### МУНІЦИПАЛЬНА ПРОГРАМА ВРЯДУВАННЯ ТА СТАЛОГО РОЗВИТКУ ПРОГРАМА РОЗВИТКУ ОРГАНІЗАЦІЇ ОБ'ЄДНАНИХ НАЦІЙ



### СИСТЕМА УПРАВЛІННЯ ЯКІСТЮ МУНІЦИПАЛЬНИХ ПОСЛУГ

### ДОСВІД ВОЗНЕСЕНСЬКОЇ МІСЬКОЇ РАДИ ЗА ПІДТРИМКИ ПРООН



**3MICT** 

ПЕРЕДУМОВИ СТОР.

- **РОЗДІЛ 1.** ОСОБЛИВОСТІ ЗАПРОВАДЖЕННЯ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ЯКІСТЮ СУБ'ЄКТАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ
- РОЗДІЛ 2. СТАНДАРТИ ISO: ПИТАННЯ ТА ВІДПОВІДІ
- **РОЗДІЛ 3.** ДОСВІД ЗАПРОВАДЖЕННЯ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ЯКІСТЮ МУНІЦИПАЛЬНИХ ПОСЛУГ ВОЗНЕСЕНСЬКОЮ МІСЬКОЮ РАДОЮ ЗА ПІДТРИМКИ ПРООН

ДОДАТКИ

#### ПЕРЕДУМОВИ

На сьогоднішній день в українському суспільстві існує потреба формування довіри місцевих громад до органів самоврядування. Для досягнення такої довіри органи місцевого самоврядування повинні забезпечувати ефективне управління місцевим розвитком із високоякісним наданням послуг, економічним процвітанням та соціальною справедливістю на місцевомі рівні.

З метою розбудови інституційного потенціалу для спільного врядування та сталого розвитку у містах-парнерах, «Муніципальна програма врядування та сталого розвитку», що впроваджується Програмою розвитку ООН в Україні, підтримує зацікавлені сторони всіх рівнів у покращенні врядування, наданні послуг та якості життя громадян. Запровадження системи управління якістю муніципальних послуг у відповідності до міжнародного стандарту ISO 9000:2001 є одним з видів підтримки у цій сфері, що експериментувався Програмою у 2007 році у співпраці із Вознесенською міською радою.

Результати реалізації цього проекту засвідчують високу ефективність такої діяльності та доцільність перейняття цього досвіду органами місцевого самоврядування інших міст України. Дана брошура підготовлена з метою надання базової інформації партнерам Програми про особливості запровадження системи якості суб'єктами місцевого самоврядування та відповідний досвід Вознесенської міської ради.

## 1. ОСОБЛИВОСТІ ЗАПРОВАДЖЕННЯ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ЯКІСТЮ СУБ'ЄКТАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ $^1$

Органи місцевого самоврядування мають постійно вдосконалюватись із метою ефективного виконання власних та делегованих їм повноважень та реалізації постійно зростаючих очікувань членів територіальних громад. Саме тому сучасні вимоги до роботи органів місцевого самоврядування спираються на ефективні стандарти Міжнародної організації з сертифікації щодо управління якістю, які до недавнього часу асоціювалися виключно з комерційною діяльністю. В Україні наразі цей процес тільки починає набирати обертів, однак його актуальність зростає з часом.

#### Мета

Метою приведення органами місцевого самоврядування системи управління якістю муніципальних послуг у відповідність до міжнародного стандарту ISO 9001:2000 є надання якісних послуг населенню, що, у загальному, має сприяти:

- поліпшенню якості послуг;
- підвищенню ефективності діяльності;
- покращанню іміджу органів місцевого самоврядування в цілому;
- збільшенню керованості, гнучкості, здатності більш ефективно розв'язувати нагальні проблеми місцевих громад.

#### Принципи

Стандартом ISO 9001:2000 передбачається, що управління організацією та її контроль повинні бути систематичними та прозорими, а основою вдосконалення функціонування організації та досягнення нею довготривалого успіху є вісім принципів управління якістю:

1. Орієнтація на споживача — йдеться не лише про задоволення вимог споживача, але й навіть про випередження його/її очікувань.

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Розділ підготовлено на основі матеріалів Міжнародної конференції "Оцінка та стандартизація якості муніципальних послуг: проблеми та перспективи", м. Київ, 14-16 липня 2004 р. та Міжнародної конференції «Управління якістю в місцевих органах влади: досвід та перспективи», м. Київ, 18-19 жовтня 2007 року (статті та матеріали виступів п. Туровського Б., Потканського Т., Полтавець В., Хоруженка О.)

- 2.Лідерство провідна роль лідерів полягає у визначенні цілей організації, вказуванні напрямків діяльності та мотивуванні людей до їх активної участі в досягненні поставлених цілей.
- 3. Залученість персоналу цей принцип вказує на найбільшу внутрішню цінність організації людей на всіх рівнях організаційної структури та їхню активну участь в управлінні якістю надаваних послуг.
- 4.Процесний підхід більша продуктивність досягається тією організацією, яка керує діяльністю та пов'язаними з нею ресурсами як процесом.
- 5. Системний підхід до управління процеси, що мають місце в організації, повинні бути ідентифікованими, зрозумілими та взаємозв'язаними, творячи цілісну систему, стаючи джерелом вищої ефективності та результативності в досягненні цілей організації.
- 6. Постійне вдосконалення періодичний перегляд Політики і цілей організації в області якості у відповідності до постійно зростаючих вимог та очікувань споживачів.
- 7. Прийняття рішень на основі фактів цей принцип звертає нашу увагу на той факт, що ефективні рішення базуються на аналізі даних та інформації.
- 8.Взаємовигідні відносини з постачальниками потрібно розглядати взаємозв'язки між організацією та її постачальниками як систему взаємозалежностей.

