

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ЛЬВІВСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ФІЗИЧНОЇ КУЛЬТУРИ ІМЕНІ ІВАНА
БОБЕРСЬКОГО
КАФЕДРА ЕКОНОМІКИ ТА МЕНЕДЖМЕНТУ**

Стахів І. М.

ЛЕКЦІЯ № 10

Стратегічний менеджмент в некомерційних організаціях

з навчальної дисципліни

«Стратегічний менеджмент»

галузь знань 07 „Адміністрування та менеджмент”

спеціальності 073 „Менеджмент”

рівень вищої освіти – бакалавр

Тема 10. Стратегічний менеджмент в некомерційних організаціях

1. Некомерційні організації.
2. Фінансування некомерційних організацій та проблеми розробки стратегій.
3. Структура влади в некомерційних організаціях.
4. Особливості стратегічного менеджменту в некомерційних організаціях.
5. Стратегії здійснення муніципальних реформ.

1. Некомерційні організації

На перший погляд, НКО легко визначити як певну організацію, яка не розглядає одержання прибутку як першорядну мету своєї діяльності. Таке визначення цілком можна розглядати як робочий. Але в силу його абстрактності до таких організацій будуть ставитися сильно розрізняються за своїми функціями, цілями і задачами, суспільної значущості і поширеності організації. НКО - це університети та лікарні, благодійні фонди та спортивні клуби, дослідницькі центри та громадські організації громадян, урядові та муніципальні установи і церковні організації. Одні з них виникають спонтанно, під впливом знову виникаючих суспільних потреб (наприклад, об'єднання громадян, що протестують проти забруднення навколишнього середовища конкретним підприємством), інші старанно спроектовані, інституціоналізовані, мають формальну, часто малоподвижну структуру, усталені функції і культуру (наприклад, організації державного і муніципального управління).

Серед безлічі сфер діяльності НКО найважливішими і привертають максимальний суспільний інтерес є культура, освіта, охорона здоров'я, релігія. У законах визначаються умови діяльності НКО, відзначається, що вони не можуть виплачувати дивіденди чи передавати свої активи приватним особам і комерційним організаціям. Таким чином, головною метою НКО і головним мотивом діяльності менеджерів є служіння громадським цілям та оцінка їх діяльності з боку суспільно-політичних груп і державних органів (наприклад, законодавців).

Є істотні труднощі для безпосереднього перенесення методів стратегічного планування і управління, систем прийняття рішень і механізмів контролю, отриманих на підставі

дослідження корпорацій, на НКО. Ці труднощі можна подолати, розглянувши відмінності між ними з точки зору цілей і оцінки ефективності.

Як вже зазначалося, цілі організації розрізняються як за часом, так і за масштабами. Цілі організовані ієрархічно і становлять складну систему взаємопов'язаних і взаємозалежних цілей і завдань і визначаються місією організації. Це положення є загальним як для корпорацій і фірм, так і для НКО. Однак існують і відмінності. На відміну від корпоративної місії, місії НКО часто за формою нагадують швидше договори, ніж плани. Їх не можна змінювати за примхою адміністрації, піклувальної ради або інших впливових стейкхолдерів: такі зміни завжди викликають суспільний резонанс і привертають увагу контролюючих державних органів. Це пов'язано з тим, що НКО отримують свої податкові пільги і особливий юридичний статус на основі сформульованого змісту місій та щорічних звітів. В ці документи можуть вноситися зміни, але про поправки необхідно інформувати уряд РФ, органи регіонального та місцевого самоврядування, які виносять рішення щодо того, чи продовжує організація служити суспільним інтересам чи ні.

Цілі фірми, так і безприбуткової організації можуть конфліктувати, суперечити одна одній. У випадку фірми конфлікт цілей дозволяється перерозподілом ресурсів, які в кінцевому рахунку визначаються обсягом прибутку. Найчастіше фірмі приходится відмовлятися від деяких цілей внаслідок нестачі ресурсів, відкладати їх досягнення до кращих часів. Таким чином, комерційні організації зазвичай долають проблему існування конфліктуючих цілей.

Навіть якщо цілі НКО ясні, вони не конфліктують і є незмінними, оцінка продуктивності організації є вкрай складною справою. Ця складність може існувати і в тому випадку, коли цілі організації визначені кількісно, задані часові рамки їх досягнення, проте не існує об'єктивного способу визначення продуктивності окремих підрозділів (департаментів) організації.

Звісно, дана проблема не є унікальною для НКО. У малих фірмах диференціація і департаменталізація представляє проблему виміру продуктивності (як оцінити продуктивність, наприклад, відділу кадрів?). Проблема загострюється у багатьох НКО за рахунок того, що не існує фундаментальної, базисної одиниці оцінки продуктивності (наприклад, прибуток на акцію, рентабельність активів і т. н. в разі комерційної організації), яка повинна бути використана для оцінки діяльності організації в цілому.

Один із способів вирішення проблеми полягає в тому, щоб виміряти деякі аспекти продуктивності в надії, що "гарна" продуктивність у відповідності з цим критерієм буде відображати досягнення невимірних "справжніх" цілей. Наприклад, цілі школи полягають у

тому, щоб давати дітям освіту і готувати їх до життя в суспільстві, тобто є цілями, які не можуть бути безпосередньо обмірювані. Тут можуть бути використані опосередковані методи вимірювання досягнення цілей для того, щоб оцінити продуктивність діяльності НКО в цілому. У випадку зі школою можна виміряти екзаменаційні оцінки і використовувати ці дані як критерії для порівняння однієї школи з іншого. Однак навіть це "об'єктивне" вимір повинен використовуватися з обережністю: склад учнів кожної школи, наявні ресурси, батьківська підтримка і т. д. неоднакові, тому навряд чи справедливо використовувати цей критерій ізольовано.

Одним з небажаних наслідків використання таких "вторинних індикаторів" є те, що побудована на них система вимірювань може неадекватно представляти зусилля людей в НКО порівняно з вимірюваними цілями. Так, наприклад, школа може випускати невротичних, соціально погано адаптованих людей, які не знають, чим зайняти свій вільний час, але в той же час успішно здають випускні іспити.

