

АНАЛИЗ ВНЕШНЕЙ СРЕДЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ: ПОНЯТИЕ, МЕТОДЫ, ПРОБЛЕМЫ

Климова А. В.

кандидат социологических наук, доцент кафедры теории организаций Департамента государственного и муниципального управления Факультета социальных наук, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» (Россия), 101000, Россия, Москва, ул. Мясницкая, 20, оф. 247, klimovaav@list.ru; aklimova@hse.ru

УДК 316.354
ББК 60.55

Цель. Цель работы заключается в изучении понятия и особенностей внешней среды государственных организаций, места анализа внешней среды в стратегическом управлении в государственном секторе и особенностей использования некоторых методов стратегического анализа внешней среды для государственного сектора.

Методы. Проанализированы понятие и особенности внешней среды государственных организаций; проведен PEST-анализ отрасли общественного транспорта и анализ стейкхолдеров (построение матрицы стейкхолдеров) проекта строительства участка автодороги одного из регионов.

Результаты. На основе научных публикаций и результатов эмпирических исследований российских и зарубежных исследователей, а также собственных исследований сделан вывод о значительных особенностях внешней среды государственных организаций в сравнении с бизнес-организациями, обоснована важность анализа и оценки внешней среды в разработки стратегии развития государственных организаций для разработки адаптивной стратегии и достижения их стратегических целей и удовлетворения потребителей, проверены некоторые методы анализа внешней среды на примерах проектов государственного сектора.

Научная новизна. Научная новизна заключается в исследовании возможности использования широко применяемых бизнес-организациями методов анализа внешней среды для целей государственных организаций в условиях разнообразной, сложной и турбулентной внешней среды.

Ключевые слова: внешняя среда, стратегическое управление, государственная организация, стейкхолдеры.

ENVIRONMENTAL ANALYSIS OF PUBLIC ORGANIZATIONS: CONCEPT, METHODS, PROBLEMS

Klimova A. V.

Candidate of Sociological Sciences, Assistant Professor of the Theory of Organisations Department of the School of Public and Municipal Administration, Faculty of Social Sciences, National Research University «Higher School of Economics» (Russia), of. 247, 20, Myasnitskaya str., Moscow, Russia, 101000, klimovaav@list.ru; aklimova@hse.ru

Purpose of work is to explore the concepts and features of the environment of public organizations, the place of the environmental analysis in the strategic management in public sector and the specifics of the use of certain methods of strategic environmental analysis for public sector.

Methods. The concept and features of the external environment of public organizations are analyzed; PEST-analysis of the public transport sector and analysis of stakeholders (the matrix of stakeholders) of the project to build the road section in one of the regions are made.

Results. On the basis of scientific publications and the results of empirical studies of the Russian and foreign researchers, as well as the own research conclusion is made about significant specifics of the environment of public organisations in comparison with business organizations, the importance of the environment analysis and assessment in designing development strategy of public organizations to develop adaptive strategies and to achieve their strategic goals and for customer satisfaction is justified, certain environmental analysis methods are tested through the examples of the public sector projects.



Scientific novelty. The scientific novelty of the study lies in the possibility of applying – the widely used by the business organizations – environmental analysis methods for the purposes of public organizations in diverse, complex and turbulent environment.

Key words: external environment, strategic management, public organization, stakeholders.

Задачей любого Правительства является нахождение путей наилучшего представления услуг обществу, при этом главной проблемой остается обеспечение ситуации, когда государственные средства расходуются на те виды деятельности, которые приносят обществу наибольшую пользу, наиболее эффективным способом. Государственный сектор практически во всех странах мира испытывает возрастающее давление, чтобы улучшить результаты и повысить эффективность деятельности своих организаций. Это давление оказывает на государственные органы большая часть заинтересованных сторон (стейкхолдеров – от англ. stakeholders). Подобная ситуация является одной из наиболее значимых характеристик современной внешней «среды обитания» государственных организаций. Компания *McKinsey & Co* следующим образом характеризует среду, в которой действует сейчас государственный сектор:

«Нам представляется, что существует пять основных проблем для публичного сектора: государства –

- должны радикально повысить эффективность предоставления государственных услуг;
- изменить свои отношения с обществом, чтобы удовлетворять его все возрастающие потребности;
- пересмотреть структуру и деятельность своих организаций, чтобы повысить качество предоставления услуг;
- пересмотреть способы использования данных при разработке политики и управлении деятельностью;
- и найти новые пути успешно конкурировать с частным сектором, привлекать и удерживать таланты.

Сущность и размах этих проблем и сделают ближайшее десятилетие решающим для государственного сектора» [1, с. 6–11].

