

УДК 352.072.2

М. С. МАРТИНЮК

## ПРОЦЕС РОЗРОБКИ СТРАТЕГІЇ В ОРГАНАХ ВЛАДИ

*Запропоновано нову модель процесу розробки стратегії для органів влади з урахуванням їхньої специфіки та особливостей. Розглянуто всі етапи даного процесу.*

**Ключові слова:** організаційна стратегія, органи влади, стратегічний менеджмент.

*In the article a new model of the process of strategy working-out conformably to the specificity of authority organs is proposed. All the stages of this process are considered in detail.*

**Key words:** organizational strategy, authority organs, strategic management.

Трансформаційні процеси, що відбуваються в Україні, актуалізують проблему виваженості дій і швидкого реагування на зміни навколишнього середовища безпосередніх провідників і реалізаторів цих процесів, – органів влади різного рівня. А це, у свою чергу, піднімає питання створення організаційної стратегії, котра, по-перше, враховувала б специфіку органів влади, по-друге, забезпечувала б найкращу адаптацію цих організацій до особливостей навколишнього середовища і, по-третє, дозволяла б враховувати і використовувати особливості конкретних організацій. Слід зазначити, що в подібній постановці дане питання у вітчизняній практиці є недостатньо опрацьованим, відтак, є актуальним. Саме цьому й присвячена дана стаття.

Питання розробки організаційної стратегії знайшли відображення у працях багатьох відомих дослідників, зокрема, таких як Г. Ансофф, Р. Аккофф, Р. Беккофф, Дж. Кінгдом, Р. Мейсон, І. Мітрофф, П. Нат, М. Портер та ін. Проте всі вони розглядають дане питання переважно стосовно приватних організацій або не враховують специфіку діяльності органів влади.

Виходячи із зазначеного, метою даної статті є визначення процесу розробки організаційної стратегії для органів влади з урахуванням специфіки їх діяльності.

У спеціальній літературі можна знайти багато моделей процесу розробки організаційної стратегії, але, на наш погляд, якщо йдеться про органи влади, то найбільш вдалою є модель, запропонована П. Наттом і Р. Беккоффом [6], яка поділяє розробку стратегії на такі етапи.

1. Опис історичного контексту організації в термінах тенденцій, що спостерігаються в навколишньому середовищі, загального напрямку діяльності організації і її ідеалів.

2. Здійснення ситуаційної оцінки в термінах сьогоdnішніх сильних і слабких сторін, майбутніх можливостей і загроз.

3. Визначення ключових проблем.
4. Визначення стратегічних дій для управління ключовими проблемами і змісту стратегії.
5. Оцінка можливості здійснення стратегічних дій через аналіз акторів і ресурсів.

Однак і дана модель, на нашу думку, вимагає певної корекції, а саме: введення ще одного етапу – аналізу досвіду інших організацій; розгляду не просто наявних у навколишньому середовищі тенденцій, напрямків діяльності й ідеалів організації, а їхньої зміни; визначення і розгляду ключових проблем не окремо, а через формування портфелю ключових проблем; здійснення аналізу акторів і ресурсів до визначення стратегічних дій, а не після.

Останнє вимагає пояснення. Натт і Бекофф пропонують спочатку визначити стратегічні дії і зміст стратегії, а потім “приміряти” до неї наявні ресурси і можливе ставлення акторів, оцінюючи в такий спосіб можливість упровадження даної стратегії. У випадку, якщо таке в даний момент важко чи взагалі неможливо, автори пропонують скорегувати стратегію або навіть розробити нову. Ми ж вважаємо, що доцільніше визначити дії і зміст, відштовхуючись від реально існуючої ситуації.