Школи та інші професійні бюрократії часто неохоче представляють на загальний огляд свої методи вимірювання продуктивності, вважаючи, що вони будуть зрозумілі спрощено і несприятливо. Лікарні уникають широкого представлення статистики смертності, міліція рідко публікує цифри розкриття злочинів. Коли ж на них чиниться тиск, вони охочіше надають інформацію щодо входів, ніж виходів організації. Наприклад, досить легко отримати інформацію про кількість зарахованих до школи учнів, наданих черговикам квартирах або числі нових робочих місць. Куди складніше знайти дані, що характеризують відношення числа зарахованих учнів до закінчили школу, числа наданих квартир до числа поставлених у чергу, числа зареєстрованих злочинів до числа розкритих, числа наданих робочих місць до числа зареєстрованих безробітних і т. д.

2. Ефективність некомерційних організацій

Той факт, що НКО не виплачують дивідендів і не дають комерційних вигод своїм засновникам і стейкхолдерам, не означає, що керівники не повинні піклуватися про ефективність роботи своєї організації. В іншому випадку НКО перетвориться у джерело благодійності або ж збагачення окремих осіб (наприклад, за рахунок виплати співробітникам і експертам надмірно великих гонорарів, винагород, премій тощо). Відсутність уваги до ефективності діяльності в кінцевому рахунку достатньо швидко може привести до стану фінансової кризи, якщо НКО даремно витрачає дефіцитні ресурси, які могли б бути витрачені на задоволення інших суспільних потреб.

Оскільки проблема оцінки ефективності НКО складається у вимірі обсягу наданих послуг на виході, що зробити чисельно досить складно, увага зміщується до вимірювання та контролю витрат на вході. В англійській мові існує два терміни - efficiency і effectiveness - словникові еквіваленти яких однакові - "ефективність". Однак між цими термінами існує змістовне відмінність: efficiency зазвичай відноситься до використання засобів (ресурсів), в той час як effectiveness (результативність) має відношення до організаційним цілям.

Організації можуть бути дуже ефективними, але абсолютно нерезультативними. Наприклад, припустимо, що фірма робить механічні калькулятори. Шляхом використання

прогресивних методів виробництва фірма досягає дуже низької собівартості в порівнянні з іншими, що випускають аналогічну продукцію (тобто працює ефективно), однак оскільки немає бажаючих купувати механічні калькулятори, фірма не отримує прибутку (отже, працює результативно). Легко уявити собі й інші приклади, але ефективна організація не може не бути результативною: про більш або менш ефективному використанні ресурсів може йти мова тільки в тому випадку, коли організаційні цілі досягаються. Таким чином, ефективність є поняттям, вільним від цінності: ми можемо говорити про цілі організації, але коли ми звертаємо увагу на використання ресурсів для досягнення цілей, можливо раціональне огляд цілей.

Розглядаючи конкретні методи оцінки ефективності, П. Робі і К. Сейлз запропонували наступний список критеріїв ефективного управління, орієнтуючись, правда, головним чином на комерційні організації:

- 1) якість управління;
- 2) якість продукції та послуг;
- 3) здатність до нововведень;
- 4) обсяг довгострокових інвестицій;
- 5) фінансове становище;
- 6) здатність до залучення, розвитку високоякісних людських ресурсів;
- 7) відповідальність перед суспільством і навколишнім середовищем;
- 8) широке використання активів компанії.

Очевидно, цей список можна було б і продовжити. Деякі з цих критеріїв (наприклад, 1, 3, 6, 7) застосовні і до оцінки ефективності роботи НКО. Тим не менш, зрозуміло, що навіть у випадку комерційних організацій не існує одного або декількох певних і визнаних усіма дослідниками критеріїв оцінки ефективності. Тим більше це справедливо для НКО, відмінності між якими глибше й істотніше, ніж між комерційними організаціями. Звідси випливає, що для кожного типу НКО (а іноді навіть для кожної конкретної організації) необхідно розробляти свій власний набір критеріїв оцінки ефективності.

Основою для вирішення цього завдання може стати виділення чотирьох підходів до розробки критеріїв: цільового, процесного, ресурсного і підходу з позицій груп підтримки, або стейкхолдерів.

Цільовий підхід. Ґрунтується на твердженні, що всі критерії організаційної ефективності прямо або побічно пов'язані з цілями. Однак конфліктуючі, різнопланові, невизначені і розпливчасті цілі, властиві НКО, ускладнюють побудову ієрархії цілей, виділення головної, визначальної. У разі комерційної організації головні цілі пов'язані з виробництвом. Тоді ефективність в досить простому випадку визначається як відношення витрат до прибутку,

або коефіцієнтом, рентабельності. Цільовий підхід, який є основним для комерційних організацій, може виконувати лише допоміжні функції для виявлення ефективності НКО.

Процесний підхід. Для оцінки ефективності з позицій цього підходу увага приділяється соціальним процесам в організації, мотивації, комунікації, роботи в команді, лояльності організаційним цілям, процесу прийняття рішень. Тут найбільшою мірою виявляється зв'язок ефективності з використанням людських ресурсів організації. Однак концентрація зусиль керівництва НКО на підвищення ефективності за рахунок удосконалення внутрішньоорганізаційних процесів може привести до ситуації "управління сільським клубом", коли всі зусилля спрямовуються на створення комфортної обстановки для персоналу організації на робочому місці, зниження конфліктності будь-якою ціною і замкнутості в рамках внутрішньоорганізаційних людських проблем.

Ресурсний підхід. Цей підхід пов'язує ефективність з раціональним споживанням ресурсів. На відміну від двох попередніх, він спрямований на облік змін у зовнішньому середовищі, в тому числі політичних, соціальних чинників, змін у суспільній думці і поділюваних соціальними групами цінності. Ресурси, що споживаються НКО, завжди обмежені і дефіцитні. Тому оцінка ефективності діяльності адміністрації часто пов'язується з умінням знаходити нові джерела надходження ресурсів, найчастіше фінансових. Однак домінування ресурсних проблем в управлінні, настільки характерне для комерційних організацій, у разі НКО може призвести до розриву поточної оперативної діяльності та заявлених стратегічних цілей. Так, наприклад, громадська організація "Центр реабілітації наркоманів" не буде зацікавлена в скороченні кількості хворих, так як фінансування діяльності Центру визначається кількістю надійшли на лікування наркоманів.

