сфері. Наприклад, “діаграми спагетті”, використовувані для відстеження та фіксації зайвих переміщень співробітників і документів.

Відразу слід обмовитися, що в світовій практиці **методологія “Ощадливий уряд” (Lean Government)** асоціюється не тільки з оптимізацією процесів діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, а й з підвищенням ефективності і кризостійкості некомерційних установ сфер охорони здоров'я, освіти, культури, а також державних підприємств.

Ощадливий уряд дозволяє виконувати більше роботи, не залучаючи додаткових трудових ресурсів, знижує вартість надання державних послуг, підвищує задоволеність клієнта (платника податків), істотно скорочує час, що витрачається на надання послуги. Важливо, що ця методологія потребує залучення менших коштів для впровадження і подальшого використання, ніж альтернативні підходи, а також не залежить від дорогих ІТ-рішень і має показник ефективності інвестицій (ROI) більше ніж 20%.

Ініціативи щодо використання ощадливих технологій в практиці державного управління вперше з'явилися в 2001 році у Великобританії, а в 2002 році – у США. Сьогодні в США функціонує Центр ощадливого уряду (LLC LEAN Government Center)¹. Це ресурсний центр та консалтингова структура, сфокусована на дослідженні проблем використання ощадливих технологій, концепції "шість сігм", управління змінами, на коучингу керівництва органів державної влади та місцевого самоврядування, державних установ і підприємств та інших ініціативах. Концепція застосовується в тому числі на регіональному (в штатах Колорадо, Айова, Орегон, Коннектикут, Меріленд, Мен, Мінесота, Нью-Гемпшир, Огайо, Вісконсін) і на муніципальному рівнях. Що стосується федерального рівня, то поки її використовують лише окремі органи державної влади – наприклад, Міністерство оборони² або Агентство із захисту навколишнього середовища (EPA), яке видало власне керівництво з ощадливого уряду³.

Застосування ощадливих технологій дозволило значно оптимізувати діяльність органів державної влади. Так, Департамент природних ресурсів Айови скоротив середній час видачі дозволів на будівництво з 62 до 6 днів. У Вентурі (Каліфорнія) служба управління людськими ресурсами оптимізувала процеси розподілу фонду оплати праці (економія склала 220 годин робочого часу персоналу). У Департаменті праці штату Коннектикуту було або усунуто, або перепроєктовано та/або автоматизовано 119 етапів ділових процесів, в результаті економія від скорочення робочого часу персоналу перевищила 500 тисяч доларів на рік.

Активно використовується концепція і за межами США. Поштова служба Японії за рік підвищила продуктивність на 20% і зменшила витрати на 30 мільярдів ієн. Аналогічним службам в Канаді вдалося підвищити рівень своєчасної доставки кореспонденції до 96,7% в Канаді та до 95% в Данії, при цьому витрати скоротилися на 20%.

У Великобританії лін-програми послідовно реалізовувалися з 2006 року в Національній службі охорони здоров'я (NHS), Департаменті доходів і зборів, Службі судів, в Міністерстві праці та пенсій Великобританії, Національному офісі аудиту (NAO) – організації, близької за функціями до Рахункової палати України. Відзначимо, що NAO⁴ і NHS⁵ розробили методичні матеріали, які можуть служити основою під час адаптації кращих практик ощадливості в українських органах державної влади.

Разом з тим, американський експерт Джон Малейєфф у своєму дослідженні виділив ряд бар'єрів для впровадження методології "Ощадливий уряд" у державному секторі, які наведені нижче.

1. LLC LEAN Government Center [Official Site]. Available at: <https://www.leangovcenter.com/govweb.htm>.

2. Continuous Process Improvement / Lean Six Sigma Guidebook. Revision 1. USA Department of Defense, July 2008. Available at: <http://leangovcenter.com/Pdf/DOD%20CPI-LSS%20Handbook,%20July%202008.pdf>.