Таким чином, модель, що пропонується, складається з таких етапів:

1. Опис історичного контексту органу влади в термінах зміни його діяльності та ідеалів.
2. Аналіз досвіду інших організацій.
3. Здійснення ситуаційної оцінки в термінах сьогоденних сильних і слабких сторін, майбутніх можливостей і загроз.
4. Визначення портфелю ключових проблем.
5. Проведення аналізу акторів і ресурсів.
6. Визначення стратегічних дій для управління ключовими проблемами і змісту стратегії.

Зазначені етапи процесу пропонують певну послідовність дій. Процес починається з вивчення й аналізу старих ідей, а закінчується висуванням і розвитком нових ідей. Розглянемо далі кожний з відзначених етапів.

*Опис історичного контексту органу влади.* На першому етапі ідентифікуються зміни діяльності органу влади, а також організаційні ідеали. Зміни діяльності ідентифікуються через розгляд чотирьох зв’язаних між собою компонентів, що визначають діяльність організації: ринків, програм, ресурсів і загальних управлінських практик.

Аналіз зміни даних компонентів організаційної системи, причому в історичному контексті, дозволяє встановити певні тенденції, що дає можливість прогнозувати певним чином їхню зміну в майбутньому. А це є важливим під час розробки стратегії.

Такий погляд у майбутнє допомагає виробити ідеалізований образ організації на кілька років уперед, що базується на найкращих і найгірших можливих умовах, в яких організація може опинитися в недалекому майбутньому. Найкращі умови задають цілі, до досягнення яких варто

рухатися, а найгірші визначають те, чого варто уникати. Більш того, ідеали самі по собі можуть розглядатися як цілі, що особливо характерно для органів влади [7]. Це пояснюється тим, що зазвичай цілі зв'язані з поняттями прибутку, доходу, які для органів влади важко застосовні.

Говорячи про опис історичного контексту організації і її ідеалів стосовно до органів влади, слід мати на увазі особливості цих організацій і їхні відмінності від приватних, особливо стосовно таких компонент, що враховуються при розробці стратегії, як ринки, програми, ресурси й управлінські практики [6].

Так, ринки для органів влади складаються з вимог до організації, обумовлених законодавством, а також з боку вищестоящих організацій і/або осіб і клієнтів організації. Програмами є послуги, що надаються організацією. Як ресурси виступають засоби, що знаходяться в розпорядженні організації, які дозволяють виконувати програми (тобто надавати послуги), включаючи поряд з фінансовими також і нефінансові (людські, інформаційні тощо). Управлінські практики визначають компетенції, стратегічні і тактичні аспекти діяльності, навколо яких організується адміністративний механізм.

Взагалі для приватних організацій історичний контекст має меншу важливість, ніж для органів влади, оскільки в приватному секторі різні сигнали розпізнаються легше й інтерпретуються здебільшого однозначно. На приватні організації основний вплив робить ринкова сегментація, тому прогнози щодо майбутніх станів виражаються в термінах ринкового поділу або зростання, що теж не викликає особливої складності. У державному ж секторі сигнали розпізнаються й інтерпретуються значно складніше, тому тут доцільно замінити аналіз сигналів описом історичного контексту.

Таким чином, реконструкція історії організації в термінах зміни різних компонентів її діяльності і визначення ідеалів дозволяють отримати два дуже важливі результати: дають можливість спрогнозувати кілька можливих майбутніх станів організації та дозволяють виробити чітке, ясне бачення організації і, можливо, цілі діяльності.

*Аналіз досвіду інших організацій.* Даний етап, на наш погляд, особливих коментарів не потребує, тому обмежимося лише декількома зауваженнями. У нашій країні адміністративна реформа, по суті, тільки починається, у той час як у багатьох країнах реформування органів влади почалося ще на поч. 1980-х рр. Однак хотілося б застерегти від бездумного копіювання чужого досвіду, – будь-який досвід має потребу в адаптації.