Перший з восьми принципів управління якістю – а саме «орієнтацію на споживача» – називають визначальним, оскільки він накладає на організацію, яка ефективно впровадила систему управління якістю, обов'язок постійного вдосконалення процесів, пов'язаних із обслуговуванням споживача.

Відповідно до вимог міжнародного стандарту ISO 9001:2000, органи місцевого самоврядування повинні встановити, відповідним чином описати в документах, впровадити та утримувати діючою систему управління якістю, безперервно вдосконалюючи свою ефективність. Виконавчий комітет міської ради має нести повну відповідальність за якість послуг, що надаються. З цією метою в рамках системи управління якістю розробляються механізми виконання різних оцінок діяльності органу місцевого самоврядування, а також мотивацій для його працівників.

#### Процеси

У відповідності до пробного ДСТУ-П IWA 4:2006 "Системи керування якістю. Настанови щодо застосування ISO 9001:2000 в суб'єктах місцевого самоврядування", затвердженого Наказом Держспоживстандарту України №310 від 24.10.2006 року, типові процеси комплексного керування якістю в суб'єктах місцевого самоврядування включають наступні:

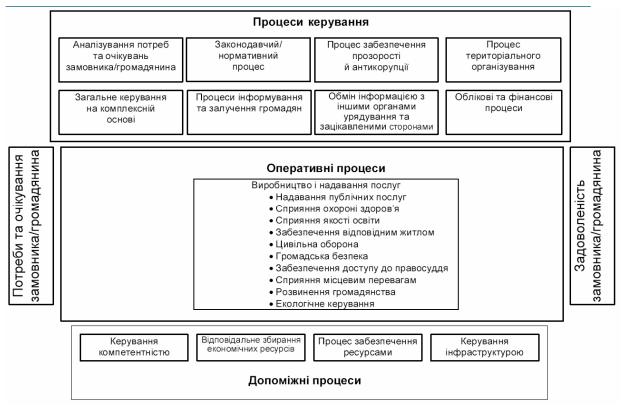


Рис. 1. Типові процеси управління якістю в суб'єктах місцевого самоврядування

Запровадження системи управління якістю муніципальних послуг органами місцевого самоврядування в Україні не є кінцевою метою, а лише початком шляху до розвитку та подальшого вдосконалення системи органів місцевого самоврядування в Україні. Такий розвиток залежить від міських голів, виконавчих комітетів рад, депутатів міської ради, всіх працівників виконкомів. Механізми стандарту ISO 9001:2000 можуть у цьому допомогти, але вони не замінять професійної етики, професіоналізму та прагнення покращувати процес надання соціальних послуг членам територіальних громад.

#### Труднощі

Розпочинаючи роботу по запровадженню системи управління якістю муніципальних послуг, слід пам'ятати про труднощі, які можуть призвести до невдалої реалізації цієї ініціативи або досягнення лише формальних її результатів:

- 1. Неправильна мотивація або відсутність чіткого уявлення про цілі цієї роботи. Більшість мерів міст, зацікавлених у сертифікації згідно із стандартом ISO, роблять це тому, що вважають, що це допоможе місту залучити зовнішніх інвесторів або сприятиме утвердженню їх як лідерів муніципального руху. Тоді ж як про поліпшення якості послуг думає лише невелика кількість мерів міст.
- 2. Слабке усвідомлення та зобов'язання керівництва та персоналу, які не сприймають нових рішень та є неприязними до будь-яких нових ініціатив. Лише невелика кількість керівників органів місцевого самоврядування серйозно розглядає систему управління якістю як інструмент управління, вважаючи її формальною та зовнішньою вимогою.
- 3.Існуюча ієрархія в організації та слабка комунікація між окремими структурними підрозділами.
- 4. Незрозумілість та суперечливість законодавчих актів, які регулюють порядок діяльності органів самоврядування, та посилання на верховенство законодавчих актів по відношенню до вимог стандарту ISO 9001:2000.

5. Термінологія стандарту ISO 9001:2000 часто є незрозумілою працівникам органів самоврядування та мало адаптованою до умов та особливостей їхньої щоденної діяльності.

#### Переваги

Основними перевагами впровадження органами місцевого самоврядування системи управління якістю муніципальних послуг у відповідності до ISO 9001:2000 є наступні:

- налагодження послідовної діляьності, що відповідає вимогам попередньо встановлених процедур надання соціальних послуг та їх регулярне вдосконалення;
- можливість підвищення рівня управління та контролю, наприклад, для підвищення рівня прозорості в системі внутрішнього документообігу, чіткого розподілу повноважень, завдань та відповідальності;
- високий та прогресуючий стандарт обслуговування та повний інформаційний пакет для членів територіальної громади;
- раціональне та ефективне використання ресурсів органів місцевого самоврядування, особливо людських:
- пристосування до функціонуючих в Європейському Союзі стандартів якості, що сприятиме в майбутньому легшому доступу до структурних фондів ЄС через підтвердження застосування міжнародних процедур управління якістю;
- збільшення якісних та перспективних контактів з потенційними грантодавцями, закордонними партнерами та інвесторами;
- сертифікат відповідності ISO є незамінним підтвердженням високої якості задоволення суспільних потреб в територіальній громаді.

### 2. СТАНДАРТИ ISO: ПИТАННЯ ТА ВІДПОВІДІ<sup>2</sup>



#### Що означає ISO?

ISO (International Organization for Standartization) — Міжнародна організація з стандартизації, створена у 1947 році, що є всесвітньою федерацією національних органів стандартизації та об'єднує на сьогодні 157 членів. Головним завданням ISO є сприяти розробці всесвітньо визнаних

стандартів, правил і інших аналогічних документів з метою полегшення міжнародного обміну товарами й послугами в усіх галузях народного господарства.

