

В.Б. Дзюндзюк,
д.держ.упр., проф., завідувач кафедри
політології та філософії ХарРІ НАДУ
М.С. Мартинюк,
магістр державного управління,
Головне управління МВС у м. Києві,
Управління по боротьбі з організованою злочинністю,
помічник начальника

ОСОБЛИВОСТІ ВИРОБЛЕННЯ СТРАТЕГІЙ В ПУБЛІЧНИХ ОРГАНІЗАЦІЯХ

Розглянуто вплив публічних організацій на процес розробки організаційної стратегії та різницю факторів, що повинні братися до уваги при розробці стратегії для публічних й приватних організацій.

Ключові слова: публічні організації, організаційна стратегія, стратегічне управління, розробка стратегії.

Більшість, якщо не всі управлінські процедури, були створені для приватного сектора й у приватному секторі. І хоча існує вже досить тривала традиція адаптації ідей, методів, технік приватного сектора для публічного, є дві точки зору на цей процес. Такі відомі дослідники як Дж. Перрі та Г. Рейні вважають, що в принципі адаптація можлива, але здійснювати її слід з огляду на різницю між даними секторами і специфічні особливості організацій публічного сектора. При цьому можна очікувати, що не завжди адаптація буде успішною, успіх у приватному секторі не гарантує успіху в організаціях зі значним ступенем публічності.

Однак є й інша точка зору. Так, Дж. Блюменталь, Л. Креймер, Б. Мітнік і Б. Боузман вважають, що всі організації є публічними й саме публічність є ключем до розуміння “поведінки” організацій. У даному контексті поняття “публічності” відбиває ступінь впливу публічної влади на діяльність організації, а оскільки такий вплив тією чи іншою мірою є присутнім завжди, отже, і всі організації можна вважати публічними.

Поняття “публічності” у зазначеному вище сенсі веде до значного розмивання границь між приватним і публічним сектором, а публічні організації перестають бути синонімами органів влади. І якщо погодитися з

тим, що всі організації мають ознаки публічних, то закономірно зробити висновок, що управлінські процедури, в тому числі й стратегічного менеджменту, про який піде мова далі, застосовні для будь-якої організації, не вимагаючи при цьому якої-небудь адаптації. На наш же погляд, істина, як це часто буває, лежить посередині між двома крайніми позиціями, а основна проблема полягає в тому, яким чином розуміється і трактується різниця між організаціями приватного і публічного секторів.

“Публічний” і “приватний” – терміни, запозичені з латинської мови: дослівно, *публічний* означає “суспільний”, а *приватний* – “відокремлюваний”. Для того, щоб розділити за якими-небудь критеріями публічний і приватний сектор (і організації в цих секторах) було розроблено не одну класифікацію. Так, Перрі та Рейні визначили різниці в зовнішньому середовищі, обмеженнях, стимулах і культурі [8]. Бенн і Гаус запропонували розділяти публічні та приватні організації в залежності від того, чи є “придбання і втрати” суспільними або індивідуальними, від відкритості організації для суспільного втручання в її діяльність [2]. Але, мабуть, найбільш розповсюдженим критерієм поділу (і ми з ним цілком згодні) є поняття “публічного інтересу”, тобто те, наскільки організація діє в інтересах громадськості, а не приватних осіб.

Метою даної статті є не розгляд власне різниці між публічними і приватними організаціями, а того, яким чином розрізняються для них ті фактори, які необхідно враховувати під час вироблення стратегії організації. Такі фактори можна, на наш погляд, об'єднати у три групи: зовнішнього середовища, взаємодії та організаційні. Розглянемо дані фактори докладніше.

Фактори зовнішнього середовища. Існує багато зовнішніх стосовно організації факторів, що впливають на неї, але як найбільш істотних можна виділити два: ринкові особливості і політичний вплив.

Ринкові особливості. Переважна більшість публічних організацій відчують нестачу в “економічних” ринках, що забезпечують їх ресурсами у

вигляді доходів, оскільки, з одного боку, залежать від бюджетного фінансування, а з іншого – послуги, що надаються ними, є безкоштовними для споживачів. Таким чином, публічні організації можуть тривалий час уникати вирішення проблеми ефективності, тому що фінансування не ставиться в залежність від результатів діяльності. Крім цього, вони не мають можливості вибирати для себе ринки чи переходити з одних ринків на інші, ринки визначаються для них “зверху”.