3. Lean Government // EPA — United States Environmental Protection Agency [Official Site]. Available at: <https://www.epa.gov/aboutepa/about-office-continuous-improvement-oci>.

4. National Audit Office (NAO). (2010). Maturity of process management in central government. London: UK Government, NAO. Retrieved March 2015. Available at: http://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2013/03/Process_Management.pdf.

5. NHS. 10 High Impact Changes for service improvement delivery. (Best Practice Guidelines). NHS Modernisation Agency, 2004. Available at: <https://www.england.nhs.uk/improvement-hub/publication/10-high-impact-changes-for-service-improvement-and-delivery/>. NHS improvement leaders guide to process mapping, analysis and redesign. London: NHS Modernisation Agency, 2002. Available at: <https://www.england.nhs.uk/improvement-hub/wp-content/uploads/sites/44/2017/11/ILG-1.2-Process-Mapping-Analysis-and-Redesign.pdf>.

Таблиця 1

Бар'єри для впровадження методології "Ощадливий уряд" у державному секторі

Проблеми, спільні з приватним сектором	Специфічні проблеми державних організацій
• Невідповідна мотивація лідерства • Недостатня компетентність керівництва в питаннях поліпшення організаційних процесів • Організаційна культура, яка змушує працівників вважати, що час, витрачений на поліпшення процесу роботи, менш цінний, ніж час, витрачений на звичайну "реальну роботу" • Правила профспілок і взаємини з ними • Технічні навички службовців • Недолік кваліфікації співробітників для застосування методів ощадливого уряду • Безліч незадокументованих процесів	• Специфічні для державних органів практики (технології) управління персоналом • Вибірні цикли і обмеження термінів зайняття посад • Особливе ставлення співробітників до стабільності і гарантії зайнятості • Жорсткий законодавчий контроль (процедур, робіт тощо) • Конкуруючі групи інтересів • Доходи державної організації прямо не пов'язані зі створюваною споживчою цінністю

Варто наголосити на важливості розробки методичних матеріалів, в яких окрім опису інструментарію лін розкриваються конкретні аспекти реалізації заходів, зміст етапів, ролі учасників, система показників результативності та ефективності заходу, процесів, організації в цілому.

Таблиця 2

Система показників, використовуваних при впровадженні концепції "Ощадливий уряд"

Показники ефективності та результативності процесів	
Тимчасові	Вартісні
• повна тривалість процесу • найкращий та найгірший час завершення процесу • відсоток процесів, які виконуються в строк • час обробки • час, що витрачається на діяльність, яка створює цінність • час, що витрачається на діяльність, що не створює цінність • час, що витрачається на діяльність, що не створює цінність, але при цьому необхідна • частка часу, що витрачається на діяльність, яка створює цінність, у повному часі надання послуги	• економія праці співробітників • економія витрат • витрати на одиницю продукції/послуги
Показники якості	
	• ступінь задоволеності клієнтів • усунення невідповідностей (перероблення роботи) • частка правильно зробленої роботи • частка роботи, правильно виконаної з першого разу
Показники результатів	Показники складності процесу
• обсяг роботи (продукції) • робота, що накопичилася і чекає передачі на наступний етап • робота в процесі виконання • запаси	• кількість етапів процесу, що створюють цінність • число прийнятих рішень • затримки • "кількість передач роботи" (передача документів з рук в руки) (handoffs) • "петлі", число повторів роботи (loops) • "чорні діри" (black holes)
Показники успішності практики ощадливих заходів в організації	
Показники реалізації бережливого уряду	Показники морального клімату
• кількість проведених заходів • кількість осіб, які взяли участь у заходах • кількість тренінгів	• задоволеність співробітників • показники плинності кадрів

Так, в США використовується Керівництво із застосування ощадливих технологій в державному управлінні. Тут особливу увагу приділено відбору лін-проектів, вибору інструментарію, визначення фасилітатора (координатора) проекту. Типовий захід займає від двох до п'яти днів, його здійснює команда, що складається з працівників державної організації та інших заінтересованих осіб. Мета – швидко визначення необхідних змін і їх внесення в процес.