Підхід з позицій стейкхолдерів. Цей підхід до оцінки ефективності НКО намагається подолати обмеженість перших трьох. В даному випадку ефективність визначається як здатність задовольняти потреби та очікування максимальної кількості стейкхолдерів організації - спонсорів, представників громадськості, екологічних організацій, церковних громад, профспілок, громадських об'єднань і т. д. Таке розуміння ефективності є майже винятковим для муніципальних організацій, багатьох організацій державного управління, суспільно-політичних об'єднань і ряду інших, провозглашаючих в якості своєї основної мети служіння громадським інтересам. Організації, діючи у відповідності з поняттям так ефективності, зазвичай утруднені у визначенні ієрархії цілей. Цілі визначаються взаємовідносинами зі стейкхолдерами, які, в свою чергу, можуть характеризуватися змінюється в часі ступенем значущості. Стратегія НКО в цьому випадку буде будуватися на визначенні бажаних цілей. Така стратегія називається стратегією вимушеної оптимізації. Якщо організація концентрує увагу на задоволенні інтересів зовнішніх стейкхолдерів, то це може призвести до ігнорування вимог процесного підходу і, як наслідок, погіршення внутрішньоорганізаційного клімату. Тому було б

невірним стверджувати, що інтереси внутрішніх стейкхолдерів не мають значення при плануванні та реалізації стратегії НКО. Поєднати ці протилежні вимоги при плануванні стратегії дозволяє знання того, що інтересами і, отже, поведінкою внутрішніх стейкхолдерів можна управляти, а на інтереси зовнішніх - переважно реагувати.

3. Фінансування некомерційних організацій і проблеми розробки стратегії

НКО, на відміну від державних і муніципальних організацій, гарантовано фінансуються за рахунок коштів, одержуваних у вигляді податків, повинні боротися за джерела фінансування, пожертвування і клієнтів, часто конкуруючи в цій боротьбі з іншими НКО. В області фінансування НКО найбільшою мірою залежать від чинників свого специфічного ринку. Державні і муніципальні організації відчувають лише непряму залежність від ринку. Зміни ринкових факторів (наприклад, рівня інфляції або облікової банківської ставки), можуть потребувати коригування планів або відмови від деяких проектів. Такі установи не можуть стати банкрутами і зникнути. Однак це цілком може статися з НКО. Тому їм доводиться стежити за станом ринку і підкорятися його законам.

Особливу важливість проблеми фінансування НКО набувають при розробці стратегії розвитку і її здійсненні. Вплив стейкхолдерів, що забезпечують фінансування НКО, і кон'юнктура ринку можуть бути вирішальними факторами при визначенні стратегії. Наприклад, деякий приватний коледж, неприбуткова організація, що надає освітні послуги, є об'єктом уваги з боку різних контролюючих сил: місцевої адміністрації, міністерства освіти, спонсорів, піклувальної ради, профспілки викладачів та інших подібних організацій. Коледж, таким чином, стикається з розрізненою групою стейкхолдерів, які намагаються на неї впливати. Такі дії можуть бути суперечливими і підштовхувати діяльність коледжу в протилежних напрямках. Однак, так як критичним ресурсом для коледжу є фінансові кошти, очевидно, найбільшим впливом на коледж будуть володіти ті стейкхолдери, які жертвують (або надають йому якимось іншим чином) гроші.

Держава і громадськість практично не грають ніякої ролі в знаходженні коштів і їх витрачання приватними фірмами. Це не відноситься до неприбуткових організацій. Їм не дозволяється або не рекомендується займатися багатьма видами діяльності. Можливості здійснення ними заходів лобіювання обмежені (насамперед, з фінансових причин). Витрачання коштів у політичних цілях найчастіше заборонено, а надходження ресурсів ретельно перевіряється податковими органами. Щоб отримати звільнення від податків, НКО доводиться доводити, що вони отримали кошти у вигляді пожертвувань. Державні органи і громадськість в особі своїх представників перевіряють бюджет НКО і на підставі таких перевірок виносять судження, виконує організація свою місію. Тому топ-менеджер некомерційної організації повинен приділяти пильну увагу структурі надходжень і витрат. Останнє також вимагає, щоб керівники НКО знали закони і норми, що регламентують фінансову діяльність некомерційних організацій: покарання за їх порушення може бути дуже суворим, аж до заборони діяльності.

НКО можуть отримувати фінансування з різноманітних джерел: від федеральних і місцевих органів влади у вигляді вступних внесків, пожертвувань тощо, а також від клієнтів (наприклад, у разі коледжу - від учнів, у разі наркологічного центру - від пацієнтів) у формі оплати наданих послуг. Таким чином, джерела фінансування НКО можна розділити на ті, які забезпечуються споживачами послуг (клієнтами), і надаються спонсорами.

Комерційна фірма повністю залежить від своїх клієнтів, які забезпечують їй обсяги продажів товарів або послуг і, отже, дохід. Тому при стратегічному плануванні відносини з

клієнтами і споживачами виходять на перший план. Клієнти ж або споживачі послуг НКО (наприклад, коледжу або лікувального центру) зазвичай сплачують лише невелику частину витрат на надання цих послуг. Отже, вплив клієнта на НКО або, що більш важливо, ступінь, в якій інтереси клієнта будуть враховуватися при прийнятті керівництвом НКО стратегічних рішень, може бути невеликий. Однак не варто спрощувати ситуацію і ігнорувати інтереси і значення внутрішніх стейкхолдерів для успіху фінансування НКО. Так, наприклад, професіоналізм лікарів і медперсоналу наркологічного центру може істотно впливати на "спонсорську" фінансування та розмір плати, що вноситься клієнтами центру. А звільнення кращих лікарів центру, незадоволених умовами роботи і організаційним кліматом, сформованим, наприклад, внаслідок використання адміністрацією авторитарних методів управління, може істотно позначитися на потоках як "спонсорських", так і "клієнтських" надходжень фінансових коштів.