Приватні ж організації не можуть дозволити собі “розкіш” зневажати проблемою ефективності. Тому вони спираються у своїй діяльності на аналіз поведінки клієнтів, що служить для них первинним джерелом інформації і виходячи з якого організації вибирають ринки та продукцію, що виробляється, і/або послуги, що надаються. При цьому як основний критерій використовується ефективність.

Значні відмінності між публічними і приватними організаціями спостерігаються і в такому питанні як конкуренція за клієнтів на ринку. Якщо для приватних організацій – це одна з основних проблем, то для публічних такої проблеми не існує, конкуренція для них вважається недоцільною чи навіть забороненою. Навпаки, передбачається, що у взаєминах між організаціями публічного сектора повинне домінувати співробітництво. Хоча не можна сказати, що конкуренція між публічними організаціями цілком відсутня, – вона зустрічається, але має інший характер – це конкуренція не за клієнтів, а за одержання додаткових ресурсів. У зв'язку з цим конкурентні моделі стратегічного менеджменту не можна широко використовувати в організаціях зі значним ступенем публічності, повинна бути вироблена така стратегія, яка б підсилювала аспект співробітництва з іншими організаціями, створювала своєрідні “коаліції інтересів”.

Публічні організації дуже рідко і неохоче спеціально збирають інформацію, що описує зовнішнє середовище, ринки послуг, на яких вони діють, а також “зворотну” інформацію – думку споживачів про надані

послуги, оскільки не вважають таку інформацію необхідною. Це зумовлює слабкість ринкових сигналів, що у свою чергу, призводить до ситуації, коли стратегія розвитку публічних організацій виробляється в умовах дефіциту чи відсутності інформації про зовнішнє середовище. У цьому публічні організації також відрізняються від приватних, які, навпроти, постійно збирають різноманітні ринкові дані й мають сильні ринкові сигнали, що дозволяють судити про успіхи і невдачі, і, отже, правильно коригувати свою діяльність у необхідному напрямку.

Нарешті, закінчуючи розгляд основних ринкових особливостей, слід зазначити, що в публічних організаціях критерії якості послуг, що надаються, дуже часто або неоднозначні, або зовсім відсутні. А якщо такі й мають, то вони не завжди є адекватними. Приватні ж організації, як правило, мають ясні, зрозумілі й адекватні критерії якості, що періодично переглядаються (за допомогою проведення маркетингових досліджень).

Трохи інша ситуація складається, коли публічні організації здійснюють також і госпрозрахункову діяльність. У цьому випадку у визначених сегментах ринку їхнє поведження буде багато в чому аналогічним приватним організаціям, хоча і тут вони будуть більш обмеженими в самостійності, наприклад, у формуванні цінової політики.

Політичний вплив. На відміну від приватних організацій, взаємодія яких з навколишнім середовищем строго регламентовано законодавством і здійснюється в більш-менш жорстких рамках, публічні організації часто випробовують “неформальний” вплив з боку всіляких політичних суб'єктів. Це може бути і тиск з боку суспільних лідерів, політичних партій або лобістських груп, і директивні документи, що іноді відбивають політичну кон'юнктуру, і просто “побажання” з боку керівництва вищих організацій. Такого роду втручання можна чекати у будь-який момент, причому вони можуть конфліктувати один з одним.

Звичайно, повністю уникнути політичного впливу в публічних організаціях неможливо, однак можливо і слід при виробленні стратегії

передбачити створення “буферів”, що мінімізують кількість і нівелюють наслідки зовнішніх утручань (наприклад, формуючи власні чи приєднуючись до вже існуючих груп впливу).

Особливість розглянутих факторів зовнішнього середовища, її “турбулентність” вимагають її попередньої оцінки з метою визначення тенденцій, що характеризують поведінку й очікування різних реципієнтів і, насамперед, суб'єктів впливу, що дозволить зрозуміти, яким чином можна їх враховувати у стратегії, з одного боку, для одержання максимальної користі для організації, а з іншого – для того, щоб успішно протидіяти негативним впливам (дане більш властиве політичному впливу).