Існує два основні підходи до впровадження: використання окремих семінарів, що проводяться концентровано в певний проміжок часу (так звані заходи швидких поліпшень), і комплексне впровадження, або програмний підхід (комплекс взаємопов'язаних проектів, що охоплюють в перспективі всі сфери діяльності). В обох випадках використовуються одні й ті ж інструменти, але з різною глибиною, широтою і регулярністю. Кайдзен-заходи – коротко- і середньострокові, а програмний підхід має на увазі звернення до постійного вдосконалення. Ключовим питанням таких програм є не власне застосування ощадливих інструментів, а досягнення фундаментального розуміння основоположних принципів лін.

В Україні пілотний проект з впровадження методології “Ощадливий уряд” був реалізований протягом 2019 року Департаментом публічної адміністрації Секретаріату Кабінету Міністрів України спільно з проектом ЄС “Підтримка комплексної реформи державного управління в Україні” (EU4PAR), зокрема було розроблено Методику аналізу та оптимізації робочих процесів і процедур в органах виконавчої влади¹ та проведено навчальні тренінги щодо її застосування².

Станом на кінець серпня понад 50% органів виконавчої влади успішно проаналізували свою діяльність на її основі та розробили стратегію переорієнтації робочих процесів на потреби суспільства. Плани оптимізації були схвалені Секретаріатом Кабінету Міністрів України³.

Враховуючи вищевказане, слід відзначити, що сучасному державному управлінню доцільно використовувати переваги саме ощадливих технологій, які на відміну від інших концепцій, не вимагають великих капіталовкладень і дозволяють максимально розкрити потенціал персоналу.

Серед європейських моделей управління якістю, в основі яких лежить концепція TQM, слід виділити **модель досконалості Європейського фонду управління якістю (The Model of Excellence of the European Foundation for Quality Management, EFQM)**⁴.

Європейський фонд управління якістю (European Foundation for Quality Management, EFQM) – це партнерство більш ніж 750 різних європейських організацій, кожна з яких прагне до підвищення ефективності та організаційної досконалості.

EFQM було засновано у 1988 році президентами 14-ти провідних європейських компаній (Robert Bosch GmbH, BT, Bull, Ciba-Geigy, Dassault, Electrolux, Fiat, KLM, Nestle, Olivetti, Philips, Renault, Sulzer, Volkswagen) за підтримки Європейської Комісії.

Мета EFQM – створення в Європі системи, аналогічній премії Болдріджа в США та премії Демінга в Японії, яка змогла б допомогти європейським організаціям у підвищенні їх конкурентоспроможності за рахунок ефективного застосування сучасних методів управління та поліпшення якості процесів виробництва продуктів і послуг.

1. Методика аналізу та оптимізації робочих процесів і процедур в органах виконавчої влади [Електронний ресурс] // Урядовий веб-портал. – Режим доступу: https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/uploaded-files/ОП_на_20.06.19-КР.pdf, https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/uploaded-files/Leanengineering ОП 20.06.19_Додатки-КР.pdf (додатки до неї).

2. Крок назустріч ефективності органів виконавчої влади зроблений – методологія LEAN вже стукає у двері міністерств! [Електронний ресурс] // Офіційна сторінка проекту EU4PAR в соціалізації Facebook. – Режим доступу: https://www.facebook.com/EU4PAR/photos/a.273092783249146/361958374362586/?type=3&_xts=%5B0%5D=68.ARB5U03PwkgJf_zUxFXZ4xXkp90AJ5rZosY_725Ry8DXaGAnI-lgSR-xPytql68wvZCw8Dvsn8QmyXyqEUDT_1a1brlY1StAozYnPyKAQyJeF7Q_npriKMTvt2H_CZ545gfdL1s43GMZYU2aqh6q9rEkGT3kSSU1crz8uM2H5dFMON_Lsk92c0vxxOTI2qIR1NaCCw2jAersk-THWMYLLNR-y1ZeLPe-eyGzJ4FrVBOxFsv_GlV9QM3ScMeM5XrXelS3H2-7la-sXOkLsNx4Mvx4_Rjd7RipLdCsF629xBn2hR7ZNNye2qiXf6zJgfvQxRk8qY9gwAtvVM&__tn__=R.