З іншого боку, НКО в силу специфіки своєї місії обмежені у збільшенні тієї складової свого бюджету, яка формується за рахунок надходжень коштів від клієнтів у якості оплати спожитих ними послуг. Часто рішення в подібних випадках приймаються на підставі не тільки комерційних міркувань і являють собою складне дилеми. Наведемо деякі приклади.

Припустимо, громадська організація "Юридичні послуги населенню" фінансується торговельною корпорацією та надає безкоштовні юридичні консультації пенсіонерам, інвалідам, багатодітним сім'ям. Бюджет організації фіксований і дозволять найняти двох кваліфікованих юристів, які проводять прийом населення. Клієнтів організації так багато, що іншим потрібно записуватися на прийом на кілька тижнів вперед. Керівництво організації запропонувало спонсору внести зміни в Статут і дозволити брати мінімальну плату за надані послуги, що дозволило б найняти ще одного юриста-консультанта. Перед корпорацією стоїть непросте питання. Справа в тому, що відкриття "Юридичних послуг" було частиною PR-кампанії, покликаної створити позитивний імідж в очах населення і за рахунок цього збільшити обсяг роздрібної торгівлі продтоварами. Так будуть нові умови обслуговування населення сприяти досягненню цієї мети? Відразу й не відповіси.

Інший приклад. Міський симфонічний оркестр фінансується мерією і виступає на концертах, присвячених урочистим заходам, свят і т. п. У керівництва оркестру є пропозиції з боку місцевого телебачення взяти участь у розважальних шоу на комерційній основі. Чи варто приймати цю пропозицію або краще від нього відмовитися, зберігши імідж серйозного академічного колективу? Варто подумати.

У всіх випадках прийняте рішення буде відображати інтереси спонсорів, які формують левову частку бюджету НКО. Однак у випадку наявності декількох спонсорів їх вплив на процес прийняття рішень в НКО може визначатися не строго у відповідності з їх частками в бюджеті організації, а загрозою вилучення своєї частки. Це пов'язано з інкременталістської природою більшості рішень щодо фінансування.

Припустимо, що внесок нового спонсора збільшує на 10% бюджету безприбуткової організації. В цьому випадку картина але фінансування років буде виглядати наступним чином.

Поточний рік. Бюджет НКО визначається як кількість клієнтів (учнів або пацієнтів), помножене на витрати на одного клієнта. Він може визначатися так само, як бюджет минулого року, плюс поправка на інфляцію. Его фіксований або недискреціонний бюджет.

Наступний рік. Встановлений бюджет збільшується на 10%, що дозволяє провести зміни, адаптацію, надає можливості для вирішення ряду проблем, виводить організацію на новий рівень розвитку.

Другий рік. Збільшення бюджету на 10% стає частиною повного бюджету організації. Це дає спонсору значну владу шляхом загрози відмови від надання в подальшому цих додаткових фондів. У спонсора, який забезпечив приріст, виникає можливість вирішальним чином впливати на процес прийняття рішень в організації.

4. Структура влади в некомерційних організаціях

Формальні структури влади фірми найчастіше мають тенденцію плавно переходити від власників - акціонерів фірми до ради директорів, який потім призначає голову ради директорів, в західній термінології - CEO. Таким чином, CEO є найбільш наділеним владою індивідом на фірмі, і він делегує формальну владу підлеглим менеджерам.

Однак за певних обставин така проста картина істотно ускладнюється за рахунок привнесення в неї неформальної влади фахівців, деяких експертів, які опосередковано впливають на процес прийняття рішень. Зазвичай співробітники без праці розпізнають таку складну структуру влади в організації.

Некомерційні організації демонструють широке розмаїття структур влади. Вирішальним тут є те обставина, що вплив зовнішніх стейкхолдерів на розробку стратегії НКО є незрівнянно більшою, ніж в комерційній фірмі. Найбільш впливовими стейкхолдерами є члени піклувальних або опікунських рад, які представляють інтереси громадськості в цілому або її певних груп. Звідси випливає, що влада керівників НКО суттєво, а іноді і жорстко обмежується бажаннями стейкхолдерів: керівники підзвітні їм і повинні ідентифікувати їх у своїй діяльності отримувати від них схвалення на ті чи інші дії та відповідні рекомендації. Для здійснення багатьох заходів потрібен особливий дозвіл ради. В цьому відношенні члени піклувальних рад мають високий владний статус і здатність істотно впливати на прийняття стратегічних рішень. Ігнорування громадської довіри, вираженого в рішеннях піклувальників та інших представників громадськості, може коштувати CEO некомерційної організації його місця.

У той час як службовці більшості комерційних фірм залучені в роботу на підставі розрахунку власної вигоди, НКО часто несуть перед своїми членами суворі ідеологічні або нормативні зобов'язання. Деякі політичні і релігійні організації вимагають і отримують майже повну інтеграцію індивідуальних цілей з цілями організації. НКО, побудовані на такого роду відносинах влади і підпорядкування, отримали найменування організацій місіонерського типу.

Місіонерські НКО характеризуються наступними ознаками:

- часто це організації, побудовані на умовах добровільного членства;
- для членів організації характерна сильна прихильність організаційної місії;
- місія організації повинна бути зрозумілою, якщо не є операціонально;
- для організації характерна стандартизація норм;
- зазвичай організація заснована харизматичним лідером;
- сильна ідеологія веде до сильного опору змінам;
- свобода дій всіх членів організації, включаючи керівників, строго обмежена;
- організація може бути у вищій мірі децентралізована, оскільки управління здійснюється на підставі поділюваної усіма її членами ідеології;
- організація відносно автономна не піддається зовнішньому тиску;
- оскільки цілі ясні, місіонерська організація схильна до незначного внутрішнього політиканству;
- стратегічні зміни рідкісні і значною частиною організації зустрічаються в багнети.

До місійних відносяться широкі класи релігійних, ідеологічних, політичних організацій, організацій, які об'єднують людей за етнічною, расовою, національною ознакою і з багатьох інших підстав.

