

Т. В. Маматова,  
к. е. н., доцент, доцент кафедри менеджменту та управління проектами,  
ДРІДУ НАДУ при Президентіві України  
Е. О. Сергієнко,  
аспірант кафедри менеджменту та управління проектами,  
ДРІДУ НАДУ при Президентіві України

## ЗМІНИ ОРГАНІЗАЦІЙНОЇ КУЛЬТУРИ ПУБЛІЧНИХ ІНСТИТУЦІЙ ПРИ ВПРОВАДЖЕННІ ПІДХОДУ "LEAN"

**Досліджено взаємозв'язок реформ публічного управління в Україні, які базуються на впровадженні сучасних моделей якості діяльності, зі змінами організаційної культури публічних інституцій. Запропоновано перелік оновлених цінностей клієнт-орієнтованої організаційної культури якості та соціальної відповідальності органу публічного управління. Схарактеризовано основні положення концепції "Ощадливе управління" та методологічні підходи щодо інтеграції принципів "Lean" в систему управління якістю публічної інституції.**

**The interrelation between the reforms of public management, based on the implementation of quality and excellence models, and the in public institutions' organizational culture has considered. The renewed values of the client-oriented public institutions' organizational culture of quality and social responsibility were suggested. The core principles of the "Lean"-concept and methodological approaches for its implementation in the public institutions' QMS were characterized.**

*Ключові слова: організаційна культура, ощадливе управління, публічне адміністрування, управління на основі якості, цінності.*

*Key words: Lean, organizational culture, public administration, quality management, value.*

### ВСТУП

Однією з найбільших проблем, що сьогодні постають перед суспільством — потреба в довірі громадян до публічних інституцій. Зважаючи на це, органи публічного адміністрування мають відігравати важливу роль у розвитку місцевих громад, в яких надання якісних, економічно ефективних та узгоджених публічних послуг сприяє сталому розвитку, розгортаючись та взаємодіючи послідовно й узгоджено з національною та регіональною політикою. За екстремальних обставин органи публічного адміністрування можуть забезпечувати стабільність і сприяти керованості та підпорядкованості, коли цього бракує на регіональному чи національному рівні. Забезпечуючи високоякісне функціонування органу публічного адміністрування, можна коригувати та поліпшувати державну політику, яку формують на інших рівнях влади, що дає змогу системі в цілому ставати міцнішою. Такий злагоджений підхід допомагатиме надійно й узгоджено формувати органи влади на місцевому, регіональному та національному рівнях.

Органи місцевого самоврядування мають забезпечувати основні соціальні та адміністративні послуги: дошкільна, середня та професійно-технічна освіта, профілактика захворюваності, первинна та вторинна медична допомога, охорона громадського порядку, організація надання комунальних послуг, транспортне обслуговування тощо. Нині виконувати всі ці функції здатні лише міські громади. У більшості

сільських громад, навіть у багатьох громадах малих міст не вистачає фінансових і кадрових ресурсів для надання всього спектра публічних послуг належної якості та кількості. Як наслідок, більшість громадян позбавлені можливості користуватися якісними публічними послугами [1].

Досвід досліджень свідчить про те, що позитивний результат від застосування системи управління на основі якості в органах місцевого самоврядування може бути досягнутий, тільки якщо впровадження пов'язане з мотивацією службовців, націленою на проведення змін і постійного внесення поліпшення в процеси. В сучасних складних, динамічно змінних умовах оточуючого середовища впровадження управління на основі якості в органах місцевого самоврядування необхідно розглядати з принципово нових позицій, які мають базуватись на сучасних методологічних основах, результативність та ефективність яких підтверджені застосуванням їх в інших сферах діяльності. Видозміни організаційної культури є ключем успішної реалізації головної стратегії вдосконалення діяльності й адаптації все більш неспокійного навколишнього середовища; з такою необхідністю стикаються всі сучасні організації.