3. ...Україна стає ще більш сервісною й ефективною державою! [Електронний ресурс] // Офіційна сторінка проекту EU4PAR в соціалізації Facebook. – Режим доступу: https://www.facebook.com/EU4PAR/photos/a.273092783249146/382476178977472/?type=3&_xts=%5B0%5D=68.ARCcRbmVuo50uORTjh_6xT81YtEfBzNrg_UKW9kaBAwFrWmWd2omWiv3QT61L1hXeA0xv7qqEF8JlwC44NV0cbv4mv4Q3QM94N03kgTp5zDx8b9l6xMSyXgZxiNsJ_rxDTuws5AOAd2Fjt_CL9JM-jd4qt9O4lrqIIMxvIgarVJ7OaPptOiy3PqJe66OiwqiWJd_68HwIY80YHxbCDeuX0V64RbcccD0FJTR7baHVeZ-J8URCE76FAI4_ztFJBzVxMISMJXuuk0FIQOvmFhnrlYtYcp-r2vzPqPnFDmTVrFfj1zRlJl_Qko9sW0oHUb3s1NWDmp4i5GkB_10A&__tn__=R.

4. В цій частині параграфу використано матеріали посібника щодо EFQM. Більш детально див.: Маслов Д.В., Вылгина Ю.В. Современные инструменты управления: модель совершенствования EFQM: учебное пособие / Иван. гос. энерг. ун-т. – Иваново, 2006. – 107 с.

Стратегічні напрями діяльності EFQM планує і визначає Комітет управління EFQM. У Комітет входять директори 20 організацій-членів EFQM, кожен з них обирається строком на 4 роки. Члени Комітету обирають зі свого складу президента EFQM строком на 3 роки. Комітет засідає двічі на рік. Розробкою конкретних планів і проєктів, а також поточною діяльністю EFQM керує Виконавчий комітет, що складається із 20 чоловік. Засідання Виконавчого комітету проводяться чотири рази на рік, у своїй діяльності він підзвітний Комітету управління. Щороку проводиться форум EFQM, в якому зазвичай бере участь більше 700 делегатів. У рамках форуму відбувається нагородження лауреатів Європейської премії EFQM.

Нині членами EFQM є 42 країни світу. У цих країнах існують Національні партнерські організації, що мають права на поширення продуктів і послуг EFQM, методичних, навчальних і інших матеріалів, підготовку сертифікованих фахівців з програм EFQM, займаються консультуванням із застосування методик фонду, підготовкою і супроводом організацій, що беруть участь у різних конкурсних програмах EFQM.

Сьогодні EFQM відіграє важливу роль в підвищенні конкурентоспроможності європейських компаній, посилюючи значення якості для усіх напрямів діяльності організацій і стимулюючи роботу з удосконалення¹.

Нова версія моделі досконалості EFQM, що враховує Цілі сталого розвитку наведена нижче (рис. 7).



Рис. 7. Модель досконалості EFQM®²

1. Більш детально про діяльність EFQM дивитися на офіційному веб-сайті фонду: www.efqm.org.

2. EFQM Model. – <https://www.efqm.org/index.php/efqm-model/>.

Оцінка рівня відповідності організацій вищевказаній моделі досконалості здійснюється за системою оцінки RADAR.

RADAR – це оціночний механізм на базі моделі вдосконалення EFQM. За аббревіатурою RADAR криються чотири етапи циклу оцінки.

