



Проект «**Передача знаний о польском опыте децентрализации как способ продвижения Польши среди формирующего общественного мнения элит Российской Федерации**» софинансируется Министерством иностранных дел Республики Польша в рамках циклической программы «Продвижение знаний о Польше».

Реализатор проекта: Фонд Образование для демократии

Партнер: Московская школа политических исследований

## **«Система управления качеством в учреждениях — бюрократия или улучшение?»**

### **Современные методы управления в органах администрации»**

Агнешка Вычарска\*

*„Качество – это определенная степень совершенства”*

Платон

Первые идеи управления качеством появились в больших производственных предприятиях и на заводах. Именно там уже в XVII в. оказалось, что надо необходимо ввести контроль качества производимых продуктов. Это позволило выйти на рынок продуктам высочайшего качества, удовлетворяющим заказчиков, а в результате принесло большие прибыли предпринимателям. Со временем контроль качества становилась все более популярным средством контроля за производством, а также приспособления изделий к требованиям заказчиков. А улучшение качества услуг стало элементом стратегии и начало распространяться как на производство, так и на планирование, маркетинг и логистику. Быстро стало очевидным, что в процесс улучшения качества следует вовлечь заказчиков с целью узнать их потребности, предпочтения и ожидания. Многие решения в этой области разработали японцы. Их концепции используются до сих пор, не только в области бизнеса.

До 90-ых годов XX в. система управления качеством ассоциировалась однозначно с областью производства. Именно там функционировали решения, которые являлись средствами контроля за процессом производства.

Систему, которая оказалась эффективным средством в производственных компаниях, в конце XX века муниципальные власти начали применять в области администрации. Не без значения был факт, что войты, мэры или старосты часто имели положительный опыт, приобретенный в сфере бизнеса. Первая система управления качеством, основанная на стандартах ISO, была введена в Канаде в 1995 г. В Польше первым обладателем сертификата, подтверждающего высокое качество оказываемых услуг, была мэрия города Дзержонюв.

Внедрение всеобщего управления качеством в учреждениях было также эффектом изменений в польской администрации в 90-ых годах. В то время был сделан упор на изменение формы государственного строя, а также на режим работы администрации.

Прежняя бюрократическая модель функционирования общественных учреждений, заключающаяся в устойчивом формальном управлении, основанном на однозначной кодификации, простом администрировании общественными делами и укреплении существующего порядка без элементов развития, была заменена менеджерской моделью оказания услуг и управлением наподобие коммерческого сектора.

Модель менеджерского общественного управления делает упор на ориентирование администрации на жителя-посетителя, отделение стратегических функций от операционных, на поиск решений, целью которых является формирование культуры администрации, направленной на эффективность.

Результатом принятия этой модели управления является подчинение действий потребностям и ожиданиям граждан. Учреждения выполняют служебную миссию по отношению к жителям. Поэтому кроме заботы о качестве особую роль играют также другие организационные показатели. Однако именно качество следует признать вышестоящей ценностью работы администрации.

Общественная администрация должна оказывать свои услуги, учитывая юридические требования и общественные ожидания по предоставляемым услугам. Соединение этих элементов решает об эффективности действий, осуществляемых администрацией.

Для жителя самым существенным является эффективно решить дело, получить исчерпывающую и понятную информацию, короткое время решения дела за счет улучшения работы. Исследования показывают, что посетители в учреждениях ожидают не только вежливости. Важны для них также: ответственность, доступность и компетентность. Обычно они отмечают еще один ключевой аспект — чиновник должен быть вовлечен в то, что он делает. Вышеуказанные элементы создают соответствующий уровень обслуживания населения.

И здесь появляется общее пространство для коммерческой и административной деятельности. Потребитель, покупающий товар, ожидает, что он будет самого высокого качества и будет максимально оправдывать ожидания. Для клиента учреждения услуга является своеобразным продуктом, и поэтому выполнение вышеуказанных требований существенно.

Все более популярны в учреждениях действия, цель которых заключается в повышении качества обслуживания жителей и росте организационной эффективности. Основой для них является внедрение системы всеобщего управления качеством согласно стандартам ISO 9000. Конечно, возможно осуществлять эти идеи и без внедрения системы. Но благодаря стандарту можно это сделать системно, а проверку осуществляют не только клиенты, но также независимая сертификационная организация, которая ежегодно контролирует функционирование системы в данной организации.

По мнению Марка Мухи, заместителя председателя сертификационной организации TÜV Rheinland ООО, системы управления качеством выполняют несколько важных функций в администрации. Это не только способ сохранить и совершенствовать качество услуг. Они осуществляют образовательную и спланивающую функцию, вводят организационный порядок. Они являются подспорьем в принятии решений и, в меньшей степени, помогают в борьбе с неэтичным поведением.