Впровадження концепції "Lean" (від англ. "тощий" — "Ощадливе управління") досліджувалось у працях Ю. Адлера, Я. Беттлеса, К. Ватта, Дж. Врумекка, Р. Искандаряна, Л. Кухаревої, Р. Озеранського, Д. Теппинга, С. Фомичева та інших вчених [2—6]. Питанням формування методологічних

основ та інструментарію впровадження управління на основі якості в органах публічного управління присвячено роботи Е. Годнева, Ю. Зубкова, П. Калити, Т. Калити, М. Лахижи, В. Момота, Т. Мотренка, О. Никитюка, В. Новикова, Т. Пахомової, В. Полтавець, П. Прокопа та інших науковців [7—14]. Не менший науковий інтерес становить питання формування організаційної культури, орієнтованої на якість, про що свідчать розробки К. Камерона, К. Куинна, В. Лапідуса, А. Ліпенцева, Т. Салимової [15—17]. У попередніх роботах авторів розглянуті окремі питання формування та діагностики організаційної культури при впровадженні управління на основі якості в органах державного контролю та органах місцевого самоврядування [18].

## ПОСТАНОВКА ЗАДАЧІ

З огляду на це метою статті є дослідження зміни організаційної культури при впровадженні управління на основі якості в органах публічного управління, що конкретизується в таких завданнях:

— дослідити взаємозв'язок реформ публічного управління в Україні, які базуються на впровадженні сучасних моделей якості діяльності, зі змінами організаційної культури публічних інституцій;

— сформулювати перелік оновлених цінностей клієнт-орієнтованої організаційної культури органу публічного управління;

— схарактеризувати основні положення концепції "Ощадливе управління" ("Lean") та методологічні підходи щодо інтеграції принципів "Lean" в систему управління якістю публічної інституції.

## РЕЗУЛЬТАТИ

Як свідчать результати опитування громадської думки, головними проблемами, які заважають органам самоврядування в наданні якісних адміністративних послуг, є: (1) некомпетентність співробітників установ (відсутність необхідних знань, навичок, досвіду, незнання або невірна інтерпретація існуючих законів та нормативних актів); (2) невідповідне ставлення до клієнтів (відсутність бажання допомогти та загального позитивного ставлення до пересічних громадян, розподіл їх на "своїх та знайомих"); (3) тривалі терміни розгляду та вирішення справ (черги, переадресування до різних кабінетів, велика кількість осіб, що беруть участь у вирішенні досить простих та прозорих справ); (4) корупція серед чиновників та службовців публічних установ та організацій; (5) велика кількість різного роду анкет та формулярів, що необхідно заповнювати або надавати при зверненні до органів влади [1].

У країнах ЄС питання підвищення якості обслуговування громадян намагаються вирішити шляхом впровадження в діяльність публічних інституцій принципів і методів концепції всеохопного управління якістю (TQM), при цьому відбувається адаптація апробованих у сфері бізнесу інструментів досягнення організаційної досконалості та знань щодо інжинірингу якості.

Упровадження сучасних моделей якості діяльності в органах публічного управління стає невід'ємною частиною процесу позитивного їх сприйняття в суспільстві. В Україні вже існує багато прикладів успішного застосування одного з елементів сучасного управління на основі якості — систем управління якістю (СУЯ) відповідно до вимог міжнародного стандарту ISO 9001 [8; 10; 11; 12].

Учасники процесів впровадження СУЯ в органах публічного управління відзначають, що цей підхід сприймається персоналом як принципово новий в організації діяльності публічних інституцій. Фактично йде формування нової філософії етичної влади, орієнтованої на потреби своїх грома-

дян. При впровадженні СУЯ в органах публічного управління основний акцент роблять на зменшенні навантаження, тяганини, корупції, сваволі, байдужості службовців. Послуги стають адресними і прозорими, без прямих контактів замовника з чиновниками [8].