Оцінка ринкових параметрів також необхідна. Вона допоможе публічним організаціям подивитися на послуги, що робляться ними, “свіжим поглядом”, змінити їхню кількість, якість і характер відповідно до нестатків клієнтів.

Фактори взаємодії. Публічні організації за характером своєї діяльності мають численні і часто складні взаємини з різними суб'єктами. Як відзначає Кейден, “...діяльність публічних організацій створює заплутану павутину взаємодій, що викликано значною між- і внутрішньоорганізаційною координацією [4]”. До основних факторів взаємодії публічних організацій із зовнішнім середовищем можна, на наш погляд, віднести такі: “примусовість” послуг, вплив на зовнішнє середовище, суспільну увагу і правовласність.

“Примусовість” послуг. Ця особливість взаємодії публічних організацій зі своїми клієнтами помічалася не одним дослідником (див., напр., [5]). Вона полягає в тому, що, з одного боку, клієнти, як платники податків, фінансують послуги, що надаються публічними організаціями, незалежно від власного бажання, а з іншого, вони “змушені” споживати ці послуги, практично не маючи альтернативи і волі вибору.

Стратегічний менеджмент у публічних організаціях може використовувати “примусовість” послуг як один з ключових елементів стратегії, на відміну від приватних організацій, де це поняття незастосовне.

Вплив на зовнішнє середовище. Публічні організації в порівнянні з приватними більше впливають на зовнішнє середовище, при цьому їхні дії можуть робити значний соціальний ефект, що пов'язано зі специфікою послуг, які надаються. Цю особливість також варто враховувати при виробленні стратегії, оскільки "...публічна організація, що впливає на життя суспільства і його життєздатність і озброєна можливостями, пов'язаними з "примусовістю" послуг, може і повинна вирішувати завдання, які не під силу приватному сектору [9]". Крім того, відзначена особливість накладає на публічні організації і додаткову відповідальність, що вимагає прогнозування можливих наслідків прийнятих рішень і здійснюваних ними дій.

Суспільна увага. Давно було відзначено, що в міру збільшення публічності організацій збільшується й увага до їхньої діяльності з боку громадськості [5]. Тому в нинішніх умовах демократизації нашого суспільства публічні організації повинні бути готові до того, щоб відмовитися від закритості, все ще характерної для них як наслідок радянської системи.

Але навіть в умовах неповної "прозорості" механізми підзвітності й контролю, обмеженість самостійності роблять усі дії публічних організацій (навіть такі як вироблення стратегії) предметом розгляду вищих суб'єктів. Тому при виробленні стратегій для публічних організацій хотілося б звернути увагу на два істотних моменти.

По-перше, більшу увагу варто приділяти можливості участі у виробленні стратегії зовнішніх реципієнтів. Іноді сам факт "причетності" дозволяє нівелювати існуючі між організацією і реципієнтами протиріччя чи тертя.

По-друге, варто враховувати, що політичний аспект стратегії для публічних організацій набагато більш значущий, ніж для приватних. Політичні суб'єкти рідко втручаються в діяльність і процес розвитку приватних організацій (за винятком тих випадків, коли вони є "надліквідні" чи такими, що мають для держави стратегічне значення), чого не можна

сказати про публічні організації, щодо діяльності яких практично кожний політичний суб'єкт має своє “особливу думку” (про що ми вже згадували вище і що зумовлює певну “захисну” спрямованість стратегії).

Правовласність. При так званій “множинній” власності, характерної для публічних організацій, кожний дійсний чи потенційний клієнт може відчувати себе одним із власників. У зв'язку з цим “клієнти очікують від публічних організацій стосовно себе чесності, уважності, чуйності та відповідальності. Від приватних організацій очікується, у принципі, те ж саме, але, все-таки, у меншому ступені [4]”.