Чтобы можно было оценить, является ли всеобщее управление качеством действительно полезным в работе учреждения и совершенствовании оказываемых услуг или это скорее возможность для сертификационных организаций заработать большие деньги, следует прежде всего показать, каковы принципы и требования этой системы.

Главные требования стандарта ISO 9000 — это, в частности: ввести контроль за документами, вовлечь руководство в создание системы всеобщего управления качеством, создавать стандарты управления ресурсами, установить процессы изготовления продукта (реализации услуги), систематически исследовать удовлетворение заказчиков, продукцию, процессы). Эти требования подробно описаны в стандарте и они принимают во внимание восемь принципов качества:

1. **Ориентация на клиента** (Customer Focus Orientation) — это заказчик, в конечном итоге, решает о качестве услуг. У каждого сотрудника есть какой-либо клиент и поэтому клиенты должны быть точно идентифицированы, а их потребности и ожидания ясно определены и осуществлены. Удовлетворение заказчика должно быть одним из показателей оценки деятельности.

2. **Ведущая роль руководства** (Leadership) — роль руководства — принять решение, внедрить в учреждении систему и показать, что приоритет деятельности - это сознательное качество. Руководство определяет и вырабатывает направления развития, стратегии и политику учреждения.
3. **Вовлечение сотрудников** (Involvement of Peoples) — «Люди представляют наиболее ценную часть организации». Действие, целью которого является оптимально использовать потенциал сотрудников, учитывая их сатисфакцию, мотивацию и систематическую оценку.
4. **Процессоориентированный подход** (Process Approach) — принятие методики, заключающейся в использовании всех ресурсов и действий при осуществлении процессов.
5. **Постоянное улучшение** (Continual Improvement) — неизменная цель организации, на каждом этапе действия в изменяющихся условиях, не только путем решения существующих проблем и использования новых появляющихся возможностей, но также путем избегания ошибок благодаря системному выявлению проблем.
6. **Системный подход к управлению** (System Approach to Menagement) — признание организации системой взаимосвязанных, объединенных и влияющих друг на друга процессов.
7. **Подход к принятию решения, основанный на фактах** (Factual Approach to Decision Making) — эффективное принятие решений и действий на основе логичного и интуитивного анализа информации.
8. **Взаимовыгодные отношения с поставщиками** (Mutually Beneficial Supplier Relationship) — совершенство зависит от умелой оценки и соответствующего удовлетворения интересов групп и лиц, заинтересованных в функционировании организации: клиентов, поставщиков, сотрудников, предпринимателей и общества как такового.

Это восемь принципов — они звучат довольно теоретично. Но именно вокруг них такая организация, как госучреждение, строит систему. А спустя несколько месяцев работы над ее внедрением, во время которых сотрудникам кажется, что система — это просто лишняя работа (потому что уже многие годы они выполняют свои обязанности как можно лучше и, конечно, они поступают в соответствии с законом), система медленно начинает «приживаться» в учреждении и становится его неотъемлемой частью. Хотя иногда требуется несколько лет, чтобы самые большие скептики заметили ее достоинства. А когда уже они придут к выводу, что система больше помогает, чем вредит, они предлагают следующие цели качества и показывают области, которые надо совершенствовать.

Сотрудники учреждений, у которых есть сертификат качества, знают стратегии развития, выработанные Руководством. Они знают цели учреждения и отождествляют себя с его качественными результатами.

Руководство учреждения, которое признает приоритетом повышение уровня понимания качества, применяет на практике так называемый метод PDCA, значит мысленную модель, которую называют Циклом Деминга. Цикл состоит из четырех шагов: планирования, выполнения, проверки, корректировки. Сложно уговорить сотрудников с многолетним опытом действовать согласно этой схеме. Но когда уже они убедятся, что она эффективна, они приходят к выводу, что это лучший метод достичь совершенства.

Применяется бенчмаркинг — систематическое сравнение собственных процессы в своей фирме с наилучшими услугами других организаций в той же области. Это также использование чужих, проверенных решений. Зачем ломиться в открытую дверь? Тем более, что часто первооткрыватель в процессе разработки решения исключил потенциальные ошибки, несоответствия и риски.

В современных учреждениях сознательные власти не боятся делегировать полномочия. Философия empowerment позволяет им найти время, чтобы выполнять роль менеджера в учреждении, а одновременно она является проявлением доверия по отношению к сотрудникам.