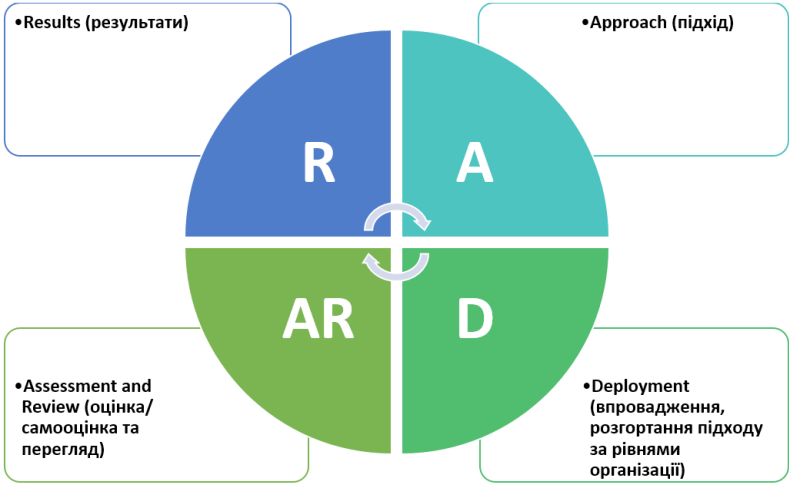


Рис. 8. Система оцінки RADAR

Принципи чотирьох стадій оцінки (самооцінки) за методикою RADAR відображені у таблиці 3.

Таблиця 3

Принципи оцінки RADAR

Елемент	Що оцінюється	Як це здійснюється в кращих організаціях
Results Результати	Основні досягнення компанії, показники її діяльності: фінансові, виробничі, усі показники системи управління, які відображають реалізацію організаційної політики і стратегії	В успішних організаціях результати відображають позитивні тенденції та/або стабільний хороший стан, відповідають встановленим цілям і є кращими відносно інших організацій. Досягнення таких результатів обґрунтоване застосуванням грамотних підходів
Approach Підхід	Плани компанії і основи їх прийняття, ефективність підходів, що застосовуються для досягнення планованих результатів	В успішних організаціях підходи, що застосовуються, є раціональними, продуманими, добре спланованими і регламентованими, чітко орієнтованими на задоволення потреб зацікавлених сторін. Підходи, що розробляються, інтегровані в корпоративну політику і стратегію та є взаємопов'язаними
Deployment Впровадження	Широта, системність застосування підходів, як відбувається їх розгортання усередині організації для реалізації прийнятих планів і стратегій	В успішних організаціях підходи розробляються для усіх напрямів діяльності і строго систематизуються
Assessment and Review Оцінка і перегляд	Як організація вивчає використовувані підходи, аналізує отримані результати, визначає сфери подальшого вдосконалення	У кращих організаціях підхід і його реалізація є предметом постійного вимірювання та вивчення, отримані результати використовуються для визначення і ранжирування сильних і слабких сторін, планування і реалізації діяльності з удосконалення

Методика RADAR дає кількісну оцінку кожному показнику і дозволяє виразити в цифрах рівень досконалості кожного критерію (субкритерію) та усієї організації.

Принципи та модель EFQM складають методологічну основу для **європейського конкурсу якості – Європейської премії EFQM**.

У кінці 2001 року експерти EFQM розробили систему визнання досягнень організацій і бізнес-одиниць в сфері якості, незалежно від розміру, обороту і сфери діяльності компанії – Рівні досконалості EFQM (Levels of Excellence), де премія EFQM є вищим ступенем на шляху до досконалості.

Рівні досконалості включають такі три основні сходинки:

- Європейська премія EFQM (фіналісти, призери, лауреати).
- Визнання досконалості.
- Прагнення до досконалості.

1. **Європейська премія EFQM (EFQM European Award)** – це змагання організацій, що прагнуть бути еталоном щодо удосконалення бізнесу. Участь у конкурсі вимагає підготовки звіту встановленої форми об'ємом до 75 стор. Звіт розглядається і оцінюється за методикою RADAR групою експертів, в яку входять топ-менеджери різних галузей бізнесу з різних країн Європи. Група експертів складається з

4-8 чоловік, залежно від розмірів і специфіки оцінюваної організації. Претенденти, що отримали попередні високі оцінки, приймають експертів для проведення обстеження на місцях. Візит може займати до 7 днів, причому організація зобов'язана надати можливість експертам побачити усі етапи бізнес-процесів.