### Що визначає стандарт ISO 9001 у контексті органів місцевого самоврядування?

Стандарт ISO 9001:2000 встановлює вимоги до системи управління якістю, якщо орган місцевого самоврядування:

- має необхідність продемонструвати свою спроможність надавати послуги, що відповідають вимогам споживачів (громадян);
- зорієнтований на підвищення задоволеності громадян як споживачів послуг завдяки результативному застосуванню системи.

## Які аспекти діяльності органів місцевого самоврядування регламентує стандарт ISO 9001?

У першу чергу стандарт визначає вимоги до управління якістю:

- визначення політики і цілей;
- розробки планів;
- аналізу їх виконання і вимірювання ефективності;

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Розділ підготовлено за матеріалами сайту http://www.ukrtelecom.ua/about/today/quality/iso

• проведення коригувальних і попереджуючих дій.

#### Чи визначає стандарт ISO 9001 вимоги до якості послуг?

Стандарт ISO 9001 не визначає вимоги, яким повинні відповідати послуги, що надаються. Стандарт визначає умови, що забезпечують, щоб послуги стабільно відповідали вимогам споживача. Тому неправильно говорити, що "муніципальні послуги відповідають стандарту ISO 9001". Правильно сказати, що "Система управління якістю надання муніципальних послуг відповідає стандарту ISO 9001".

#### Що таке система управління якістю?

Система управління якістю — це один із засобів постійного вдосконалення організації за рахунок підвищення якості усіх видів її діяльності всіма співробітниками. Це сукупність всіх аспектів (ресурси, персонал, організаційна структура і т.п.), що впливають на якість кінцевих послуг.

У словосполученні «система управління якістю» головний акцент ставиться не на слово "якість", а на слово "управління". Тому вона націлена не тільки на контроль якості продукції, а, в першу чергу, на управління організацією в цілому, на всі процеси, від яких залежить якість послуг. Під управлінням якістю мається на увазі управління наданням послуг, тобто управління всіма процесами, що задіяні в створенні послуг і впливають на їх якість.

Система управління якістю регламентує дії всіх співробітників організації, що можуть вплинути на якість послуг, що надаються, і на задоволеність споживачів.

Системи управління якістю будуються на основі процесного підходу. Тобто діяльність організації розглядається як сукупність усіх процесів, що беруть участь у виробництві послуг. Один із критеріїв ефективності функціонування організації — це працююча система управління якістю.

Вимоги до системи управління якістю висуваються для того, щоб споживачі і керівництво були упевнені в здатності органу місцевого самоврядування ефективно надавати послуги протягом тривалого часу. За цей час можуть мінятися співробітники, постачальники і т.д., але це не повинно позначатися на якості послуг.

Система вимагає постійної підтримки, доробки, вдосконалення, тому що організація працює в постійно змінюваних внутрішніх і зовнішніх умовах і його потребує також зміни його діяльності. Постійне удосконалювання є прямою вимогою стандарту ISO 9001.

#### Що дає система управління якості?

Можливість структурувати і упорядкувати процеси, в такий спосіб стабілізувати і поліпшити діяльність органу місцевого самоврядування, описати і зробити її більш прозорою і менш залежною від суб'єктивних факторів.

#### Що таке процес системи управління якістю?

Одним з принципів управління якістю є процесний підхід. При розробці системи управління якістю необхідно визначити необхідні процеси та їх застосування на всіх рівнях організації.

Процес — це сукупність взаємопов'язаних або взаємодіючих видів діяльності, що перетворює входи на виходи і спрямована на досягнення загального результату. При цьому вихід одного процесу найчастіше є входом іншого. Для ефективного функціонування системи управління якістю дуже важливо добре погодити входи і виходи всіх процесів. Необхідно забезпечити відповідальність за процеси. За кожний із процесів повинен бути призначений відповідальний керівник. І йому повинні бути надані повноваження для координації діяльності всіх підрозділів в рамках процесу. Таким чином, процесний підхід допомагає організації налагоджувати горизонтальні зв'язки і усувати бар'єри між різними службами.

#### Що таке політика в області якості?

Це загальні наміри та напрямки організації, офіційно сформульовані вищим керівництвом.

Стандарт ISO 9001 вимагає, щоб вище керівництво організації визначило Політику в області якості (як окремий документ або складову частину загальної політики). Це невеликий документ, що містить основні принципи діяльності організації в області якості, зобов'язання перед споживачами, напрямки подальшого удосконалювання. У ньому викладаються основні цілі і задачі діючої системи якості. Політика в області якості повинна розроблятися на основі

вивчення потреб споживачів. Періодично вона переглядається й актуалізується. Всі інші документи системи якості розробляються з урахуванням положень Політики в області якості.

Весь персонал організації повинен розуміти основні положення Політики, знати свою роль у її реалізації.

#### Що таке цілі організації в області якості?

Для того, щоб конкретизувати Політику в області якості і визначити рівень її виконання, організація визначає свої цілі в області якості. Це повинні бути конкретні цілі (обов'язково вимірювані), досягнення яких можна перевірити. Вони визначаються як для підприємства в цілому, так і для основних процесів. Цілі описують, чого хоче досягти підприємство за допомогою системи управління якістю. Періодично вони повинні переглядатися й актуалізуватися.

Досягнення нових більш високих цілей можливо тільки при зміні й удосконаленні діяльності організації. Такі зміни повинні плануватися — для цього в організації повинні розроблятися плани якості. Кожна загальна ціль розкладається на меті для окремих процесів. Для кожної цілі розробляються плани і заходи щодо її досягнення.

Рівень досягнення цілей періодично повинний аналізуватися. Якщо ціль не була досягнута, визначаються причини цього і вживаються заходи щодо їх усунення. Таким чином, аналіз того, наскільки добре виконується визначений процес, повинен проводитися на підставі конкретної об'єктивної інформації (рівень досягнення цілей).