Подобные вызовы, а также глобализация, интернационализация экономики, научно-техническое развитие и связанное с этим изменение характера труда ставят перед современной государственной организацией задачу своевременной, эффективной и адаптивной реакции на изменения внешней среды с использованием всего арсенала инструментов стратегического менеджмента. Стратегический менеджмент представляет собой один из способов решения совокупности проблем, что обычно называют комплексным подходом к управлению. Наиболее известный представитель комплексного подхода

Дж. Брайсон считает, что «руководители и управленцы государственных организаций должны стать эффективными стратегами, если они хотят, чтобы их организации выполняли свои миссии, реализовывали свои мандаты, удовлетворяли своих потребителей и создавали общественную ценность на годы вперед» [2, с. 131].

На современном этапе методы и приемы стратегического управления, доказавшие свою результативность в коммерческом секторе, постепенно переносятся на практику деятельности государственного сектора. В то же время государственные организации обладают характеристиками, отличающими их от бизнес-организаций. Это проявляется, прежде всего, в масштабах и качестве целей, уровне ответственности, системе отчетности и оценки результатов деятельности. Поэтому не все методы управления, дающие результаты в частном секторе, могут в неизменном виде применяться в секторе государственном. Останемся на возможности использования комплексного подхода к стратегическому управлению государственными организациями.

Комплексный подход к стратегическому управлению, широко используемый в частном секторе и пока не получивший широкого распространения в государственном секторе в нашей стране, основывается, в первую очередь, на сложных исследованиях внешней окружающей среды и на осознании миссии и целей организации.

Почему же теперь становится все более важным анализ внешней среды, в которой действует государственная организация? Организациям необходимо, с одной стороны, постоянно осознать новый характер изменений в окружающей среде и эффективно на них реагировать, а с другой стороны, понимать, что сами организации генерируют изменения во внешней среде, например, выпуская новые, виды товаров и услуг, используя новые виды сырья, материалов, энергии, оборудования, технологий.

Анализ внешней среды рассматривает различные силы и давление, которое они оказывают на организацию: политическое, экономическое, социальное, технологическое, экологическое и иное воздействие. Проводимый анализ также должен учитывать роль ключевых стейкхолдеров, оказывающих влияние на распределение ресурсов, таких как потребители, фонды, законодатели, депутаты, поставщики и т.д.

Необходимо отметить, что на протяжении всего XX века анализ внешней среды для государственных организаций не представлял интереса, поскольку внешняя «среда их была значительно менее турбулентной, чем в случае с бизнес-структурами» [3, с. 76]. Все государственные организации (образовательные, медицинские, социальные и др.) финансировались из бюджета, и их платежеспособность была гарантирована, а никто в то время не требовал особой эффективности их деятельности. Рыночных операций такие организации не проводили, возможные убытки покрывались за счет дотаций и субсидий. Но с конца XX века, а особенно в XXI веке, ситуация изменилась кардинальным образом. «Колоссальный рост расходов на правительственные нужды и социальное благосостояние достиг такого уровня, когда с неэффективностью уже нельзя было мириться. В результате некоммерческие организации оказались под растущим давлением превзойти эффективность бизнес-структур» [3, с. 77]. Такое требование коренным образом изменило деятельность и среду обитания государственных организаций. Под давлением общества и Правительства они стали ставить перед собой новые задачи: например, университеты столкнулись с проблемой несоответствия стандартов высшего образования требованиям современной экономики; от больниц, помимо лечения пациентов, требуется поддержание физической формы и профилактика заболеваний. Государственные организации вынуждены расширять свою рыночную, предпринимательскую деятельность, вступая тем самым на поле деятельности бизнес-структур и конкурируя с ними. «Так, в течение короткого временного промежутка неподвижная среда обитания государственных организаций превратилась в высокотурбулентную» [3, с. 77]. В этих условиях, по мнению П. Джойса, стратегический подход к управлению может стать инструментом, который поможет лидерам государственных организаций в их деятельности. «...Стратегический менеджмент – это многоцелевой инструмент, которым государственные управленцы должны владеть, чтобы обеспечить своим организациям возможность выжить в кратко- и среднесрочной перспективе и создать для них долгосрочное будущее» [4, с. 1].

Особенно полезным может стать использование стратегического подхода к управлению развитием региона. При соответствующей адаптации инструменты стратегического планирования применимы к планированию развития региона и города. Они могут быть использованы не только при составлении комплексных планов социально-экономического развития, но и при осуществлении конкретных политик и программ в регионах, городах, при управлении различными инфраструктурными проектами или при планировании инвестиций.