Віддаляючись від місіонерської організації у бік більш селективної ідентифікації членів НКО, можна виявити різні форми професійних організацій, які отримали назву мерітократії. Це такі організації, місце людини в яких визначається його здібностями, професійними навичками, досвідом та іншими особистими якостями (заслугами). Хорошим прикладом мерітократій є лікарні, університети та інші професійні бюрократії.

Мерітократії характеризуються наступними ознаками:

- влада належить експертам операційного ядра: експерти віддані швидше своїй професії, ніж конкретній організації;
- складна місія веде до ослаблення влади CEO і зміщення організаційних цілей в бік цілей експертів;
- мерітократії можуть опосередковано контролюватися ззовні асоціаціями професіоналів;
- політична поведінка стимулюється многопрофільністю цілей і проблемою вимірювання ефективності, бюджети складаються в залежності від відносної сили окремих підрозділів організації;

- професійні групи можуть діяти через своїх членів для того, щоб перешкоджати проведенню стратегічних змін (ригоризм щодо захисту професійних етичних норм);

- стратегічні зміни зазвичай здійснюються за допомогою переконання і переговорів.

Вплив клієнтів на мерітократію мінімально аспекти влади і фінансування, а професійне зобов'язання обслуговувати інтереси клієнта зазвичай компенсує відсутність або мінімальний вплив клієнта на організацію. За певних обставин це зобов'язання по відношенню до клієнтів може змушувати професіонала діяти проти волі менеджерів. Університети являють гарний приклад мерітократичної структури влади. Влада і вплив факультетів в університетах визначається їх здатністю забезпечувати себе двома найважливішими ресурсами: залученням студентів і зовнішнім фінансуванням. Однак високий статус відділу (управління, департаменту), що забезпечує общеуниверситетское фінансування і постачання, що підкоряється безпосередньо ректору, дозволяє йому впливати на бюджетування, просування по службі та на ухвалення інших рішень щодо розподілу ресурсів, що продовжує посилювати його владу. Таким чином, поки відділ продовжує мати справу з головними ресурсами, невизначеність у відношенні яких відчуває університет, він буде продовжувати утримувати владні позиції.

5. Особливості стратегічного менеджменту в некомерційних організаціях

Керівники некомерційних організацій працюють в умовах, коли важко або навіть неможливо відкласти поточні справи або зупинити здійснення поточної роботи для того, щоб виділити час і зосередитися на вирішенні стратегічних завдань. Тому їм важко слідувати стратегічним планам, які нерідко вимагають призупинення деяких видів діяльності для того, щоб акумулювати критично важливі для стратегічних змін ресурси. Однак CEO, який не може або не вміє відмовитися від поточних проблем, розробити разом зі своїми помічниками і підлеглими стратегічний план і почати діяти згідно цього плану, сильно ризикує. Навіть стихійні лиха вимагають попереднього планування, з тим щоб групи рятувальників могли працювати швидко і ефективно.

Стратегічне планування в НКО

Так само як і в корпораціях, керівництво стратегічним плануванням і реалізацією стратегії в НКО здійснюється менеджерами вищої ланки. Однак існує різниця між топ-менеджментом корпорації і типовою НКО. Звернемося до досліджень Алтермена і Девіса, які розглянули 103 американських НКО під кутом зору їх управлінських характеристик і, зокрема, ролі рад піклувальників. Вони порівняли структури управління НКО з типовою корпорацією і виявили ряд суттєвих відмінностей.

1. Розмір ради. У той час як більшість фірм має рада директорів чисельністю 10-15 осіб, НКО зазвичай мають чисельність ради піклувальників, перевищує 30 осіб. Велика рада має тенденцію не сприймати адекватно сигнали про цілі менеджменту в НКО, в результаті того, що керівники організації часто здатні посилити свою систему цінностей, а конфліктуючі сигнали діють так, щоб нейтралізувати ефективність ради піклувальників.

2. Використання інсайдерів (тобто членів організації, "своїх людей"). На відміну від корпорацій, тут часто є тільки один інсайдер, а саме керівник організації. Це часто призводить до того, що інформація, яка надходить до членів ради піклувальників, часто буває обмежена, що веде до відсутності специфічної управлінської експертизи.

3. Тривалість заміщення посади. Більшість членів піклувальних рад мають фіксований термін членства, часто з ротацією головування, при цьому середній час служби членів ради піклувальників менше, ніж членів ради корпорації. Це повинно вести до зосередження ради піклувальників на короткострокових задачах.

Розходження інтересів і невизначеність цілей, що виникають з формування опікунської ради, побічно впливають на процес прийняття рішень радою. Відсутність ясних цілей і однастайності щодо стратегічного напрямку розвитку стимулює політичну поведінку, яка проявляється в боротьбі за авторитет і вплив.

етоди, які зазвичай використовуються для розробки стратегічних альтернатив та здійснення стратегії в комерційних організаціях, найчастіше застосовують або обмежено придатними для стратегічного планування та управління в безприбуткових організаціях, особливо організаціях так званого публічного сектора і муніципальних організаціях. Проте деякі з них можуть з успіхом використовуватись як у комерційних, так і безприбуткових організаціях. Розглянемо два з них: метод аналізу витрат - вигод та аналізу але граничним витратам.

Метод аналізу витрат - вигод. У загальних рисах суть методу аналізу витрат - вигод (АЗВ) може визначатися як спроба підрахунку всіх значущих витрат і доходів, які виникають в результаті кожного вибору, зробленого, як правило, на основі неекономічних міркувань (наприклад, з точки зору політичних вигод того чи іншого рішення проблеми) та подальшого їх підсумовування за певний відрізок часу (наприклад, за період наступного року). АЗВ передбачає "об'єктивну" кількісну оцінку для кожного вибору. Як приклад, для того щоб розглянути техніку використання методу, розглянемо гіпотетичну ситуацію з варіантами будівництва доріг.

Припустимо, що є два можливих маршрути. Кожен з них має свої переваги й недоліки, своїх прихильників і противників, так що неможливо після першого знайомства з проблемою з певністю віддати перевагу одному або іншому рішенням. Вартість будівництва дороги по кожному варіанту досить легко підраховується. Однак АЗВ вимагає цілісної і системної, всебічної оцінки всього комплексу витрат (не лише матеріальних, але і громадських організацій у більш широкому контексті). В цьому випадку система витрат - вигод може виглядати наступним чином.