#### Які вимоги стандарту ISO 9001:2000 до документації організації?

Для того щоб підтвердити здатність організації стабільно виконувати установлені вимоги, стандарт ISO 9001:2000 вимагає наявності документації, що описує виконання визначених процесів. Рівень деталізації цих документів залежить від складності процесів і кваліфікації персоналу. Визначені дії можуть не описуватися, якщо вони стабільно виконуються без дефектів і збоїв і досягають установлених цілей. Але якщо при виконанні цих дій виникають проблеми, документи повинні бути розроблені або конкретизовані.

Наявність документованих описів процесів допомагає у вирішенні багатьох питань, вони:

- сприяють прозорості й ефективності діяльності організації, її організаційної структури і структури процесів організації;
- сприяють ранньому визначенню її слабких місць;
- дозволяють скоординувати діяльність окремих співробітників і підрозділів, запобігають виникненню між ними конфліктів;
- конкретизують відповідальність окремих співробітників;
- виступають як навчальні матеріали, особливо при прийомі на роботу або внутрішні переміщення співробітників;
- полегшують запровадження змін у процес.

Система керування документацією повинна забезпечити використання персоналом тільки затверджені й актуалізовані екземпляри документів. Для цього кожен екземпляр повинний бути зареєстрований і ідентифікований.

#### Чи обов'язковим є виконання вимог документації системи управління якістю?

Виконання вимог документації системи управління якістю є абсолютно обов'язковим для всіх співробітників організації. Неможливо на свій розсуд або за вказівкою керівника порушувати порядок виконання документації, навіть якщо є впевненість, що це не погіршить результат, що досягається. Якщо є потреба в удосконаленні процесу, доцільно внести відповідні зміни в документ системи.

#### Чи повинна змінюватися документація системи управління якістю?

Одним з основних принципів стандарту ISO 9001 є постійне вдосконалювання системи управління якістю. Основним імпульсом для цього є підвищення вимог споживачів. Зокрема, розвиток системи управління якістю забезпечується періодичним переглядом Політики і цілей в області якості. Їхній перегляд найчастіше супроводжується внесенням змін в існуючі документи системи якості або розробкою нових. Іншими причинами внесення змін можуть бути пропозиції співробітників, аналіз причин невідповідностей.

Що таке сертифікація системи управління якістю і що вона дає організації?

Сертифікація системи управління якістю (аудит) — це дії, проведені за визначеною схемою уповноваженою третьою стороною (незалежною від організації та її споживачів) з метою підтвердження відповідності системи вимогам нормативного документа (у даному випадку — стандарту ISO 9001:2000).

Аудит системи управління якістю складається з двох етапів: спочатку перевіряється, що документація системи якості відповідає вимогам стандарту, а потім — що практична діяльність в організації відповідає документації. У ході перевірки в організації представники органа по сертифікації знайомляться з ходом виконання різних процесів, спілкуються зі співробітниками.

Після видачі сертифіката, органом по сертифікації щорічно проводиться підтвердження дії сертифікату — технічний нагляд за системою управління якістю, щоб переконатися в тім, що вона продовжує функціонувати. В іншому разі орган з сертифікації може призупинити дію сертифіката. Одержання сертифіката на систему управляння якістю повинне допомогти завойовувати і зміцнювати довіру споживачів, гарантувати їм стабільне виконання їхніх вимог.

#### Що таке внутрішні аудити системи якості і навіщо вони потрібні?

Внутрішні аудити — це регулярні внутрішні перевірки діяльності організації на предмет відповідності документації системи управління якістю.

Аудити призначені для моніторингу показників результативності функціонування процесів. Задача внутрішніх аудитів — це виявлення вузьких місць і визначення областей для удосконалювання діяльності організації. Якщо в процесі аудита нічого не виявлено, це означає, що система управління якістю не функціонує — нічого вдосконалювати. За результатами аудита приймаються коригувальні або попереджуючі дії. (Попереджуючі дії — це дії, спрямовані на попередження виникнення потенційних невідповідностей. Коригувальні дії — це дії, спрямовані на пошук і усунення причин виниклих невідповідностей). Результати внутрішніх перевірок є вхідними даними для аналізу системи управління якістю з боку керівництва.

Аудити проводяться спеціально підготовленими й уповноваженими співробітниками організації (внутрішніми аудиторами). Необхідно розуміти, що метою внутрішніх аудитів є не пошук і покарання винних, а визначення й усунення причин, які приводять до виникнення невідповідностей. Світовий досвід показує, що тільки 10% невідповідностей виникають з вини виконавця, а інші 90% — помилки системи управління.

#### Що необхідно робити, якщо виявлені невідповідності в системі управління якістю?

Невідповідність — це невиконання вимоги. Якщо в рамках системи управління якістю виявлені проблеми (невідповідності системи, виявлені в ході аудитів; недосягнення встановлених цілей; порушення інструкцій, збільшення скарг і звернень споживачів і т.д.), у першу чергу, необхідно проводити детальний аналіз причин їх виникнення. Ці причини можуть бути зв'язані з недоліками в документації й у планах, з недостатньою кваліфікацією або мотивацією персоналу. Важливо, щоб аналіз був спрямований на з'ясування дійсних причин невідповідності, а не на пошук і покарання винуватців. Після того, як причини встановлені, повинні бути визначені і реалізовані заходи для їх усунення — коригувальні дії.

Таким чином, стандарт ISO 9001:2000 дає організації право на помилки— але вимагає, щоб вона на цих помилках училася.

Також організація повинна аналізувати ризики виникнення потенційних невідповідностей і вживати заходів для їхнього запобігання — попереджуючі дії. Тобто, система управління якістю повинна бути орієнтована не тільки на усунення невідповідностей, але і на попередження їх виникнення.