В последние годы в России были внедрены механизмы прогнозирования социально-экономического состояния субъектов РФ и принята программа долгосрочного социально-экономического развития страны «Стратегия 2020». В 2008 году была разработана Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года [5], целью которой являлось определение путей и способов обеспечения в долгосрочной перспективе (на 12 лет) устойчивого повышения благосостояния российских граждан, национальной безопасности, динамичного развития экономики, укрепления позиций России в мировом сообществе. В соответствии с этой целью в Концепции были сформулированы основные направления социально-экономического развития страны с учетом вызовов предстоящего периода и разработана стратегия достижения поставленных указанных целей, включая способы, направления и этапы.

Чтобы выполнять свои задачи, государственным организациям необходимо понимать, какие внешние силы и тенденции оказывают непосредственное влияние на их деятельность. Обеспечивая адекватный ответ требованиям своего сектора деятельности, требованиям государства, особенностям национального или международного контекста, государственные организации смогут быть уверены, что предоставляют соответствующие ожиданиям услуги. Анализ влияния внешней среды на деятельность организации и на реализацию государственных программ и политик является важной частью процесса разработки стратегии развития и стратегического планирования.

Необходимость учета внешней среды в организации управления отмечается, например, в концепции системного подхода к управлению, где организация рассматривается как состоящая из внутренних элементов система, являющаяся, в свою очередь, элементом более крупной системы, но уже во внешней среде [3, с. 61]. Идея учета внешней среды существует и в концепции ситуационного подхода, согласно которой наилучший для каждой ситуации метод управления определяется конкретным содержанием и состоянием внутренних и внешних факторов.

Организация, являясь открытой системой, может добиться успеха, только взаимодействуя с внешней средой, поскольку организация существует в этой среде и во многом зависит от неё. Из внешней среды организация черпает свои ресурсы (материальные, финансовые, трудовые), во внешнюю среду организация выпускает свои товары или услуги [6, с. 56]. Анализ внешней среды является важнейшим элементом стратегического управления организацией, позволяющим оценить внешнее окружение, в котором находится организация.

Основные особенности внешней среды государственных организаций

Несмотря на существующее мнение об *уникальности* внешней среды государственных организаций, этой проблеме посвящено достаточно небольшое число систематических исследований. Рассмотрим основные вопросы, которые интересуют и исследователей и управленцев: действительно ли внешняя среда оказывает влияние на деятельность государственных организаций? На какие характеристики этой внешней среды следует обратить большее внимание?

Можно выделить три основные характеристики внешней среды государственных организаций: разнообразие внешней среды, сложность внешней среды и динамизм внешней среды [7, с. 17].

Разнообразие внешней среды отражает наличие или отсутствие критически важных ресурсов [8, с. 19; 9, с. 542], находящиеся в распоряжении государственной организации. Уровень «публичности» ресурсов организаций, оказывающих государственные услуги, довольно значителен, поскольку их финансовая и институциональная стабильность зависит от нерыночных источников.

Поэтому крупные финансово обеспеченные организации могут предоставлять услуги или товары в большем количестве и лучшего качества, а «бедные» организации сталкиваются с проблемой ограниченности ресурсов, влияющей на их эффективность и на количество и качество оказываемых ими услуг или производимых товаров.

Для сравнения: семьи с небольшим уровнем дохода в меньшей степени могут участвовать в производстве или финансировании услуг: они не могут оплачивать дополнительные школьные занятия или участвовать в благотворительных акциях, они не могут оплачивать своим детям занятия с репетиторами, чтобы гарантировать более высокий уровень сдачи экзаменов. Также и с организациями. Более того, попытки обеспечивать стандартный уровень услуг независимо от уровня социально-экономического развития области или региона может приводить к негативным последствиям в более бедных областях. Например, в таких регионах службам первой медицинской помощи приходится работать больше и в более трудных условиях, чем в более успешных регионах. Но наличие ресурсов в данном случае находится вне управленческого контроля.

Государственные организации, таким образом, нуждаются в поддержке большого числа внешних стейкхолдеров, таких как Правительство, министерства, граждане и пользователи услуг, для решения проблем с наличием ресурсов.

Сложность внешней среды государственных организаций [8, с. 20] – это результат, главным образом,

демографических характеристик получателей их услуг или иных стейкхолдеров. Например, если получателями услуг государственной организации является так называемый «средний класс» крупных городов (например, столичных городов или городов-миллионников), то понять их запросы и предпочтения и предоставить им «стандартизированную» услугу проще, чем если получателями услуги будут являться этнически и социально разнообразная группа: отвечать их запросам будет гораздо сложнее из-за возможного разнообразия в потребностях. Например, школы, в которых обучаются также дети семей, плохо говорящих по-русски, сталкиваются с более сложными проблемами организации учебного процесса. Государственные организации, функционирующие в регионах с большим этническим разнообразием, должны выделять больше времени или финансовых ресурсов для создания равных межэтнических отношений в регионе и для решения сопутствующих проблем. В таких условиях эффективность достигается сложнее.