За результатами обстеження на місцях експерти виставляють підсумкові оцінки конкурсантам і визначають фіналістів, призерів і лауреатів премії.

Організації, що досягли статусу фіналіста, вже можуть пишатися своїм результатом, оскільки вони отримують статус еталонних (бенчмаркінгових) компаній, що дозволяє їм увійти до ряду провідних організацій Європи.

Призерами є організації, що досягли видатних результатів за одним з восьми напрямів, що корелюють з фундаментальними принципами EFQM.

Організація може стати кращою за декількома напрямками, в той же час, може бути декілька переможців за кожним з напрямів.

Лауреати премії EFQM визначаються щорічно у кожній із організаційних категорій, причому може бути декілька переможців в одній категорії. Організації, що отримали найпрестижнішу європейську нагороду в сфері якості, вважаються еталонними і отримують загальне визнання використовуваних підходів і досягнутих результатів. Окрім того, вони отримують право використовувати логотип лауреата "Європейської премії EFQM" на бланках, візитках, в будь-яких рекламних матеріалах.

Слід також відмітити, що лауреати премії не мають права брати участь в конкурсі протягом наступних 5 років.

2. **Визнання досконалості (Recognized for Excellence)** – це рівень для організацій, що мають досвід самооцінки на базі моделі EFQM. Учасники вчаться систематизувати діяльність з визначення сильних сторін організації і сфер, що вимагають першочергового поліпшення.

Претенденти проходять ті ж етапи, що і претенденти премії досконалості EFQM, з тією лише різницею, що форма звіту дещо спрощена, група експертів включає від 2 до 5 чоловік і обстеження на місці займає не більше 3 днів. На відміну від головної Європейської премії, процес "визнання досконалості" не має строго регламентованого за часом графіку і відбувається протягом року. Організації, що набрали у результаті більше 400 балів, вважаються таким, що досягли рівня "визнання досконалості".

3. **Прагнення до досконалості (Committed to Excellence)** – цей рівень розроблений для організацій, що починають свій шлях удосконалення. Тут акцент зроблений на розуміння учасника-

ми свого поточного стану та можливостей для вдосконалення. Досягнення цього рівня вимагає проходження двох стадій:

- Стадія 1: залучення претендентів до процесу самооцінки на базі моделі EFQM з метою визначення сильних і слабких сторін бізнесу, сфер для першочергових змін.
- Стадія 2: демонстрація діяльності з вдосконалення, реалізація планів поліпшень, прийнятих за результатами самооцінки.

Експерт EFQM зустрічається з представниками організації, аналізує і обговорює стан справ компанії, і в ході 1-2 денного візиту виносить вердикт щодо відповідності системи управління рівню “прагнення до досконалості”. Отриманий сертифікат організації можуть вільно використовувати у своїй рекламній і комерційній діяльності.

Підготовку, навчання і експертизу організацій щодо рівнів “Recognized for Excellence” та “Committed to Excellence” здійснюють Національні партнери EFQM. В Україні таким партнером є Українська асоціація досконалості та якості.

Модель EFQM стала базовою методикою для багатьох національних європейських конкурсів якості, а також основою для *європейської моделі управління якістю для державного сектора “Загальної схеми оцінки” (Common Assessment Framework, CAF)*.

CAF має чотири головні цілі:

- охопити унікальні особливості організацій державного сектору;
- бути інструментом для державних службовців, які хочуть підвищити ефективність своєї організації;
- бути індикатором між організаціями державного сектору.

CAF сумісна з різними моделями якості й може бути першим кроком для організації, яка впроваджує систему управління якістю діяльності організації. Більш детально про CAF йдеться у наступних двох параграфах.