Відповідно, ця особливість також накладає свій відбиток при виробленні стратегії, в публічних організаціях необхідно враховувати сподівання і бажання клієнтів щодо послуг, що надаються їм. Значну допомогу в цьому можуть зробити маркетингові дослідження. Поряд з ними (але ні в якому разі не як заміна) можливе проведення зустрічей з жителями, суспільних зборів, організацію “гарячих” телефонних ліній і т. ін. заходів, що дуже рідко використовуються приватними організаціями.

Безсумнівно, все це позначається на стратегії, тому, якщо для приватних організацій більш характерними є проактивні стратегії, то для публічних – реактивні стратегії.

Організаційні фактори. До ключових організаційних факторів, що визначають різницю між публічними та приватними організаціями і що впливають на вироблення стратегії, можна, на нашу думку, віднести: цілі, обмеженість повноважень, критерії ефективності та стимули.

Цілі. На думку деяких авторів [1; 6], різниця між публічними й приватними організаціями визначається, насамперед, різницею їхніх цілей. Публічні організації мають, як правило, складні, множинні цілі, що, з одного боку, не визначені однозначно, а з іншого, не погодяться між собою. Тобто у більшості публічних організацій не існує досить ясного і чітко сформульованого бачення щодо цілей своєї діяльності, виходячи з якого можна було б судити про її успішність. Таке бачення підмінюється сумішшю

вимог суб'єктів впливу, положень посадових інструкцій, чекань клієнтів та інших реципієнтів, які можуть конфліктувати поміж собою.

Крім того, для публічних організацій справедливість стосовно клієнтів у наданні ним послуг важливіше, ніж ефективність (на відміну від приватних організацій, для яких ефективність є домінуючим аспектом діяльності), що також додає “туманності” при визначенні цілей.

У той же час вироблення стратегії вимагає наявності в організації ясних цілей, у зв'язку з чим, відзначена проблема заслуговує на серйозну увагу, а деякими дослідниками навіть розглядається як “самий критичний момент у стратегічному менеджменті для публічних організацій [7]”.

Обмеженість повноважень. Як влучно зазначив П. Натт, “стратегічний менеджмент для публічних організацій повинний здійснюватися в джунглях юрисдикції [7, с. 429]”, підкреслюючи тим самим, з одного боку, множинні законодавчі обмеження самостійності діяльності публічних організацій, а з іншого боку – заплутаність законодавчого поля.

А. Готроп також пише з цього приводу: “Керівники публічних організацій мають менше влади і повноважень для того, щоб змінити систему, якою вони повинні керувати, або додати їй нового вигляду, ніж керівники приватних організацій, ...Обмеженість автономії і гнучкості дій – невід'ємні супутники публічності [5, с. 46]”. Такі обмеження стосуються, насамперед, розподілу ресурсів, що здійснюється в умовах жорсткого зовнішнього контролю й у встановлених рамках, що, крім всього іншого, відіграє не останню роль в існуванні таких негативних явищ, як вибірковість у відносинах і фаворитизм. Тому при виробленні стратегії варто чітко розуміти і визначати рамки самостійності, так звані “ступені свободи”, відповідно до яких і визначати наступні дії.

Критерії ефективності. Можна напряму пов'язати “туманність” цілей публічних організацій і складність визначення для них критеріїв ефективності. А як найбільш серйозні наслідки невизначеності критеріїв ефективності слід виділити:

– неможливість однозначного визначення “успіху чи неуспіху” в діяльності організації;

– недостатню “активність” у діях (оскільки “ні до чого прагнути”), що веде до інерції, негнучкості у діях і низького рівня впровадження інновацій.

Стимули. Для приватних організацій стимулювання співробітників безпосередньо пов'язано з ефективністю їхньої роботи. Зрозуміло, що в публічних організаціях з невизначеними критеріями ефективності “справедливе” (тобто без присутності суб'єктивного компонента) застосування стимулів утруднене. Також слід зазначити властиву для публічних організацій домітанту нематеріальних стимулів (престижність роботи, гарантія зайнятості, стабільність зарплати і т. ін.) над матеріальними, тоді як у приватних організаціях спостерігається протилежна ситуація. І якщо розподіл матеріальних заохочень не викликає труднощів, то щодо нематеріальних цього сказати не можна. Так, неможливо щомісяця нагороджувати працівника гарантією зайнятості чи престижністю роботи. Більш того, досить проблематично пов'язувати зусилля співробітників з такими стимулами.