Сложность задач увеличивается многократно, если получатели услуг «распылены» по большой территории. Ведь необходимо предоставлять образовательные или медицинские услуги всем, проживающим на этой территории (решать вопросы организации школ и доставки детей в школы, или вопросы организации выездных фельдшерских пунктов, оказания медицинских консультаций по скайпу и т.д.). В городе статичные учреждения могут оказывать большое количество разнообразных услуг, находясь территориально на одном месте (например, районная поликлиника, в которую граждане добираются сами), т.е. можно использовать эффекты масштабной экономики. Таким образом, государственные организации должны быть гораздо более чувствительны к интересам своих потребителей, чем бизнес-организации (например, понимать различные интересы однотипных социальных групп, проживающих в различных регионах). Поэтому осознание сложности внешней среды является отражением многообразных сложных (а иногда и противоречивых) организационных задач, которые должны решать руководители и менеджеры государственных организаций.

Динамизм внешней среды. Стабильная внешняя среда является важным фактором для управленцев для планирования и эффективного использования организационных ресурсов [8, с. 21]. Неожиданные и значительные изменения внешних обстоятельств могут привести к тому, что менеджеры государственных организаций будут с осторожностью принимать решения о развитии предоставляемых их организациями услуг или о внедрении новых услуг, они также будут менее адаптированы к проведению организационных изменений. Изменения в ожиданиях потребителей приводят к изменениям внешней среды. Чем больше увеличивается разнообразие стейкхолдеров

и потребителей, тем отчетливее руководители должны осознавать необходимость получения большего объема знаний об их ожиданиях, что выражается обычно в выделении дополнительных ресурсов для анализа, «сканирования» внешней среды. Это может помешать государственным организациям действовать на ожидаемом уровне эффективности. Действительно, в динамичном организационном окружении некоторые государственные организации могут захотеть снизить в краткосрочном периоде качество предоставляемых услуг, чтобы обеспечить выполнение долгосрочных стратегических или финансовых задач. Но очевидно, что сделать это невозможно, поэтому продолжение оказания клиентоориентированных услуг в нестабильном и непредсказуемом окружении (что И. Ансофф назвал турбулентностью внешней среды [3, с. 76]) часто приводит к отсутствию стратегического поведения у государственных организаций.

Таким образом, по мнению разных исследователей, государственные организации реже добиваются успеха, если они работают во внешней среде с низким уровнем экономического многообразия (многообразия ресурсов), сложной (с точки зрения значительного разнообразия стейкхолдеров) и динамичной, турбулентной (особенно если изменения непредсказуемы). Организации, функционирующие в среде с разнообразными доступными ресурсами, в среде простой и предсказуемой, чаще всего, показывают более высокие результаты.

Естественно, внешняя среда меняется постоянно, изменения ее обычно линейны. Поэтому драматические и непредсказуемые изменения (кризисы, социальные волнения, природные катастрофы) оказывают на организации более серьезное воздействие, чем изменения, проходящие постепенно на протяжении месяцев или лет.

Таким образом, мы рассмотрели особенности внешней среды государственных организаций. Теперь рассмотрим, какие же методы могут быть использованы для анализа и оценки внешней среды.

Методы анализа и оценки внешней среды

В практике анализа внешней среды деятельности государственных организаций наиболее широкое применение получили несколько инструментов, как, например, PEST (PESTEL) – анализ, анализ стейкхолдеров, SWOC-анализ и др. Рассмотрим некоторые из них.

Целью PEST-анализа является идентификация тех сил, которые влияют на деятельность организации, классифицируя их по нескольким группам:

- политико-правовые Р;
- экономические Е;
- социально-культурные S;
- технологические Т.

Неудивительно, что именно политические силы имеют наибольшее значение для любой государственной организации [10, с. 13]. Выделение политических факторов, воздействующих на внешнюю среду организации, связано с тем, что государственная политика является мощным механизмом, задающим цели развития всего государственного сектора, регулирующим инвестиции денежных средств и другие аспекты, влияющие на деятельность и ресурсы организации.

К политическим обычно относят следующие факторы:

- Процедура выборов всех уровней;
- Поправки в законодательную базу;
- Вступление государства в те или иные надгосударственные структуры;
- Степень влияния государства на отрасль и т.п.