Уже на этапе опознания ключевых процессов в организации сотрудники во всё большей степени узнают механизмы управления в учреждении. Они идентифицируют процессы и одновременно, как считает Марек Муха, «учатся организации».

Внедрённые процедуры, являющиеся инструкциями поведения по данному вопросу, описывают ход действий. Функционирование поднадзорных процедур в учреждении обозначает, что каждый сотрудник, начинающий работу на новой должности, действует одинаково – по определённой схеме. А столь распространенная проблема как отсутствие сотрудников в отпускное время, может быть тоже эффективно решена благодаря процедурам. Общеизвестны случаи, когда в учреждении из-за отсутствия одного сотрудника невозможно оформить дело. Тогда замещающий человек имеет в своем распоряжении процедуру или информационный лист. Как процедуры, так и информационные листы в области обслуживания являются элементами системы. В учреждении существует перечень оказываемых им услуг. Неоднократно бывает так, что житель, прежде чем попадёт в нужное ему учреждение, посетит другие офисы местного самоуправления. Дружественное посетителю учреждение, чтобы облегчить ему оформление вопроса, составляет и объявляет перечни услуг. Это может быть

подготовлено в виде информационных листов, инструкций либо информационных сайтов. Жители не обязаны знать все правовые нормы или требования, которые им придется проходить во время оформления дела в соответствующем органе местного управления. Именно такие листы (написанные внятным и простым языком) являются справочником (или, возвращаясь к школьному времени, просто шпаргалками), позволяющим жителям получить знания в области правовых норм, требуемых документов, оплат, процедур. Эти листы содержат также бланки для определенных категорий дел.

Информационные листы должны быть доступны для заказчиков как на веб-сайтах, так и в точках первого контакта жителя с учреждением.

В эпоху информатизации именно сайт является основным и эффективнейшим средством общения с жителями и передачи знаний о действиях администрации. „Как оформить дело?" - это место на веб-сайте, где учреждения, ориентированные на потребителя, помещают всю информацию, касающуюся оформления дела. Благодаря этому жители в состоянии собрать все необходимые документы, а также заполнить заявление. Это позволяет избежать нескольких визитов в учреждение с целью оформить все документы.

А когда клиент уже посетит учреждение, в котором на стене висит сертификат, на своем пути он встретит точку обслуживания интересантов, офис обслуживания жителей или справочное бюро. В любом случае, несмотря на различие названий, это точка первого контакта жителя с учреждением. Она выполняет не только информационную функцию (хотя она решительно приоритетна), но также является «органом» продвижения. Кроме всей информации, которая нужна посетителю для оформления дела, это также своего рода путеводитель по учреждению. После нескольких лет функционирования таких точек жители, посещающие учреждения, с порога автоматически направляются именно туда. Поэтому важно, чтобы сотрудник на месте первого контакта имел не только широкие знания в области функционирования учреждения, но тоже обладал чертами личности, полезными на этом посту. Сотрудники должны всегда помнить о том, что сказал В.Э. Деминг, пионер системы качества в мире: , «Понять смысл своей работы – это понять заказчика, его нужды и ожидания». Точка обслуживания клиентов или точка обслуживания жителей, в которой работает стажёр, случайный сотрудник или, что хуже - некоммуникабельный или неассертивный человек, не выполняет свою роль и расстраивает жителей. Создавать такую точку имеет смысл только тогда, когда посетители чувствуют себя давно жданными гостями, к которым сотрудник обращается внятным языком, а не нежеланными нарушителями покоя. Тогда точка обслуживания выполняет свою роль.

Невозможно построить современную систему качества, опираясь только на удовлетворение потребностей клиентов, не уделяя достаточного внимания пониманию

нужд, стремлений и мотиваций сотрудников. Важным является ведение целостной и системной кадровой политики. Это касается открытого и надежного отбора сотрудников, опирающегося на квалификации и компетенции, а не на политические взгляды или знакомства. Образованный чиновник после прохождения соответствующих тренингов безошибочно выполняет свои обязанности. Одновременно существенно воспитывание в сотрудниках навыков и эластичного подхода в случае перемен, новых нужд и задач. В философию учреждения, стремящегося к постоянному повышению качества, вписывается механизм постоянного повышения квалификации. „Процесс управления качеством начинается и кончится образованием" – К. Ишикава. Надо тоже подчеркнуть роль существования справедливой системы оценки сотрудников.