Витрати.

- шкода сільськогосподарським угіддям;
- знесення ряду будинків і споруд;

- збільшені витрати на пересування для ряду користувачів дороги;
- псування ландшафту.

Вигоди:

- зниження шуму в центрі міста;
- збільшення рівня зайнятості робочої сили в окрузі;
- скорочення часу в дорозі для ряду користувачів нової дороги;
- меншу кількість аварій і наїздів на пішоходів у місті;
- менша загазованість центру міста;
- ефект згладжування навантаження на інші дороги в години "пік".

Очевидно, що деякі з витрат і вигод не є безпосередньо вимірними в грошах, отже, повинні бути знайдені досить ефективні способи та індикатори проксимативних вимірювань. Тут можуть виникнути, наприклад, такі питання:

- як повинні трактуватися витрати і вигоди майбутнього?
- є вони такими ж значущими, як сучасні витрати?
- якщо будуть продисконтировані майбутні витрати і вигоди, який рівень дисконту відображає преференції суспільства для справжніх або майбутніх вигод?
- через який проміжок часу можна перестати включати розгляд вигоди від зниження завантаженості доріг?
- як знизити витрати, пов'язані з передбачуванним проектом знесення архітектурного пам'ятника, або збільшити витрати таким чином, щоб пам'ятник не постраждав?

Рішення подібних проблем виходить далеко за межі економічної доцільності і вимагає вміння впливати на громадську думку і враховувати політичні витрати здійснення проектів, які розробляються муніципальними організаціями. Їх успішне рішення багато в чому визначається досвідом керівництва, інтуїцією і гнучким реагуванням на зміни громадської думки. Завдання ж аналітичних методів, подібних АЗВ, полягає в тому, щоб представити складну проблему, яка вимагає стратегічного вибору, у вигляді сукупності субпроблем (декомпозиція), деякі з яких мають досить просте аналітичне рішення, інші вимагають розвитку системи взаємодії муніципальної організації з зовнішнім середовищем.

Метод аналізу за граничним витратам. Аналіз за граничним витратам (АПЗ) виходить з принципу прийняття стратегічних рішень "від досягнутого", тобто задається питання: як позначиться на стані справ в організації кожне наступне збільшення на одну одиницю

кількості наданих послуг? Для відповіді на це питання необхідно врахувати, що витрати на обслуговування клієнтів організації складаються з постійної і змінної складових. Постійні витрати - це вартість ресурсів, які необхідні для початку діяльності організації, наприклад, вартість будівництва чи оренди приміщення, витрати на придбання засобів зв'язку, оргтехніки, обладнання, оплата праці персоналу. Так, приватний коледж, щоб почати роботу, повинен орендувати або побудувати будинок з аудиторіями, бібліотекою, спортзалом та іншими приміщеннями, обладнати комп'ютерні класи, заповнити штат бухгалтерів, інспекторів курсів, секретарів, гардеробників, викладачів - все це визначає величину постійних витрат. У міру збільшення числа студентів будуть зростати змінні витрати за рахунок зростання обсягу погодинної оплати праці викладачів та додаткового набору обслуговуючого персоналу (наприклад, за рахунок збільшення кількості ставок бібліотекарів). Середні витрати визначаються як сумарні витрати, поділені на кількість наданих послуг (у разі коледжу - на кількість студентів). Якщо постійні витрати коледжу складають 1 000 000 руб., а змінні 500 000 руб. і в коледжі навчаються 50 студентів, то середні витрати на одного студента складуть $30\,000\text{ руб.} = (1\,000\,000 + 500\,000) / 50$.

Граничні витрати - це додаткові витрати на надання ще однієї одиниці послуг, у разі коледжу - на навчання ще одного студента. Якщо в розглянутому нами прикладі навчання 51-го студента призведе до зростання змінних витрат ("подушна" оплата праці викладачів) до 510 000 руб., то граничні витрати складуть 10 000 руб., що набагато менше середніх витрат. Однак не завжди витрати на навчання кожного наступного студента будуть нижче середніх витрат. Припустимо, що технологія навчання вимагає, щоб у групі було не більше 17 студентів (наприклад, із-за обмеженого числа місць у комп'ютерному класі). Тоді загальна чисельність студентів у 51 чол. складе три групи. Прийом 52-го студента призведе до формування чотирьох груп, що не досягають за чисельністю максимального складу. Це збільшить постійні витрати на одну чверть, тобто на 250 000 руб., змінні витрати зростуть на 10 000 руб. Неважко підрахувати, що в цьому випадку граничні витрати на навчання 52-го студента складуть близько 34 000 руб., що істотно вище середніх витрат до зарахування цього додаткового студента. На практиці це означає, що плата за навчання в коледжі зростає на 4000 руб., чи знадобляться спонсорські пожертвування для відшкодування збитків, принаймні, до того моменту, поки чисельність студентів у групах не наблизиться до максимальної.

Метод АПЗ може застосовуватися для аналізу залежності величини витрат від зростання числа відвідувачів музею, поліклініки, філармонії, громадської юридичної консультації і інших установ, комерційна складова діяльності яких визначається необхідністю досягнення точки беззбитковості, тобто вимогою самоокупності при збереженні умови безприбутковості. Таким чином, АПЗ дозволяє керівникові швидко (хоча і приблизно) оцінювати стратегічні альтернативи розвитку, які передбачають розширення числа клієнтів.

6. Стратегії здійснення муніципальних реформ

Розглянемо більш детально проблему здійснення муніципальних змін стратегічного масштабу, або муніципальних реформ. Особливу увагу до цієї проблемної області визначається тим, що організації, які безпосередньо займаються здійсненням муніципального управління (мерії, районні муніципальні збори), а також входять в систему

муниципального управління, відрізняються від всіх інших НКО. Їх діяльність самим безпосереднім чином впливає на умови життя всіх громадян, протікає на увазі, що оцінюється, підтримується і критикується значною частиною населення.