Политические факторы тесно связаны с законодательными (правовыми) факторами, которые включают в себя Конституцию и законы, регулирующие деятельность различных организаций, а также пути их реального применения. Различные аспекты правового окружения по-разному влияют на разные организации – например, некоторые законодательные акты касаются только организаций определенного сектора деятельности.

Экономические факторы – это развитие рынков определенных товаров или услуг, налоговая политика, и др., которые оказывают непосредственное воздействие на состояние спроса, уровень цен, рентабельности и прочие показатели. Оценка экономических факторов помогает понять, как в обществе распределяются экономические ресурсы.

К экономическим факторам можно отнести:

- Уровень спроса и предложения;
- Уровень безработицы и показатели инфляции;
- Уровень цен и заработной платы, их соотношение;
- Конкуренцию на рынке и в отрасли и прочие составляющие рыночной конъюнктуры.

Социальные факторы являются определяющими в выявлении потребностей потенциальных потребителей товаров или услуг организации. Они значительно влияют на формирование политики, цели и задач организации с точки зрения понимания потребителя и на другие аспекты деятельности по развитию организации.

Среди социальных факторов выделяют [10, с. 17]:

- Демографическую структуру, сложившуюся в государстве;
- Качество жизни;
- Старение населения;
- Общественные устои, отношение к трудовой деятельности, социальную мобильность и пр.;
- Изменения ожиданий граждан.



Климова А. В.

Например, в случае демографических изменений, понимание состава и места нахождения тех или иных групп населения оказывается ключевым для организаций, занятых разработкой услуг для населения, в определении, где и какие услуги требуются сейчас и потребуются в будущем. Определенная возрастная структура населения может обуславливать специфические запросы на услуги в области образования или здравоохранения.

Анализ технологических факторов необходим для того, чтобы не отстать от инновационных тенденций развития своей сферы деятельности, от перспективных направлений развития производства, вовремя отказаться от устаревших методов и т.д. Часто технологическое окружение связывается с так называемыми «жесткими технологиями» [10, с. 17] (технологии производства, компьютерные технологии). Изменения в этой сфере в последнее время особенно значительны и стремительны, например, повсеместное внедрение информационных технологий и телекоммуникаций. Такие технологии повышают возможности отдельных организаций действовать в глобальном пространстве, облегчают взаимодействие с потребителями услуг. Но также исследователи выделяют «мягкие технологии», которые не настолько осязаемы, но оказывают непосредственное влияние на то, как выполняется работа или на способы управления организацией. Изменения в «мягких технологиях» связаны с изменениями в навыках или организационных процессах [10, с. 20]. Например, внедрение новых моделей управления персоналом можно отнести к мягким технологиям.

Существуют также расширенные версии PEST-анализа. Так, одна из расширенных версий PEST-анализа носит название T.E.M.P.L.E.S. (technology, economics, market, politics, laws, ecology, society). Вне зависимости от состава факторов, которые используются при анализе внешней среды, результатом анализа остается возможность оценить влияние силу влияния каждого из указанных факторов на отрасль и организацию.

В последнее время с ростом важности экологического фактора крупные организации оценивают взаимосвязь изменений в экологии на отраслевые стандарты и жизнедеятельность организации. Учет экологических факторов важен для разработки стратегии социальной ответственности.

На основе анализа различных исследований можно выделить взаимосвязанные категории факторов или трендов, имеющих наибольшее значение для государственных и некоммерческих организаций [2, с. 131–135]:

1. *Социальная и организационная сложность* (множество действующих сил, влияние технологических изменений, глобализация информации и экономики, взаимосвязь и взаимозависимость).

2. *Проводимые реформы государственного сектора и возросшее взаимодействие государственных, частных и некоммерческих организаций.*

3. *Постоянные технологические изменения* (сотрудники государственных организаций и государственные служащие будут нуждаться в новых навыках по использованию новых технологий, а организации будут вынуждены адаптировать к этим изменениям свои процессы, структуры и модули выделения ресурсов).

4. *Разнообразие потребителей, работников и граждан* (это разнообразие может быть разного характера – этническое, гендерное, культурное и т.д. Поскольку продолжительность жизни человечества увеличивается, то будет возрастать доля пожилого населения, которое уже не платит налоги. Каждая из групп обладает собственными потребностями, взглядами и интересами).

5. *Индивидуализм, персональная ответственность.*

6. *Качество жизни и проблемы окружающей среды* (люди теперь больше беспокоятся о качестве жизни, процветании нашей планеты, о здоровье и физическом состоянии).