*Здійснення ситуаційної оцінки.* Якщо перший етап розглядає минуле і можливе майбутнє, другий – минуле, то даний етап має справу з існуючою ситуацією і здійснюється за допомогою SWOT-аналізу, тобто визначаються й аналізуються сильні та слабкі сторони організації, а також можливості і загрози, що через них можуть виникнути. Інформація для SWOT-аналізу береться безпосередньо в організації шляхом проведення експертного опитування, суцільного опитування чи фокус-груп.

Опис історичного контексту і здійснення ситуаційної оцінки дозволяють ідентифікувати “поле тенденцій”, яке діє як фокус різних факторів і зусиль організації, створюючи для неї напрямки змін, що дозволяє чи не дозволяє досягти визначеного бачення. Досягнення бачення вимагає здійснення таких дій, які б базувалися на сильних сторонах, покористувалися з можливостей, знижували погрози і переборювали слабкі сторони.

SWOT-аналіз був розроблений і застосовувався спочатку для приватного сектора, у зв'язку з чим при його застосуванні в органах влади необхідно мати на увазі таке. По-перше, приватні організації діють на чітко визначених ринках і піддаються відносно незначному безпосередньому політичному впливу. Для органів влади ситуація прямо протилежна – вони діють на “розмитих” ринках, відчуючи значний політичний вплив. По-друге, для приватних організацій у зовнішньому середовищі більше можливостей, а для органів влади – загроз. По-третє, поділ факторів на внутрішні і зовнішні, запропонований у Гарвардській моделі, що “породила” SWOT-аналіз [2], не застосовний до органів влади. У Гарвардській моделі сильні та слабкі сторони мають внутрішнє походження, однак в органах влади вони можуть мати також і зовнішнє походження і не бути обмеженими організаційними можливостями. Гарвардська модель розглядає можливості та загрози як зовнішні фактори. Можливості для приватних організацій бачаться, як ринкові ніші, що можуть бути зайняті, а загрози – у вигляді зникаючих ринків. Для органів влади можливості та загрози можуть бути як зовнішніми, так і внутрішніми. Відзначені особливості обов'язково слід враховувати при здійсненні ситуаційної оцінки.

Однак хоча багато визнаних фахівців у галузі стратегічного менеджменту ставлять знак рівності між здійсненням ситуаційної оцінки і SWOT-аналізом, на наш погляд, на даному етапі варто також провести й оцінку зовнішнього середовища з погляду віднесення її до одного з типів, – спокійного, кластерного спокійного, неспокійного чи турбулентного, – що вкрай необхідно для визначення змісту стратегії.

*Визначення портфеля ключових проблем.* За визначенням Г. Ансоффа, ключові проблеми – це труднощі, що мають значний вплив на *modus operandi* організації чи на її здатність досягати бажаного майбутнього, для яких не існує загальноприйнятих заходів протидії [1, с. 139]. Зрозуміло, що організація звичайно має не одну, а кілька ключових проблем, які мають як внутрішнє, так і зовнішнє походження, що формують портфель. Як показує досвід, протягом року чи двох ключові проблеми перетерплюють зміни – з'являються нові проблеми і зникають старі [5].

Ключові проблеми, як правило, описуються в термінах протидіючих сил, що штовхають організацію в різних напрямках, геть від ідеалізованого уявлення про майбутнє (бачення організації) [1]. Причому, для органів влади переплетення таких сил набагато складніше, ніж для приватних організацій. Ці сили визначають основні “тиски” на організацію, протиріччя усередині організації, а також між організацією і зовнішніми акторами.

Формування портфеля ключових проблем є, у певному розумінні, поворотним пунктом у процесі вироблення стратегії, оскільки дозволяє перенести акценти у змісті стратегії з досягнення цілей і бачення організації на дії, які усувають перешкоди на шляху до досягнення цілей і бачення (тобто тиски, створювані ключовими проблемами), що є більш ефективним з погляду стратегічного менеджменту.