# 3. ДОСВІД ЗАПРОВАДЖЕННЯ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ЯКІСТЮ МУНІЦИПАЛЬНИХ ПОСЛУГ ВОЗНЕСЕНСЬКОЮ МІСЬКОЮ РАДОЮ ЗА ПІДТРИМКИ ПРООН

#### Вступне слово міського голови

Сьогодні більшість органів місцевого самоврядування в Україні в плані надання муніципальних послуг працюють по старинці. Ще не сформоване мислення, що муніципальний службовець повинен працювати на громаду. Для більш високого рівня задоволеності громадян послугами, що надаються їм місцевими органами самоврядування, необхідна докорінна перебудова системи муніципальних послуг та підходів до їх надання. Допомогти місцевим органам самоврядування

перейняти такий новий сучасний стиль надання послуг покликана система управління якістю муніципальних послуг у відповідності до міжнародного стандарту ISO 9000:2001.



Фото - 1: Ю. Гержов, Вознесенський міський голова

Система управління якістю ISO 9000:2001 вимагає розробки стандартів, згідно з якими розбудовується система підвищення якості муніципальних послуг. Так, наприклад, у м. Вознесенськ існує 2 великі підприємства: ЗАТ "Возко" та ЗАТ "Вікторія", що виготовляють 85% усіх промислових товарів міста. Ці підприємства вже пройшли сертифікацію відповідно до стандарту якості ISO 9001-2000. Також, декілька міських рад на сьогодні впровадили чи проваджують систему якості муніципальних послуг, наприклад, міста Бердянськ, Коростень, Комсомольськ, Макіївка, Луцьк та деякі інші.

У нас в Вознесенській міській раді ідея необхідності підвищення якості муніципальних послуг зародилася у 2006 році, коли ми розпочали активну співпрацю із Програмою ООН по впровадженню заходів «Муніципальної програми врядувння та сталого розвитку». Ми знайшли спеціалізовану організацію та уклали з нею договір співпраці, у рамках якого протягом 2007 року було проведено близько 50 тренінгів з апаратом виконавчого комітету міської ради та дано відповіді на питання, пов'язані із впровадженням системи якості. Паралельно з тренінгами співробітникам видавались задачі опрацюванню необхідної документації, яка В майбутньому використовуватиметься персоналом апарату. В результаті, було розроблено близько 100 інформаційних технологічних карт за типовими питаннями, що можуть бути предметом звернення громадян до міської ради, наприклад, по виділенню земельної ділянки, отриманню дозволу на будівництво, переведенню житлового фонду у нежитлове приміщення і т.д. Це, насамперед, допоможе скоротити строки розгляду заяв громадян, а також мінімізувати контакти жителів по їхньому одному конкретному зверненню з посадовими особами міської ради та її виконавчого органу.

У процесі цієї перебудови та підготовки документації, ми зрозуміли необхідність формування нової організаційної структури апарату, яка буде скоро запропонована на розгляд та затвердження сесії міської ради. Дана структура спрямована на викорінення паралелізму у виконанні функцій фахівців виконавчого комітету міської ради. Нова організаційна структура передбачає 134 працівника, включаючи особу, відповідальну за контроль над системою якості (раніше оргструктура налічувала 125 співробітників). Ми працювали цілий рік над розробкою та впровадженням системи якості муніципаальних послуг та сьогодні вже завершуємо цю роботу. Звичайно, це нелегке завдання, оскільки воно потребує значного відволікання персоналу апарату від основної діяльності. Близько 2 днів на тиждень працівники брали участь в тренінгах та практичній роботі по розробці інформаційних технологічних карт. Нами вже проведено внутрішній аудит виконаної роботи та подано заяву на отримання сертифікату відповідності послуг відповідному стандарту.

Наш досвід може стати гарним прикладом для наслідування іншими містами України. Місто Вознесенськ має 40 тисяч населення, але кількість жителів не має принципового значення з точки зору впровадження цієї системи, адже загальні принципи закладаються в процес надання муніципальних послуг в розрізі типів основних процесів міської ради — йдеться про чіткий та системний розподіл повноважень та відповідальності в усіх струтурних підрозділах міської ради; зміну ментальності її персоналу, їхнього бачення щодо організації та виконання своїх посадових обов'язків; забезпечення прозорості управлінських рішень.

У результаті покращення якості нашого управління та послуг, ми очікуємо підвищення рівня задоволеності жителів міста нашою роботою, викорінення елементів корупції, «волокити» або суб'єктивного підходу до вирішення питань, з якими звертаються громадяни до місцевих органів влади. Прагнемо наблизити стиль роботи апарату до європейських стандартів та постійно підтримувати високий рівень якості надання муніципальних послуг.

Юрій Гержов, Вознесенський міський голова

#### Досвід реалізації проекту у м. Вознесенськ<sup>3</sup>

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Розділ підготовлено за результатами інтерв'ю та матеріалами, люб'язно наданими В. Федоровим, першим заступником Вознесенського міського голови.

Із метою реалізації проекту щодо запровадження системи управління якістю муніципальних послуг за підтримки «Програми муніципального врядування та розширення повноважень громад», що впроваджується Програмою розвитку ООН в Україні, був передбачений наступний процес:

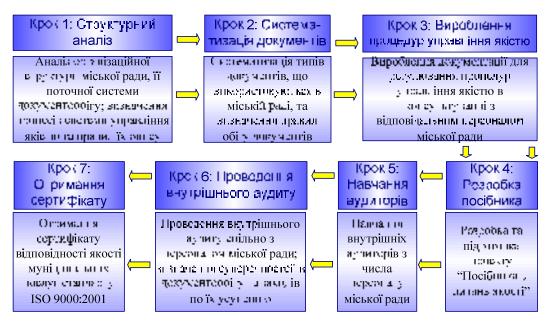


Рис. 2. Етапи запровадження системи управління якістю муніципальних послуг у виконавчих органах Вознесенської міської ради

Детальний аналіз заходів, передбачених проектом, наведений у Додатку – І.