7. *Борьба за легитимность* (любому правительству теперь необходимо прикладывать больше усилий, чтобы продолжать быть легитимным: граждан любой страны волнуют проблемы демократии, прав человека, соблюдения законов, устойчивого развития, создания процветающего, справедливого и гуманного мира).

8. *Необходимость постоянного обучения* (люди, сообщества и организации должны постоянно развиваться и учиться, как делать свою работу лучше, из-за постоянных и быстрых изменений во внешней среде).

9. *Постоянные эволюционные, а не революционные изменения* (эволюционные изменения организаций возможны, но очень сложно инициировать подобные институциональные изменения вне кризисной ситуации).

В качестве примера можно рассмотреть один из вариантов **PEST-анализа: анализ факторов внешней среды в сфере развития общественного транспорта:**

Политические факторы:

- *государственное регулирование в области общественного транспорта представляет массу ограничений – потенциально негативный эффект на развитие транспортной индустрии.*

Экономические факторы:

- *рост цен на бензин – возможно положительное влияние на развитие общественного транспорта (повышение спроса, отказ от личного транспорта)*

- *экономический кризис вынуждает многие семьи жить в режиме экономии, а расходы на личный транспорт – одна из статей расходов, которая может быть сокращена – потенциально положительное влияние на развитие общественного транспорта;*

- *рост уровня доходов как индивидов, так и семей в крупных городах, и связанный с этим рост числа людей, способных купить личный автомобиль – потенциально негативное влияние;*

- *рост числа собственников автомобилей – потенциально негативное влияние.*

Социальные факторы:

- *рост населения и увеличение числа туристов/мигрантов предполагает рост потребности в общественном транспорте – потенциально позитивный эффект;*

- *старение населения будет оказывать большое влияние на рост спроса в услугах общественного транспорта у пожилых людей (для сохранения социальных контактов и мобильности) – потенциально позитивный эффект;*

- *рост влияния экологических факторов и требование развивать экологически чистые виды транспорта – потенциально позитивный эффект на развитие транспортной индустрии;*

- *люди стремятся экономить время и ищут возможности эффективно перемещаться по городу, используя выделенные линии для общественного транспорта – потенциально позитивный эффект;*

- *люди стремятся к комфорту и социальному статусу, который им может дать личный транспорт, – потенциально негативный эффект.*

Технологические факторы:

- *быстрое развитие компьютерных технологий, интернета, возможность проведения видео-конференций позволяют людям работать из дома и не быть связанными с офисом – потенциально негативный эффект.*

Таким образом, проведя анализ внешней среды с использованием PEST-анализа, можно выявить основные факторы внешней среды, которые будут оказывать определенное позитивное или негативное воздействие на развитие той или иной отрасли и заранее предусмотреть определенные стратегические шаги для развития.

Оценка влияния стейкхолдеров на функционирование организации – это второй инструмент оценки внешней среды, важный для государственных организаций. Понимание того, кто является ключевой группой при принятии решений относительно развития организации, осознание уровня поддержки

и вовлеченности того или иного ключевого игрока – это ключевой фактор, если организация заинтересована в успехе своих стратегических планов [3, с. 35]. Стейкхолдерами называют любое лицо, группу или организацию, которая может влиять на организационные стратегии, ресурсы и результаты, или на которых влияют результаты деятельности организации [2, с. 35]. Примерами стейкхолдеров любого правительства являются граждане, налогоплательщики, пользователи услуг, правительственные организации, политические партии, работающие граждане, профсоюзы, финансовое сообщество, бизнес-организации и другие правительства. Для некоммерческих организаций среди ключевых стейкхолдеров выделяют клиентов или потребителей, фонды или иные благотворительные организации, служащих, совет директоров, волонтеров, другие НКО, предоставляющие похожие услуги или вовлеченные в похожие проекты, банки, поставщиков.

Внимание к стейкхолдерам особенно важно для организации: «ключ к успеху государственных и некоммерческих организаций (и сообществ) – в удовлетворенности ключевых стейкхолдеров» [3, с. 35].

Анализ стейкхолдеров представляет для организации путь принятия правильных решений при разработке стратегий и политик. Широкий взгляд на определение хотя бы списка стейкхолдеров помогает организации понять, в каких социальных и иных связях она задействована, понять, кто и что «считается». Также такой анализ дает организации представление о том, что у нее есть не только один «клиент», а различные группы стейкхолдеров, для которых деятельность организации является важной и которые могут оказать на нее определенное влияние.

Существуют различные способы оценки стейкхолдеров организации. Здесь мы рассмотрим подход, основанный на идентификации ожиданий различных стейкхолдеров организации по отношению к организации и уровня их влияния на организацию.