Якщо керівництво органу публічного управління усвідомлює переваги від впровадження сучасних моделей якості діяльності з їх гуманістичною орієнтацією, то логічно приймається рішення про впровадження системи управління якістю з наступною сертифікацією на відповідність ISO 9001. У результаті зростає якість виконання владою функцій з надання управлінських послуг для територіальної громади. Збільшується й імовірність залучення інвесторів під економічні, соціальні, екологічні та інші програми. Підвищується престиж влади і керівників в очах членів територіальних громад інших співтовариств. Інноваційний характер процесів впровадження СУЯ сприяє адаптації публічних інституцій до сучасних стандартів життєдіяльності, розвитку і стимулюванню партнерських зв'язків з іноземними колегами.

Подібні ініціативи надають організаціям можливість відпрацювати нові цінності як для самих себе, так і для суспільства, частиною якого вони є, лише якщо вони сприяють створенню можливостей для навчання людей та розвитку взаємовідносин із зацікавленими сторонами. Тому пропонуємо перелік оновлених цінностей клієнт-орієнтованої організаційної культури якості та соціальної відповідальності органу публічного управління:

1. Якість як мета номер один.
2. Орієнтація на довгостроковий успіх.
3. Персонал — цінність номер один.
4. Системне мислення службовців.
5. Організація процесів передачі точної та достовірної інформації.
6. Принцип "весь персонал — одна команда".
7. Безперервна освіта всього персоналу.
8. Розвиток екологічної свідомості.
9. Посилення соціальної відповідальності перед місцевою громадою та іншими зацікавленими сторонами.

Серед сучасних інструментів управління на основі якості одну з лідируючих позицій займає концепція "Lean" (ощадливе управління), що сформувалася на японських підприємствах. В основі "Lean" лежить ідея, згідно з якою будь-які дії на підприємстві необхідно розглядати з точки зору споживача: створює ця дія цінність для споживача чи ні [3; 4].

Наприклад, обробка заявки споживача або шліфовка деталі на верстаті створюють цінність, а коли заявка споживача лежить в лотку у службовця або деталь знаходиться в коморі цеху в очікуванні наступної стадії обробки, то цінність не створюється. Цінність в ході будь-якого процесу — чи то виробництво, надання послуги або проектування — додається шляхом матеріальної або інформаційної трансформації виробу, послуги або операції, в ході якої повинен бути отриманий продукт, потрібний споживачеві. Погляд на процес очима споживача дозволяє зрозуміти, на яких стадіях цінність додається, а на яких — ні. Завдання полягає в тому, що на операції, які не додають виробу цінності, витрачається якомога менше часу [19]. Визначено 14 принципів "Lean" — принципів управління на основі попередження помилок — які поділяють за Дж. Лайкером на чотири категорії [4] (табл.).

Якщо проаналізувати роботу типової організації з цієї точки зору, то виходить, що дії, що додають цінність продукту на всіх стадіях, складають всього лише 5—10%, а 90—95% — не додають цінності, тобто є втратами. При впровадженні "Lean" виділяють вісім основних видів втрат — дій або витрат, що не додають цінності при здійсненні виробничих процесів та бізнес-процесів [3]. До них відносяться ті втра-