Організації муніципального управління в сучасних російських умовах стикаються з швидкою зміною потреб, запитів, настроїв населення, законодавчої бази здійснення їх повноважень та іншими змінами факторів зовнішнього середовища. Для того щоб відповідати новим вимогам і умовам роботи, вони повинні постійно змінюватися, пристосовуватися до змін. Стратегічні зміни в муніципальному управлінні в сучасних умовах спрямовані на зниження рівня адміністрування та ліквідацію бюрократичного свавілля, на розширення самостійності та прав органів місцевого самоврядування з одночасним підвищенням відповідальності за виконання виробничих програм, на зміцнення горизонтальних економічних зв'язків між територіями і на вирішення багатьох інших завдань.

Зміни, або організаційні інновації, можуть бути різними за масштабом. Одні з них незначні і зачіпають інтереси невеликої кількості людей (наприклад, реорганізація апарату управління), інші є значними, що зачіпають в тій або іншій мірі більшу частину населення (будівництво гаражів, доріг або зміни в системі роздрібної торгівлі товарами першої необхідності). Однак незалежно від масштабу їх можна розглядати як реформи і спробувати визначити загальні закономірності успішного або ефективного здійснення муніципальних реформ.

Одна з найбільш очевидних причин необхідності реформ - завдання підвищення ефективності і результативності муніципального управління. Було б наївним керуватися при плануванні і управлінні муніципальною реформою ідеологічними цілями, наприклад, абстрактними термінами про розвиток демократії, розширення управлінської самодіяльності трудящих або захисту прав людини. Це і подібне - завдання держави. Проте ефективність і результативність - ці найважливіші параметри оцінки управління бізнесом, на наш погляд, можуть і повинні в явній формі присутні на всіх етапах планування та здійснення реформи. Інша справа, що розробка та апробація методик оцінки ефективності та результативності оцінки муніципальних реформ тільки починається.

Перше питання, яке необхідно задати: чи дійсно що-небудь міняти? Реформа завжди чогось коштує, особливо якщо вона раптово і радикальна. В деяких випадках вона може бути руйнівною. Дуже рідко реформу слід проводити чисто символічних цілях або заради створення позитивного іміджу реформаторів. Виняток тут становить ситуація, коли реформа є вбудованим елементом виборчої кампанії.

Робити реформу слід не просто в разі, якщо вона дійсно потрібна: її треба проводити в потрібний момент і обов'язково з урахуванням мінливих характеристик середовища, серед яких не в останню чергу повинні враховуватися зміни цінностей та пов'язаних з ними поведінкових стереотипів як адміністраторів, так і населення. Визначення кращого моменту для проведення реформи - завдання швидше мистецтва управління, ніж застосування раціональних методів планування. Однак розуміння її важливості може бути вирішальним

фактором успіху. Деякі умови можна виділити як особливо важливі для визначення часу змін, це:

- почуття необхідності зміни у тих, чия підтримка найбільш важлива для того, щоб забезпечити її прийняття. Це такі групи, як авторитетні суспільно-політичні організації, керівники комерційних і некомерційних організацій, діяльність яких позитивно оцінюється населенням, представники творчої і наукової інтелігенції та ін;

- дії з боку політичних лідерів, які, можливо, підтримають муніципальні перетворення під час фази проектування та прийняття рішень і, якщо єго можливо, під час здійснення;

- доступність технічного і професійного керівництва, за допомогою якого можна запланувати і провести реформу.

Необхідно мати на увазі деяку втому населення від змін, що відбуваються і те, що заклики до радикальності і швидкості змін швидше можуть створити опір, ніж викликати ентузіазм у найбільш активної частини населення. Реформаторам, які здійснюють реформи навіть у дуже вузької та спеціалізованої сфері (наприклад, зміна системи реєстрації автомобільних тентів-"черепашок"), не варто розглядати швидкість здійснення реформи в якості вирішального фактора: прагнення збільшити швидкість здійснення змін у цих умовах майже напевно викличе багаторазове збільшення опору змінам.

Процедура вибору області для змін часто здійснюється несистемно. Для подолання цього недоліку можуть виявитися корисними відомі процедури стратегічного менеджменту: аналіз факторів середовища, побудова системних карт, схем зв'язків, декомпозиції цілей. Однак треба мати на увазі, що в муніципальному управлінні часто доводиться мати справу з "м'якими" (soft) проблемами. У цьому випадку більш корисними можуть бути методи організаційного розвитку, а не системні стратегії інтервенції. Проблем завжди більше, ніж ресурсів і можливостей для реформ. Часто взаємодія безлічі осередків опору, викликаних діями на дуже багатьох фронтах, призводить до того, що нічого не доводиться до кінця.

При необхідності проведення радикальних адміністративних реформ потрібно ретельно вибирати відповідні способи їх проведення. Один з таких способів - організація нових адміністративних структур (наприклад, робочих груп або "штабів") з новим персоналом, набраними не з адміністрації, скажімо, округу, а з інших структур, у тому числі і комерційних.

Позначимо основні проблеми планування, які нам видаються досить очевидними.

По-перше, адміністраторам реформи необхідно враховувати, що планування допускає різні стилі здійснення цього процесу - від досить жорсткого, авторитарного, до широкого застосування різних методик партисипативного управління. Для різних задач ефективними можуть бути різні підходи і прийоми.

По-друге, необхідно представляти важливість розробки та оцінки тимчасових альтернатив при плануванні муніципальних реформ. Тут може виявитися корисним досвід планування в

бізнесі: менеджери добре розуміють, що для проектування бізнесу, який буде існувати багато років, потрібно значно більше часу, ніж для планування операції, яка повинна принести в короткий час відчутний дохід. Основний підхід до зміни (поступове переустаткування або радикальна реформа) також визначає передбачуваний графік проведення реформи. Національний криза, наприклад, цілком може вимагати термінового і повного проведення несподіваною реформи (досить згадати зміни, зроблені мером і Урядом Москви після вибухів житлових будинків 1999 року). Для підготовки та проведення інших змін, які значно впливають на людські відносини між багатьма тисячами службовців, такі як прогресивна система оплати праці, яка може знадобитися щонайменше три або чотири роки, незалежно від бажання керівництва.