О механизме надежного управления информацией в учреждении мы упомянули уже раньше. Это не только эффективная передача информации жителям при помощи сайта, газеты или сотрудников первого контакта. Это тоже создание Начальством системы передачи информации и распределения труда. У многих учреждений одна и та же проблема: отсутствие или недостаточная коммуникация и координация между организационными единицами. Одной из причин является жесткое разделение на отделения, секторы или департаменты, а также искусственные и сугубо „бумажные" механизмы координации, занесенные в организационные уставы. Эффективный процесс координации позволяет создать оптимальные условия работы. Такая атмосфера благоприятствует не только более эффективной работе, но также использованию идей, предложений и потенциала сотрудников. Система управления качеством позволяет избежать жесткого структурного управления организационными единицами в пользу управления процессами, реализованными в учреждении.

В рамках системы управления качеством учреждение обязано провести исследование удовлетворения заказчиков. Правду сказать, нету идеального метода проверить требования нормы в этой области. До сих пор самым популярным является опрос разных групп клиентов. Не всегда учреждение поручает провести опрос профессиональной фирме. Но опрашивание собственными силами оставляет желать лучшего. Часто посетители не хотят проводить в учреждении больше времени, чем это необходимо для оформления дела, и поэтому их трудно убедить, чтобы они ещё остались заполнять анкету. Опыт показывает, что анкету заполнит скорее клиент, недовольный обслуживанием (который часто оценивает субъективно и даже невыгодные для него правовые нормы воспринимает лично), так как это для него возможность отреагировать свою злость. Тем не менее, проведенный опрос является ценным материалом для Начальства и уполномоченного по системе управления качеством. Замечания жителей указывают на области, нуждающиеся в совершенствовании, которых сотрудники учли, думая, что они не требуют улучшения или что уже достигли нужного уровня. Случаются,

конечно, предложения, которые по разным причинам (правовым, организационным, финансовым) невозможно реализовать.

Своего рода дополнительным элементом к системе управления качеством в администрации является система самооценки. Существует несколько методов-моделей самооценки. Самооценка позволяет поставить диагноз всей организации, во всех областях её деятельности.

Основным аргументом противников внедрения системы всеобщего управления качеством в администрации рост бюрократии и новых куч документов. Несколько лет тому назад можно бы защитить его, принимая во внимание количество бумаги, используемой уполномоченным по управлению качеством в учреждении, чтобы создать и распространить документы среди сотрудников. Сегодня, в эпоху Интернета, жители пользуются информацией, выложенной на сайтах учреждений. А у сотрудников доступ к внутренней информационной сети (интранету), что элиминирует или минимизирует необходимость бумажной документации.

Кроме аргумента о чрезмерной бюрократии, который легко опровергнуть, скептики указывают на затраты, связанные с внедрением системы консалтинговыми фирмами и процессом сертификации, осуществляемым сертификационной фирмой. Стоит, однако, задаться вопросом, не окупаются ли эти затраты, ибо, как говорит Филип Кросби: „Качество является предметом выбора. Но отсутствие качества обходится дорого – придется платить за все действия, связанные с изначально неправильным выполнением работы.“

Следовательно, иметь сертификат качества, отвечающий норме PN-EN ISO 9001:2009 обозначает стоять в ряду современно управляемых муниципальных учреждений в стране, которые внедрились в свои структуры систему управления качеством по международным нормам. Это тоже существенный элемент, содействующий лучшему восприятию польских органов администрации на международном сообществе.

Кроме продвижения, единица местного самоуправления, которая осознанно осуществляет политику качества и последовательно выполняет свою миссию, опираясь на современные методы управления, является интересным партнером для установления партнерских контактов с заграничными органами местного самоуправления. Такие связи являются отличным форумом для обмена опытом и презентации разработанных решений в разных областях деятельности.

Заключительные итоги однозначны: сложно подвергать сомнению пригодность системы всеобщего управления качеством в учреждении. Решительно легче защищать ее функционирование в органах администрации, чем искать аргументов против её внедрения. Но чего можно ожидать от автора текста, которая уже восьмой год работает уполномоченным



по системе управления качеством в одном из муниципальных учреждений юго-восточной Польши.



\* **Агнешка Вычарска** - родилась в 1973 г. в г. Ланьцут. Окончила Факультет права и администрации Ягеллонского университета в Кракове, по образованию судья. Является начальником Организационно-правового отдела Управления повята в г. Лежайск, а также Уполномоченным по делам системы управления качеством в повяте, Повятовым защитником потребителей и Уполномоченным главы повята по делам муниципальных выборов.

Несколько лет сотрудничает в качестве консультанта с Фондом менеджерских инициатив из Люблина. Участвовала напр. в процессе внедрения системы управления качеством в Министерстве внутренних дел и администрации Республики Польша.



Fundacja Edukacja  
dla Demokracji