**Таблиця 1. Розподілення принципів управління на основі попередження помилок за категоріями**

Категорія	Принцип	Зміст
I Філософія довгострокової перспективи	1	Приймай управлінські рішення з урахуванням довгострокової перспективи, навіть якщо це завдає шкоди короткостроковим фінансовим цілям
II Правильний процес дає правильні результати	2	Процес у вигляді безперервного потоку сприяє виявленню проблем
	3	Використовуй систему «витягування», щоб уникнути перевиробництва
	4	Розподілай обсяг робіт рівномірно: працюй як черепаха, а не як заєць
	5	Зупини процес, коли виникають проблеми з якістю
	6	Стандартні завдання – основа безперервного вдосконалення і делегування повноважень співробітникам
	7	Використовуй візуальний контроль, щоб ні одна проблема не залишилася непоміченою
	8	Використовуй тільки надійну, випробовану технологію
III Розвиток співробітників і партнерів	9	Виховуй лідерів, які досконало знають свою справу, сповідують філософію компанії і можуть навчити цьому інших
	10	Виховуй непересічних людей і формул команди, які сповідують філософію компанії
	11	Поважай своїх партнерів і постачальників, став перед ними складні завдання і допомагай їм вдосконалюватися
IV Безперервне навчання	12	Щоб розібратися в ситуації, треба побачити все своїми очима
	13	Приймай рішення, не кваплячись, на основі консенсусу, зваживши всі можливі варіанти; впроваджуючи його, не затримуйся
	14	Розвивай організацію, що навчається за рахунок невинного самоаналізу й безперервного вдосконалення

manufacturing" — "Ощадливе виробництво" — трансформувалося в "Lean" — "Ощадливе управління" [2; 6]. У багатьох країнах концепція "Ощадливе управління" з ентузіазмом прийнята в державних установах, наприклад, в державному секторі Данії Lean використовується в якості одного із засобів підвищення якості й ефективності при незмінному бюджеті [19; 20]. На нашу думку, застосування концепції "Lean" ("Ощадливе управління") в нашій країні сприятиме підвищенню якості надання публічних послуг та зростанню ефективності діяльності публічних інституцій, перетворенню їх на "ощадливі установи" за умов інтеграції принципів "Lean" в систему управління якістю публічної інституції (рис. 1).



**Рис. 1. Модель "Ощадлива установа": інтеграція принципів "Lean" в систему управління якістю органу публічного управління**

ти, які зазвичай не помітні, і які споживач не повинен оплачувати. Подібні втрати можливі не тільки на виробництві, але і при розробці продукції, наданні послуг або діловодстві: перевиробництво (1); очікування (втрати часу, перерви в роботі) (2); зайве транспортування або переміщення (3); зайва обробка (виробничі процеси, не створюють доданої цінності) (4); надлишок запасів (5); зайві рухи (будь-яке переміщення людей, інструменту чи обладнання, які не збільшують додану цінність продукції) (6); дефекти (7); нереалізований творчий потенціал співробітників (неповне використання людських розумових та творчих здібностей і досвіду) (8).

Пройшовши багаторазову апробацію на підприємствах як виробничій, так і невиробничій сфер, концепція "Lean" підтвердила свою універсальність. У результаті назва "Lean

Зростаюча популярність впровадженні підходу "Lean" свідчить про те, що це не чергова швидкоплинна мода в менеджменті. Це продуктивний підхід до вдосконалення діяльності з опорою на факти, статистичні методи і інструменти управлінської аналітики. Методи "Ощадливого управління" не потребують особливих інвестицій. Але потрібно поступово змінювати організаційну культуру установи, систему взаємовідносин між різними рівнями і підрозділами організації, систему ціннісного спрямування співробітників та їх взаємовідношення. На наш погляд, при впровадженні підходу "Lean" в органах місцевого самоврядування має відбутись оновлення "конкуруючих цінностей TQM" (за К. Камероном та Р. Куїном) (табл. 2) [15] — як результат урахування 14 принципів "Lean". Матрицю оновлених "конкуруючих цінностей TQM" в умовах інтеграції принципів "Lean" наведено на рис. 2.

**ВИСНОВКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗРОБОК З ЦЬОЇ ТЕМИ**

1. Досліджено взаємозв'язок реформ публічного управління в Україні, що базуються на впровадженні сучасних моделей якості діяльності, зі змінами організаційної культури публічних інституцій (Маматова Т.В.).

2. Сформовано перелік оновлених цінностей клієнт-орієнтованої організаційної культури якості та соціальної відповідальності органу публічного управління (Маматова Т.В.).