Загальна вартість проекту у 2007 р. становила 100 000 грн.; його співфінансування здійснювалося у рівних частинах ПРООН/ПМВРПГ та Вознесенською міською радою. Виконавцем робіт, обраним міською радою на конкурсних засадах, стала Польська фундація «Молода демократія». Після отримання сертифікату відповідності та оцінки ефективності проекту, досвід м. Вознесенськ може бути перейнятий іншими зацікавленими місцевими партнерами.

Відправною точкою у реалізації проекту стало розпорядження міського голови №188-р від 11 грудня 2006 року «Про початок впровадження системи менеджменту якості в виконавчих органах міської ради згідно із вимогами міжнародного стандарту ISO 9001:2000» із додатком №1 «Склад робочої групи по впровадженню системи менеджменту якості» (у складі 22 осіб). Загалом, уся документація по реалізації проекту разом із нормативними документами, необхідними для супроводження процесу, зберігається в окремій справі в уповноваженого з розроблення системи управління якістю в структурних підрозділах виконавчого комітету міської ради та в інших виконавчих органах міської ради.



Головним документом, що визначає політику Вознесенської міської ради щодо якості надаваних послуг, є «Політика якості виконавчих органів Вознесенської міської ради», затверджена рішенням чергової сесії міської ради. У відповідності до цього документу, «основою функціонування Вознесенської виконавчих органів міської ради демократичні цінності, визначені Конституцією України, а також волевиявлення мешканців міста».

Крім цього документу, був також розроблений та прийнятий «Етичний кодекс посадових осіб та інших органів Вознесенської міської ради», прийнятий з метою упорядкування професійної діяльності посадових осіб виконавчих органів, її удосконалення на основі етичних норм і вимог, якими мають керуватися на практиці посадові особи для забезпечення відповідного рівня фахової відповідальності та високої якості надання послуг різним категоріям замовників.

«Етичний кодекс» визначає такі принципі діяльності посадових осіб та інших органів Вознесенської міської ради, як принцип іміджу та авторитету, гуманізму, неупередженості та рівності, законності та професіоналізму. Крім цього, документ містить також і такі положення як правила етичної поведінки посадових осіб щодо своїх колег та щодо замовників, а також відповідальність за недотримання правил, визначених у кодексі.

«Політика якості» та «Етичний кодекс» наведені у Додатку – ІІ.

У відповідності до процесного принципу управління наданням муніципальних послуг, в ході роботи за проектом у Вознесенській міській раді було ідентифіковано головні процеси, класифіковані у 5 основних груп:

- 1. Процеси системи управління якістю.
- 2. Відповідальність керівництва.
- 3. Управління ресурсами.
- 4. Процеси надання послуг (усього, 65 видів послуг).
- 5. Вимірювання, аналізування, поліпшення.

Детальне дерево ідентифікованих процесів наведене у Додатку – III, а потокова діаграма головного процессу – у Додатку IV.

За визначеними процесами було розроблено наступні категорії документів:

- 1) процедури визначення головних процедурних вимог системи управління якістю, наприклад, опрацювання та контролю за документацією, управління невідповідними послугами, проведення внутрішнього аудиту і т.д.;
- 2) інструкції керівництво до дії за певними напрямками, наприклад, по управлінню процессами, по забезпеченню обслуговування замовникам, дослідженню задоволеності замовникам рівнем надання послуг і т.д.;



- 3) *технологічні карти* процесів адміністративних послуг для внутрішнього використання співробітниками виконавчих органів Вознесенської міської ради із зазначенням інформації про керівника відповідного процесу, його вхід, етапи, відповідальних осіб, залучені підрозділи, необхідні дії для надання послуги, час виконання та вихід;
- 4) інформаційні карти процесів для надання інформації громадянам про ті дії, яких їм необхідно вжити у разі, якщо вони бажають отримати від виконавчих органів міської

ради ту чи іншу послугу, відповідну нормативно-правову базу та встановлені терміни надання послуги (приклад інформаційної карти – у Додатку V);

- 5) формуляри документів та реєстри;
- 6) вимоги до телефонного спілкування із замовниками; та інші документи.

Системи управління якістю є ефективним інструментом управління персоналом, оскільки передбачає заходи щодо постійної оцінки якостей працівників та відповідну систему мотивацій і заохочень. Зокрема, у Вознесенській міські раді було розроблено систему оцінки якостей працівників, що включає такі критерії як компетентність, працездатність, відпвоідальність за якість, орієнтація на замовника, дисципліна праці, прагнення до удосконалення, ініціативність та участь у проектах, а також чуйність та особиста культура. Гнучка система премій та персональних надбавок перебуває в прямій залежності від результатів такої оцінки працівників їхніми керівниками.

Однією з головних вимог системи управління якістю є забезпечення постійного удосконалення діяльності із метою кращого задоволення вимог замовника. Це визначається так званим циклом Демінга, основні складові етапи якого відображені на Рис. 3:

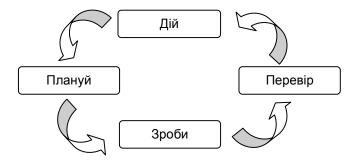


Рис. 3. Цикл Демінга щодо постійного удосконалення управлінням якістю

Для постійного удосконалення управлінням якістю, системою передбачено постійне вивчення рівня задоволеності замовника послугами, які він / вона отримує у виконавчих органах міської ради. Тому одним із документів, що був розроблений у ході реалізації проекту, є відповідна анкета для вивчення зворотного зв'язку від громадян. Дана анкета включає питання щодо того, чи доводилось громадянину звертатись за отриманням певної послуги до виконавчих органів міської ради, чи була йому / їй надана ця послуга, чи справдились очікування щодо неї, а також детальні питання щодо особливостей цієї взаємодії, відповіді на які допоможуть міській раді розробити та вжити коригуючі дії із метою вдосконалення механізму власної роботи по обслуговуванню громадян.