По-третє, необхідна увага до координації роботи проектувальників реформи. Важливо пам'ятати, що муніципальна адміністрація не єдине ціле, принаймні, не механічний агрегат "гвинтиків" і "деталей". Різні управління і відділи переслідують різні цілі та інтереси. І цей факт не може не відбиватися в процесі проектної роботи. Підвищена увага до таких відмінностей між органами управління необхідно при проведенні адміністративної реформи, щоб отримати підтримку і подолати опір. Планування адміністративної реформи зазвичай включає в себе ряд політичних і управлінських чинників. З приводу того, яке їх поєднання буде кращим, існують розбіжності. Між політичними структурами та муніципальною адміністрацією можливі різні типи поділу праці, і вони можуть добре працювати при різних умовах. Ні один не є початково хорошим чи поганим - все вони схильні до типових недоліків адміністративних реформ, таким як відродження старих, помилкових ідей. Часто вважається, що чиновники дуже люблять існуючі порядки, до яких вони звикли і при яких їм зручно, щоб бути відкритими для нововведень. На відміну від керівника, вони можуть знати, випробовувалися ті чи інші пропозиції в минулому і спрацювали вони. Однак чиновник може і не зробити спроби проаналізувати, чи була проблема неправильної ідеї, або у неправильному проведенні, або і те й інше разом. Звичайно, службовець може вказати на можливість несподіваних несприятливих наслідків реформи на апарат.

По-четверте, планування має передбачати гнучкість проекту. Проект муніципальної реформи повинен бути чутливий до умов, які викликали існуючі труднощі, які ведуть до необхідних змін. Тільки з допомогою аналізу причини цих проблем можна розраховувати на досягнення розумного поєднання незначних поступових переробок і великомасштабних реформ. Пропорції залежать від обставин, в яких знаходиться даний регіон. Слід підкреслити, що не існує реформи, проведеної "раз і назавжди". Із-за тривалої природи змін, що відбуваються в оточенні, функції і результати діяльності керівництва, адміністративні реформи завжди будуть потрібні і в майбутньому.

По-п'яте, планування повинно передбачати створення механізмів зворотного зв'язку з громадянами. Громадянам може здатися непрактичним і нецікавим бути залученими в якісь суто адміністративні зміни, але навіть у цьому випадку консультація з тими, кого торкнеться зміна, може бути дуже важлива. Часто спостерігається сильне і цілком зрозуміле небажання обговорювати запропоновану реформу з тими, хто, як очікується, буде проти неї, так як такі дискусії можуть дати їм можливість чинити опір раніше і ефективніше. Протилежний погляд полягає в тому, що така дискусія може допомогти тим, хто планує

реформу, скоротити вже в проекті очікуваний опір до мінімуму. Це може також виключити можливість звинувачення в тому, що план був розроблений в секреті, з підтекстом злих намірів по відношенню до когось.

Технології здійснення реформи. Напевно, головна "технологічна" проблема пов'язана з вирішенням питання про те, чи необхідно створювати постійний "центральний комітет" (в даному випадку справа не в назві керуючого органу). В управлінській літературі існує думка, що нові особливості "постмодерністської" соціальної реальності вимагають відмови від таких формальних та постійних структур як чогось застарілого й небажаного. Висловлюється, наприклад, такий аргумент: постійний комітет із здійснення і контролю над здійсненням реформи досить швидко може "перерости" в відділ за погодженням інтересів сторін. Інше побоювання пов'язано з тим, що такий орган може мати схильність до нав'язування, наприклад, районним Управам, якогось одного зразка дій. На нашу думку, немає достатніх підстав для винесення певних і категоричних суджень з цього питання: проблема вимагає подальшого вивчення.

Інший комплекс проблем технолого-управлінського характеру, пов'язаний з управлінням людьми і структурами. Питання формальної структури часто мають тенденцію заволодівати здебільшого уваги тих, хто залучений в зміну, особливо якщо це корінна реформа. Частково це пояснюється тим, що структура "на виду" - у списках імен і звань в документах адміністративного органу, на дверях кабінетів і в телефонних довідниках. Структура часто є свідченням перерозподілу влади, і тому вона сповнена потенційних протиріч. Цей високий потенціал протиріч призводить до того, що основна увага преси, присвячене адміністративної реформи, перемикається на зміни в структурі. Розгораються дебати з приводу розташування імен і строчок на схемі організаційної структури. Однак структурні проблеми реформи також вирішуються легше в тому випадку, коли керівники реформи спеціально планують час та інші ресурси для їх вирішення.

Підсумки і висновки

Стратегічний менеджмент в некомерційних організаціях має багато спільних рис із стратегічним менеджментом комерційної фірми, проте є і відмінності.

З точки зору цілей відмінності визначаються насамперед специфікою вимог, що стоять перед організаціями двох типів. Якщо цілі фірми представлені кількісно (в категоріях зростання прибутку, обсягів продажів, ефективності використання капіталу тощо), то цілі НКО є якісними, слабо певними, розмитими, що змінюються, конфліктуючими і неопераціоналізованими. Процес досягнення цілей НКО часто не піддається безпосередній оцінці. В цьому випадку використовують "вторинні індикатори" - непрямі показники, що характеризують діяльність організації.

Ефективність діяльності НКО може оцінюватися з точки зору цільового, процесного, ресурсного підходів і підходу з позицій стейкхолдерів.

НКО, як правило, фінансуються із зовнішніх джерел, тому їх самостійність у складанні бюджету та розподілі бюджетних коштів обмежена. Це накладає обмеження на можливість

вибору альтернативи стратегічного розвитку НКО. Часто рішення в цьому випадку ґрунтуються не на комерційних міркуваннях, а на вимозі максимального задоволення інтересів спонсорів, громадськості та інших стейкхолдерів.

Особливість стратегічного процесу в НКО визначається також специфікою властивих їм відносин влади. Вони визначаються значно більшим впливом стейкхолдерів на процес прийняття стратегічних рішень і більшою залежністю топ-менеджерів від такого впливу. Звідси головна функція CEO НКО - посередницька.