Анализ начинается с создания списка потенциальных стейкхолдеров. Иногда проводится идентификация критериев, по которым они оценивают деятельность организации, и определяется, насколько хорошо организация действует в соответствии с указанными критериями *с точки зрения стейкхолдеров*. Далее необходимо определить, насколько важным для организации является тот или иной стейкхолдер, и понять, какими путями стейкхолдеры могут воздействовать на организацию, что организации необходимо от каждого стейкхолдера (например, сотрудники, деньги, политическая поддержка и т.д.).

Таким образом, создается так называемая матрица стейкхолдеров [11, с. 156], позволяющая определить наиболее влиятельные группы, определяющие

развитие организации. Она помогает понять и проанализировать влияние того или иного стейкхолдера на стратегию развития организации. Матрица выглядит следующим образом (рис. 1):

Матрица указывает на тип взаимоотношений, который организация может установить с каждой группой стейкхолдеров. В результате такого полного анализа организация может понять, нужно ли ей разрабатывать различные миссии и стратегии для каждой группы стейкхолдеров.

Конечно, принятие стратегии организации ключевыми игроками D наиболее важно. Ими могут быть Президент, ключевой инвестор, головное министерство или агентство.

Наиболее сложен сегмент С. Стейкхолдеры из этой группы могут быть достаточно пассивны по отношению к организации, но иногда возникают ситуации, когда их интерес резко проявляется и они могут перейти в группу D, помешав или поспособствовав принятию стратегических решений организацией. Это могут быть, например, институциональные стейкхолдеры.

Очень важно учитывать ожидания стейкхолдеров сектора В, таких как местные сообщества, например, через предоставление им необходимой информации о предполагаемых действиях организации. Эти стейкхолдеры могут стать очень важными союзниками в оказании влияния на более могущественных стейкхолдеров.

Рассмотрим применение анализа стейкхолдеров в разработке проекта планировки участков линейного объекта улично-дорожной сети «Автодорога от Киевского шоссе до Калужского шоссе (дер. Саларьево – дер. Мамыри)» в поселениях Сосенское, Московский и «Мосрентген» (в одном из административных округов г.Москвы, исследование проведено на факультете государственной и муниципальной управления НИУ ВШЭ Климовой А.В. и А.М. Марцинюком в 2013 г.) (точные названия не указываются по просьбе представителей организации).

Основными стейкхолдерами этого проекта являются: Префектура округа, Правительство г. Москвы, жители округа, жители деревень Саларьево и Мамыри, поселений Московский и «Мосрентген», ООО «Мосгортранс», строительные компании, Москомархитектура, Департамент строительства г.Москвы, Объединение административно-технических инспекций города Москвы (ОАТИ). Также к стейкхолдерам можно отнести жителей, проживающих дальше от потенциальной дороги, организации Мосэнергосбыт и Мосгаз (на выделенном под дорогу участке проходят коммуникации), предприятия торговли и услуг, члены организации в защиту природы.

Для проведения анализа построим матрицу стейкхолдеров, где по горизонтали отметим степень

поддержки стейкхолдерами проекта, а по вертикали – степень их потенциального влияния на реализацию проекта. Те стейкхолдеры, которые обладают максимальной заинтересованностью и наибольшим влиянием, являются ключевыми игроками. Стейкхолдеры с высокой степенью влияния, но минимальным интересом, определяют внешний контекст проекта (они могут помочь или затормозить реализацию проекта, но у них нет прямого интереса в этом конкретном проекте). Необходимо следить за степенью их удовлетворенности. Группы с высокой степенью заинтересованности и низкой степенью влияния должны постоянно быть информированы о развитии проекта. Группы с низкой степенью интереса и влияния требуют минимального внимания со стороны организации (см. табл. 1).

Подведем итоги анализа. Ключевым игроком оказалось Правительство Москвы, в силу того, что им необходимо было реализовать план реконструкции дорог на территории Москвы за 2013 год. К ключевым игрокам можно также отнести объединение жителей деревень Саларьево и Мамыри, которые боятся, что вырастет трафик реконструированной улицы и они не смогут выехать из своих деревень из-за пробок, а дети будут подвержены угрозам, в связи с ростом «неместных автомобилей». Они могут влиять на реализацию проекта через собрания, письма в Правительство Москвы, обращения к депутатам. Сюда относится также большинство жителей поселения Московский, так как для них возрастет транспортная доступность в Москву, появится альтернатива въезда-выезда в пределы МКАД.