3. Характеризовані основні положення концепції "Ощадливе управління (Lean)" та інтеграції принципів "Lean" в систему управління якістю публічної інституції (Сергієнко Е.О.).

4. Сформовано матрицю оновлених "конкуруючих цінностей TQM" в умовах інтеграції принципів "Lean" (Сергієнко Е.О.).

Необхідна подальша апробація запропонованого підходу в органах публічного управління в системному поєднанні з фор-

муванням відповідних інструментів оцінювання організаційної культури.

**Таблиця 2. "Конкуруючі цінності" TQM для різних типів організаційних культур (за К. Камероном та Р. Куінном)**

Тип організаційної культури			
Ісрархія	Ринок	Клан	Адхократія
<ul style="list-style-type: none"> <li>- виявляти помилки</li> <li>- вимірювати</li> <li>- контролювати процеси</li> <li>- систематично вирішувати проблеми</li> <li>- застосовувати «інструменти якості»</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- вимірювати потреби споживачів</li> <li>- збільшувати продуктивність</li> <li>- здійснювати творче партнерство</li> <li>- підвищувати конкурентоспроможність</li> <li>- залучати споживачів і постачальників</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- наділяти повноваженнями</li> <li>- створювати команди</li> <li>- залучати співробітників</li> <li>- розвивати людські ресурси</li> <li>- забезпечувати відкритість спілкування</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- дивувати та захоплювати</li> <li>- створювати нові стандарти</li> <li>- передбачувати потреби</li> <li>- продовжувати вдосконалення</li> </ul>

Література:

1. Реформа місцевого самоврядування в Україні. Звіт про результати публічних консультацій. — Режим доступу: // [http://www.icps.com.ua/doc/Reforma\\_UKR.pdf](http://www.icps.com.ua/doc/Reforma_UKR.pdf).

2. Адлер Ю.П. Ощадливого Бог береже (про ошадливе виробництво та П'ять великих японських систем управління персоналом) / Ю. П. Адлер // Світ якості України. — 2004. — № 2. — С. 10—14.

3. Вумек Дж. П. Бережливое производство: Как избавиться от потерь и добиться процветания вашей компании / Джеймс П. Вумек, Дэниел Т. Джонс; пер. с англ. — М.: Альпина Бизнес Букс, 2004. — 473 с.

4. Озеранский Р. От сертифицированной системы менеджмента качества к бережливому производству / Р. Озеранский. — Режим доступу: <http://qualityforum.ru/node/130>. — Назва з екрану.

5. Теппинг Д. Бережливый офис. Управление потоками создания ценности / Д. Теппинг, Т. Шукер; пер. с англ. А. Л. Раскина; под науч. ред. Э. А. Башкардина. — РИА "Стандарты и качество", 2009. — 208 с.

6. Фомичев С. К. "Бережливое управление": управление потоком создания ценности / С. К. Фомичев, Н. И. Скрябина, О. Ю. Уразлина // Методы менеджмента качества. — 2004. — № 7. — С. 15—21.

7. Зубков Ю. Системы менеджмента качества в государственных и муниципальных организациях / Ю. Зубков // Стандарты и качество. — 2009. — № 4. — С. 68—71.

8. Калита П. Вдосконалення управління на засадах стандартів ISO серії 9000: принципи та особливості їх використання в органах влади / П. Калита // Світ якості України. — 2007. — № 1—2. — С. 10—13.

9. Лахижа М. Іноземний досвід впровадження СУЯ в роботу органів влади / М. Лахижа // Вісник державної служби. — 2006. — № 3. — С. 40—46.

10. Момот В. Е. Принципи міжнародного стандарту якості ISO 9001:2000 у діяльності органів місцевого самоврядування / В. Е. Момот, В. В. Смирнов // Економіка і держава. — 2006. — № 11. — С. 62—65.

11. Мотренко Т. Запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади / Т. Мотренко // Бюрократ. — 2006. — № 11—13. — С. 2—11.