Деякі автори (див., напр., [6]) вважають, що стимули відіграють незначну роль у забезпеченні ефективності публічних організацій, тому при виробленні стратегії процесом стимулювання можна, в принципі, зневажити. На наш же погляд, стратегічний менеджмент у публічних організаціях обов'язково повинен звертати на нього увагу і враховувати відзначені особливості, оскільки стимулювання є невід'ємною частиною організаційної культури. А для створення ефективної системи стимулювання, насамперед, необхідно (ще раз повторимо це) виробити дійові критерії ефективності діяльності організації, виходячи з яких, можна визначати індивідуальний внесок кожного співробітника у вирішення загальних завдань і відзначати тих, хто заслуговує заохочення. Далі, варто більш активно застосовувати матеріальні стимули (звичайно, у межах наявних можливостей), а з

нематеріальних віддавати перевагу “особистісним” (таким, наприклад, як грамоти, вдячні листи і т. ін.).

Неоднозначність цілей і невизначеність критеріїв ефективності, обмеженість повноважень, стимули, що важко ідентифікуються, – все це, як ми уже відзначали, створює перешкоди, не переборюючи які неможливо виробити ефективну стратегію.

Усе це надає підстави зробити два загальних висновки:

- публічність організацій значною мірою визначає їхні характеристичні особливості;
- дані особливості такі, що не дозволяють застосовувати “прямо” підходи та процедури стратегічного менеджменту, розроблені для приватного сектора, до публічних організацій, а потребують їхньої адаптації. Розгляд підходів до такої адаптації може стати подальшим напрямком досліджень у даній сфері.

Список використаних джерел:

1. *Baker R.* Organizational Theory in the Public Sector / R. Baker // Journal of Management Studies. – Feb. 1989. – P. 15–32.
2. *Benn S. I.* Public and Private in Social Life / S. I. Benn, G. F. Gaus. – N.-Y. : St. Martin's Press, 2004. – 382 p.
3. *Bozeman B.* All Organizations Are Public : Bridging Public and Private Organizational Theories / B. Bozeman. – San Francisco : Jossey-Bass, 1997. – 407 p.
4. *Caiden G. E.* The Dynamics of Public Administration / G. E. Caiden. – Hinsdale : Dryden Press, 1991. – 389 p.
5. *Gawthrop L. C.* Administrative Politics and Social Change / L. C. Gawthrop. – N.-Y. : St. Martin's Press, 2005. – 235 p.
6. *Mainzer L. C.* Political Bureaucracy / L. C. Mainzer. – Glenview : Foresman, 1998. – 273 p.
7. *Nutt P. C.* Evaluation Concepts and Methods / P. C. Nutt. – N.-Y. : Spectrum, 2003. – 349 p.
8. *Perry J. L., Rainey, H. G.* The Public Private Distinction in Organization Theory: A Critique and Research Strategy / J. L. Perry, H. G. Rainey // Academy of Management Review. – 1998. – № 13 (2). – P. 182–201.
9. *Roessner J. D.* Incentives to Innovate in Public and Private Organizations: Implications for Public Policy / J. D. Roessner // Administration and Society. – 1997. – № 9. – P. 341–365.
10. *Wortman M. S. Jr.* Strategic Management in Not-for-Profit Organizations / M. S. Wortman. – Boston : Little, Brown, 2004. – 451 p.

***Martinyuk M.S.* The peculiarities of strategy working out in public organizations.**

The article is devoted to the consideration of how the publicity of organizations influences on the strategy working out process. It is also considered the difference of the factors, which are had to be taking into account during the strategy working out process, for public and private organizations.

Key words: public organizations, organizational strategy, strategic management, strategy working-out.

Мартынюк Н.С. Особенности разработки стратегии в публичных организациях.

Рассмотрены вопросы о том, каким образом публичность организаций влияет на процесс разработки организационной стратегии. Также рассматривается различие факторов, которые необходимо принимать во внимание при разработке стратегий для публичных и частных организаций.

Ключевые слова: публичные организации, организационная стратегия, стратегическое управление, разработка стратегии.