*Проведення аналізу акторів і ресурсів.* Зовнішнє середовище органів влади є дуже складним і впровадження нової стратегії здатне вплинути в різному ступені не тільки на саму організацію, але і на акторів, з якими вона взаємодіє. Тому традиційна оцінка можливості впровадження і реалізації стратегії [2], що застосовується для приватних організацій, для органів влади повинна піддатися корекції.

По-перше, необхідне проведення аналізу акторів, метою якого є встановлення тих специфічних груп, що можуть вплинути на впровадження стратегії, і тих, на які може вплинути реалізація стратегії. Подібний підхід аналогічний “аналізу припущень”, запропонованому Р. Мейсоном та І. Мітроффом [4], з тією різницею, що в ньому замість припущень розглядаються актори. Іншими словами, фокус переноситься на людей і організації з їх політичними, економічними, управлінськими, професійними й іншими інтересами і робиться спроба передбачення того, як вони можуть реагувати у міру впровадження і реалізації стратегії.

По-друге, варто проаналізувати наявні ресурси для того, щоб враховувати їхню величину при визначенні стратегічних дій і змісту стратегії. При цьому розглядаються не тільки фінансові, але і політичні, законодавчі, управлінські, професійні й інші види ресурсів.

Таким чином, аналіз акторів визначає взаємини, що повинні бути побудовані між організацією і ними, а аналіз ресурсів – те, які ресурси має організація для впровадження стратегії. При цьому варто враховувати два моменти: перше, що неможливо відразу охопити увагою всіх акторів, тому необхідно спочатку зосередитися на ключових; друге, що правильно побудовані відносини з деякими з акторами (а саме з тими, котрі беруть участь у розподілі ресурсів) можуть дозволити збільшити наявні ресурси.

Говорячи про даний етап, слід, як і раніше, сказати кілька слів про його специфіку для органів влади у порівнянні з приватними. По-перше, для органів влади такий аналіз значно важливіший, ніж для приватних, оскільки вони більш залежні від зовнішнього середовища, з якого надходять основні ресурси. По-друге, в органах влади досить часто використовується політичний ресурс, чого не можна сказати про приватний сектор. По-третє, органи влади, що прагнуть до високої ефективності, розвивають зовнішнє і внутрішнє співробітництво, у той час як у приватних організаціях спостерігається тенденція ігнорувати зовнішні угоди і використовувати авторитарні підходи у внутрішній діяльності. І по-четверте, для органу влади кожний є потенційним актором, що вимагає ретельних оцінок можливих мотивів акторів заблокувати пропонувану стратегію і їхню здатність і владу зробити це [3].

*Визначення стратегічних дій і змісту стратегії.* Зрозуміло, що стратегія – це більше, ніж просто сума певної кількості стратегічних дій, що певним чином корелюють один з одним, але, зрештою, саме вони, поряд з особливостями зовнішнього середовища, визначають її зміст.

Зміст стратегії – це той кінцевий продукт, який необхідно одержати в результаті розглянутого нами процесу. Використовуючи виробничі аналогії, можна сказати, що розглянуті нами етапи є операціями, які складають технологічний цикл, що дозволяє виробити даний кінцевий продукт.

Історичний контекст дозволяє остаточно уточнити бачення організації, визначити її місію і цілі. Крім того, він впливає на нинішню ситуацію, в якій знаходиться організація.

Нинішня ситуація, її особливості – визначені, зокрема, за допомогою ситуаційної оцінки, дозволяють сформулювати портфель ключових проблем.

Для вирішення ключових проблем (принаймні, найбільш важливих) кожній з них у відповідність ставляться одна чи кілька стратегічних дій, на визначення яких впливають:

- сильні та слабкі сторони організації, можливості та погрози, що існують у зовнішньому середовищі, які визначаються шляхом SWOT-аналізу, проведеного під час ситуаційної оцінки;

- досвід інших організацій, що знаходилися в подібній ситуації;

- ставлення акторів (насамперед, ключових) до організації та до змін, що в ній плануються, і ті взаємини, які повинні бути вибудовані між організацією і цими акторами, що визначається за допомогою аналізу акторів;

- наявні в розпорядженні організації ресурси, їх кількісні й якісні характеристики, що визначається через аналіз ресурсів.