Перше таке опитування думки громадян було проведене у вересні 2007 році та охопило 789 респондентів. Середній рівень задоволеності опитаних наданням послуг у Вознесенській міській раді становив 3,6 бала за 5-бальною шкалою.

Перші результати запровадження системи управління якістю у виконавчих органах Вознесенської міської ради дозволяють виділити такі переваги порівняно із традиційною схемою роботи:

Для органів місцевого самоврядування		Для громадян	
-	Підвищення рівня задоволеності замовників наданими якісними послугами та формування довіри громадян до влади	- Спрощення взаємодії із органами місцево самоврядування з приводу отриман певної послуги	
-	Забезпечення прозорості і демократичності діяльності, запобігання корупційним явищам Підвищення загального та інвестиційного іміджу органів місцевого самоврядування	<ul> <li>Скорочення загальної тривалості ча отримання послуги з моменту звернення</li> <li>Зменшення можливості суб'ктивного впли посадових осіб міської ради на прийнят</li> </ul>	
-	Вивільнення часу співробітників для	рішення щодо надання послуги	

- виконання своїх посадових обов'язків та підвищення орієнтації їхньої роботи на стратегію розвитку порівняно із попереднім виконанням поточних зобов'язань
- Забезпечення гнучкої системи мотивації персоналу та підвищення їхньої задоволеності роботою в органах місцевого самоврядування
- Максимум уваги з боку посадових осіб міської ради в процесі надання послуги
- Усунення можливостей особистого впливу чиновників на надання послуг
- Очевидна «видимість» процесу обслуговування та його результативність

### ГЛОСАРІЙ<sup>4</sup>

Відповідність	Додержання всіх встановлених вимог до продукції, процесів, послуг.		
Добровільна сертифікація	Сертифікація, яка проводиться на добровільній основі за ініціативою виробника (виконавця), продавця або споживача продукції.		
Забезпечення якості	Усі планові і систематично виконувані види діяльності в межах системи якості, що підтверджуються в разі потреби, і необхідні для створення достатньої впевненості в тому що об'єкт буде виконувати вимоги якості.		
Заява про відповідність	Заява постачальника під його повну відповідальність про те, що продукція, процес, послуга відповідають конкретному стандарту або іншому нормативному документу.		
Знак відповідності	Захищений у встановленому порядку знак, який використовується або виданий у відповідності з правилами системи сертифікації і який вказує на те, що забезпечується необхідна впевненість у тому, що належним чином ідентифікована продукція, процес, послуга відповідають конкретному стандарту або іншому нормативному документу.		
Керування якістю	Методи та види діяльності оперативного характеру, які використовують для виконання вимог до якості.		
Міжнародна стандартизація	Стандартизація участь в якій є відкритою для відповідних органів всіх країн.		
Міжнародний стандарт	Стандарт, прийнятий міжнародною організацією з стандартизації.		
Настанови з якості	Документ, в якому викладено політику в галузі якості і описано систему якості організації.		
Національна стандартизація	Стандартизація яка проводиться на рівні однієї конкретної держави.		
Національний стандарт	Стандарт, прийнятий національним органом з стандартизації однієї держави.		
Нормативний документ	Документ, що встановлює правила і загальні принципи чи характеристики щодо річних видів діяльності або їх результатів.		
Орган з сертифікації	Орган, що проводить сертифікацію відповідності.		
Показник якості	Кількісна характеристика однієї або кількох властивостей продукції, які складають її якість і розглядаються стосовно певних умов її створення і споживання.		
Поліпшення якості	Заходи, які здійснюються усюди в організації для підвищення ефективності та результативності діяльності і процесів з метою одержання користі як для організації, так і для споживачів.		
Політика в галузі якості	Основні напрямки і мета організації в галузі якості, офіційно сформульовані вищим керівництвом.		
Посвідчення відповідності	Дія випробувальної лабораторії третьої сторони, яка доводить, що конкретний випробуваний зразок відповідає конкретному стандарту або іншому нормативному документу.		
Програма якості	Документ, в якому регламентовано конкретні заходи в галузі якості, ресурси і послідовність діяльності стосовно конкретної продукції, проекту чи контракту.		
Сертифікація	Процедура, за допомогою якої третя сторона дає письмову гарантію, що продукція, процес чи послуга відповідають заданим вимогам.		
Сертифікація відповідності	Дія третьої сторони, яка доводить, що забезпечується необхідна впевненість в тому, що належним чином ідентифікована продукція, процес або послуга відповідають конкретному стандарту або іншому нормативному документу.		
Система	Система, яка має власні правила, процедури і управління для проведення		

 $^4$  Використано матеріали сайту Української асоціації якості http://www.uaq.org.ua/

Управління якістю

сертифікації сертифікації відповідності. Вона може діяти на національному, регіональному і міжнародному рівні. Сукупність організаційної структури, методик, процесів і ресурсів, необхідних для Система якості здійснення управління якістю. Нормативний документ, розроблений, як правило, на засадах відсутності протиріч з істотних питань з боку більшості зацікавлених сторін і затверджений визнаним органом в якому встановлені для загального та багаторазового Стандарт використання правила, вимоги, загальні принципи чи характеристики, що стосуються різних видів діяльності або їх результатів для досягнення оптимального ступеня упорядкування в певній галузі. Діяльність з метою досягнення оптимального ступеня упорядкування в певній галузі Стандартизація шляхом встановлення положень для загального і багаторазовою використання щодо реально існуючих чи можливих завдань. Придатність продукції, процесів, послуг до спільного використання, що не викликає Сумісність небажаних взаємодій за заданих умов для виконання встановлених вимог. Схема Склад і послідовність дій третьої сторони при проведенні сертифікації відповідності. сертифікації Особа або орган, які визнані незалежними від сторін, що приймають участь у Третя сторона розгляді певного питання.