12. Новіков В. Системи управління якістю в органах влади — дієвий інструмент підвищення конкурентоспроможності країни / В. Новіков, О. Никитюк // Стандартизація, сертифікація, якість. — 2007. — № 5. — С. 50—52.

13. Пахомова Т. Забезпечення якості та управління нею в органах публічної влади / Тетяна Пахомова // Право України. — 2003. — № 8. — С. 35—40.

14. Полтавець В. Розробка ефективних систем менеджменту якості в органах місцевого самоврядування на ос-

Гнучкість та дискретність	
<p><b>КЛАН</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• наділяти повноваженнями</li> <li>• створювати команди</li> <li>• залучати співробітників</li> <li>• заохочувати безперервне навчання</li> <li>• забезпечувати відкритість спілкування</li> </ul>	<p><b>АДХОКРАТІЯ</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• дивувати та захоплювати</li> <li>• створювати нові стандарти</li> <li>• формувати філософію довгострокової перспективи</li> <li>• продовжувати вдосконалення</li> </ul>
<p><b>Внутрішній фокус</b></p> <p><b>ІСРАРХІЯ</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• вимірювати</li> <li>• виявляти помилки</li> <li>• підтримувати процеси в «управляемому» стані, щоб «правильний» процес давав «правильні» результати</li> <li>• застосовувати «інструменти якості»</li> </ul>	<p><b>Зовнішній фокус</b></p> <p><b>РИНОК</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• вимірювати потреби споживачів</li> <li>• підвищувати конкурентоспроможність</li> <li>• розвивати співробітників і партнерів</li> </ul>
<b>Стабільність і контроль</b>	

**Рис. 2. Матриця оновлених "конкуруючих цінностей TQM в умовах інтеграції принципів "Lean"**

нові міжнародного стандарту ISO 9001:2000 / В. Полтавець // Аспекти самоврядування. — 2003. — № 2. — С. 32—34.

15. Камерон К. Диагностика и изменение организационной культуры / Ким Камерон, Роберт Куинн; пер. с англ.; под ред. И. В. Андреевой. — СПб.: Изд-во "Питер", 2001. — 320 с.

16. Ліпенцев А. Організаційна культура органів державного управління і місцевого самоврядування: проблеми діагностики / А. Ліпенцев, У. Фокшей // Вісник УАДУ. — 2000. — № 3. — С. 75—79.

17. Салимова Т. Формирование понятия организационной культуры, ориентированной на качество / Т. Салимова, А. Ерастова // Проблемы теории и практики управления. — 2009. — № 2. — С. 98—106.

18. Маматова Т. Оцінювання організаційної культури як елемент системи надання якісних послуг органами державного контролю / Т. Маматова, Е. Сергієнко // Актуальні пробл. держ. упр.: зб. наук. пр. — Д.: ДРІДУ НАДУ, 2007. — Вип. 2 (28). — С. 91—103.

19. Barker B. Why are UK Managers failing to adopt Lean Concepts to Improve the Delivery and Quality of Public Services? Some explanations and possible solutions / B. Barker, K. Zamir. — Access mode: [http://www.nationalschool.gov.uk/organizational\\_development/performance\\_improvement\\_team/Downloads/X06/Efficiency\\_Conference\\_06\\_Bob\\_Barker\\_handouts.pdf](http://www.nationalschool.gov.uk/organizational_development/performance_improvement_team/Downloads/X06/Efficiency_Conference_06_Bob_Barker_handouts.pdf). — Title from screen.

20. Quality Management: Increasing Your Organisations' Performance Through CAF and Lean. — Access mode: [http://www.eipa.eu/files/repository/product/20080407151322\\_0821202\\_20080407.pdf](http://www.eipa.eu/files/repository/product/20080407151322_0821202_20080407.pdf). — Title from screen.

Стаття надійшла до редакції 17.02.2010 р.