Стратегічні дії далі класифікуються і групуються за чотирма типами: саги, пошуки, пригоди і парі [6]. Причому деякі автори наполягають на необхідності об'єднання під час розглянутого нами процесу стратегічних дій у стратегічні теми. Ми ж вважаємо, що для визначення змісту стратегії більш доцільно групувати стратегічні дії за вищевідзначеними типами, а їхнє об'єднання в теми здійснювати на етапі реалізації стратегії. На перший погляд, у такій “операції”, здавалося б, немає рації – цілком достатньо обмежитися вибором стратегічних дій. Однак тут важливо не так саме угруповання, як розгляд наявності та співвідношення кількості стратегічних дій, які належать до різних типів, що додає змісту стратегії своєрідне “зabarвлення”, визначає переважну часову орієнтацію. Це, поряд зі спрямованістю стратегії, яку дозволяє встановити ідентифікація типу зовнішнього середовища, здійснена під час ситуаційної оцінки, робить стратегію чимось більшим, ніж просто набором стратегічних дій, остаточно формуючи її зміст.

Таким чином, підсумовуючи вищевикладене, слід відзначити, що процес розробки і впровадження стратегії в запропонованій нами моделі включає шість етапів: опис історичного контексту органу влади в термінах зміни її діяльності й ідеалів; аналіз досвіду інших організацій; здійснення ситуаційної оцінки в термінах сильних і слабких сторін організації, можливостей і загроз;

визначення портфеля ключових проблем; проведення аналізу акторів і ресурсів; визначення стратегічних дій для управління ключовими проблемами і змісту стратегії.

Відзначені етапи пов'язані між собою таким чином, що зміст стратегії визначається типом зовнішнього середовища і стратегічних дій. Тип зовнішнього середовища ідентифікується під час ситуаційної оцінки поряд зі сильними та слабкими сторонами, можливостями та загрозами для органу влади. Стратегічні дії спрямовані на вирішення ключових проблем, визначний вплив на них роблять наявні в розпорядженні органу влади ресурси, ставлення до нього зовнішніх акторів і досвід інших організацій. Варто також враховувати сильні та слабкі сторони органу влади, можливості і загрози, що існують у зовнішньому середовищі. Портфель ключових проблем формується, виходячи з порівняння нинішньої ситуації із баченням і цілями органу влади, які остаточно формуються завдяки опису історичного контексту.

Як перспективний напрямок у розв'язанні проблеми створення стратегій органів влади слід відзначити розробку механізмів впровадження стратегії в організаціях, що враховували б їхню специфіку.

#### Література:

1. *Ansoff H. I. Strategic Issue Management / H. I. Ansoff // Strategic Management Journal. – 1980. – № 2. – P. 131–148.*
2. *Christenson P. R. Business Policy : Text and Cases / P. R. Christenson. – Homewood : Irwin, 2003. – 348 p.*
3. *Hughes O. Public Management and Administration / O. Hughes. – London: Macmillan, 2008. – 407 p.*
4. *Mason R. O. Challenging Strategic Planning Assumptions / R. O. Mason, I. I. Mitroff. – New York : Wiley-Interscience, 2001. – 266 p.*
5. *Nutt P. C. The Tactics of Implementation / P. C. Nutt // Academy of Management Journal. – 1996. – № 29 (2). – P. 230–261.*
6. *Nutt P. C. Strategic Management of Public and Third Sector Organizations (third edition) / P. C. Nutt, R. W. Backoff. – San Francisco : Jossey-Bass, 2006. – 512 p.*
7. *Steiner G. Top Management Planning / G. Steiner. – New York : Macmillan, 2009. – 326 p.*

*Надійшла до редколегії 06.06.2011*