якості в межах системи якості.

Такі напрямки діяльності функції загального управління, які визначають політику в галузі якості, мету і відповідальність, а також здійснюють їх за допомогою таких

засобів, як планування якості, керування якістю, забезпечення якості та поліпшення

# Додаток I: Схема роботи із запровадження системи управління якістю муніципальних послуг у м. Вознесенськ

	Назва заходу	Метод	Результат
1	Вступна презентація	Презентація	Підвищення рівня поінформованості
		•	зацікавлених сторін
2	Перелік питань для вступного	Надання переліку питань	Створення переліку питань,
	аудиту	для організації	підготовка працівників до вступного
3	Вступний аудит	Аудит, що базується на	аудиту Робочий варіант пробного графіку
5	Вступнии аудит	переліку питань	виконання
4	Підсумування вступного аудиту.	Консультаційна зустріч з	Затвердження процесу проведення
	Визначення шляхів його	керівниками міської ради	вступного аудиту; визначення
_	проведення		робочої групи
5	Управління якістю та стандарт ISO 9000:2001	Лекція/навчання/консультув ання	Каталог послуг; опис інфраструктури та комп'ютерів
6	Основні принципи створення	Навчання /консультування	Розробка процедури
Ū	процедури та вказівок. Розробка	That family memory is rysamily	т образна прододури
	процедури. Контроль над		
	документацією та протоколами		
7	Визначення процесів та їх опис.	Навчання /консультування	Визначення відповідних процесів у
8	Технічні карти процесів Надання послуг клієнтам.	Навчання /консультування	місті та створення технічних карт Розробка інформаційної карти із
0	Інформаційна карта.	Павчання /консультування	типових видів послуг, що надаються.
	Електронне надання послуг		Інші інформаційні карти
	клієнтам		
9	Надання послуг клієнтам	Навчання /консультування	Представлення надання послуг
	- центр надання послуг клієнтам		клієнтам; інструкції щодо надання
10	Надання послуг клієнтам	Навчання /консультування	послуг по телефону  Інструкції для проведення
10	- дослідження рівня задоволеності	Павчання /консультування	дослідження рівня задоволеності
	наданням послуг		надання послуг
11	Управління людськими ресурсами	Навчання /консультування	Інструкції для проведення тренінгів;
	- навчання та підвищення		опитування щодо потреб у тренінгах;
12	кваліфікації	Нариания /канаули турания	розклад тренінгів
12	Управління людськими ресурсами - оцінка працівників	Навчання /консультування	Інструкції щодо оцінки працівників; оцінка працівників та звіт про
	одина прадътино		проведену оцінку
13	Управління людськими ресурсами	Навчання /консультування	Інструкції щодо найму працівників,
	- найм працівників та їхнє коло		розробка кола обов'язків (кола
14	обов'язків	Hannan hanan na manan	обов'язків)
14	Управління людськими ресурсами - Етичний код	Навчання /консультування	Етичний код для працівників
15	Внутрішня комунікація	Навчання /консультування	Інструкції щодо внутрішньої
			комунікації
16	Політика із якості та цілі якості	Навчання /консультування	Політика із якості та цілі якості
17	Планування	Навчання /консультування	Інструкції щодо планування послуг
18	Контроль неякісного надання послуг	Навчання /консультування	Розробка процедури системи
19	Навчання внутрішніх аудиторів	Навчання /консультування	Розробка процедури: внутрішній
	The Asimir Diry (p. 2011) ayan opis	The second secon	аудит; взаємозв'язок та запобіжні
			заходи
20	Перевірка внутрішнього аудиту	Вправи / семінари	Протоколи аудиту. Звіт
	деяких процесів		
21	Робоче середовище	Навчання / консультування	Рекомендації із охорони праці та
۱ ک	- охорона праці та гігієна	Tiabhailini / Roncyhbi ybarinn	робочої гігієни, характеристика
	F		робочих місць
22	Стосунки із постачальниками,	Навчання /консультування	Аналіз контрактів, розробка критерію
	контракти; критерій надання послуг;		надання послуг; підготовка списку
	дослідження дотримання якості;		постачальників
23	огляд інфраструктури Партнерство	Навчання /консультування	Встановлення партнерства
	· · · ·   · · · · ·   · · · · · · · ·		

#### Програма розвитку ООН

#### Муніципальна програма врядування та сталого розвитку

24	Підсумування рекомендацій із якості	Навчання /консультування	Підсумування рекомендацій із якості
25	Огляд системи управління - рекомендації	Навчання /консультування	Розробка рекомендацій
26	Внутрішній аудит	Внутрішній аудит	Протоколи аудиту. Звіт
27	Огляд управління	Конференція	Протокол із огляду системи управління
28	Співставні та запобігаючи заходи	-	Протокол відповідно до процедури
29	Прохання щодо надання сертифікату	Аплікаційна форма	-
30	Сертифікований аудит	Аудит	Протокол аудиту
31	Надання сертифікату	-	-
32	Організаційна структура	Аналіз / консультування	Поради щодо змін у структурі

# Додаток II Політика якості виконавчих органів Вознесенської міської ради

Етичний кодекс посадових осіб та інших органів Вознесенської міської ради

Додаток III **Дерево процесів** 

Додаток IV Потокова діаграма головного процесу в виконавчих органах Вознесенської міської ради

Додаток V Приклад інформаційної карти