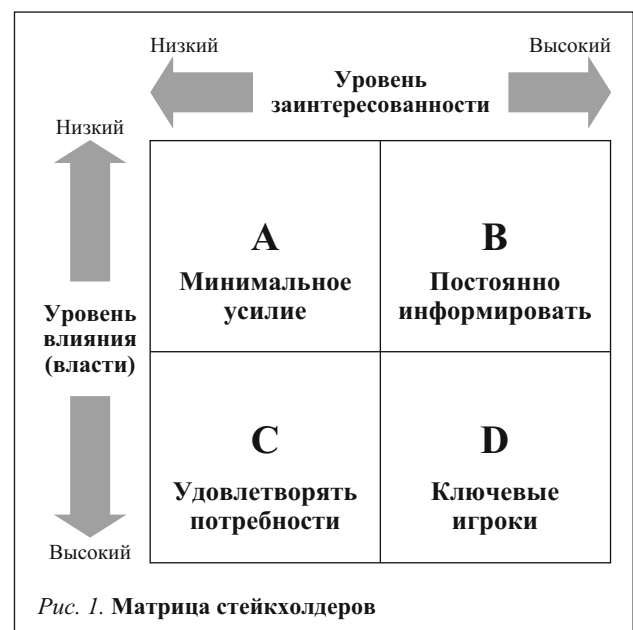


Таблица 1. Матрица стейкхолдеров

Степень влияния	Степень заинтересованности		
	Минимальная	Средняя	Максимальная
Минимальное	Движение в защиту природы (при первоначальном проекте строительства не было предусмотрено уничтожение деревьев)	ОАО «Мосгаз», ООО «Мосэнергосбыт» (на территории реконструкции проходят коммуникации)	Логистические компании, жители поселения Московский (им дорога крайне необходима), предприятия торговли и услуг, подъезд к которым осуществляется по реконструируемой дороге.
Среднее	Остальные жители дер. Мамыри и дер. Саларьево	Жители поселений, проживающие дальше от МКАД (поселок Мосрентген), Мосгортранс	Объединение жителей дер. Саларьево и дер. Мамыри, которые боятся, что на новую «трассу» пойдет колоссальный поток машин. Префектура округа
Максимальное		Строительные компании, участвующие в конкурсе на реконструкцию дороги	Правительство Москвы, Департамент Строительства

Тех, кто категорически против, не так много: например, Общество «зеленых» против любого расширения проезжей части, но ими можно пренебречь на данном этапе, так как реконструкция дороги не ведет ни к вырубке лесов, ни к использованию природоохранных земель.

Исходя из данного анализа, можно было бы рекомендовать провести экспозицию и публичные слушания на территории именно поселения Московский, так как таким образом можно избежать несостоятельной критики жителей дер. Саларьево и дер. Мамыри. Способом оповещения могут быть размещение на официальном сайте поселения и расклейка объявлений на предприятиях торговли, что повысит количество положительных отзывов.

Сами публичные слушания являются способом сбора информации, так как в протоколе отражаются предложения и пожелания участников публичных слушаний. Именно после анализа проведения слушаний удалось выявить новые группы стейкхолдеров – это жители СНТ «Содружество-Дудкино», и уточнить желания жителей поселения «Московский» (продолжение реконструкции и создание дороги до поселения Московский), а также удалось собрать информацию по местам размещения светофоров и переходов, так как предложенный изначально проект не соответствовал потребностям стейкхолдеров. Публичные слушания также могут быть средством информирования стейкхолдеров о проекте, что позволит предотвратить переход стейкхолдеров из одной группы в другую или обеспечить их поддержку проекту.

Также можно отметить, что группы стейкхолдеров неоднородны, в каждом сегменте можно найти подгруппы с различными уровнями влияния и заинтересованности, которые могут поддерживать проект, быть к нему равнодушными или откровенно враждебными.

Поэтому при анализе необходимо соблюдать баланс между объединением различных подгрупп в одну или слишком большим дроблением групп стейкхолдеров.

Заключение

Стратегические практики и подходы организаций – это путь достижения целей, стоящих перед ними. Но стратегия любой организации, коммерческой или государственной, зависит от характера ситуации, в которой находится организация, и от области, на которую организация хочет оказать влияние. Если ситуация простая и спокойная, а будущее предсказуемо, то проблем с разработкой стратегий и достижением целей не возникает. Но в современном мире внешняя среда государственной организации становится все более и более изменчивой и нестабильной. Исходное понимание внешней среды, таким образом, имеет жизненно важное стратегическое значение и для разработчиков государственных стратегий и для руководителей государственных организаций [12, с. 136]. Организация в своей деятельности сталкивается с различными группами потребителей или иных заинтересованных сторон, способных оказывать на нее влияние: кто-то всегда поддерживает организацию, кто-то всегда «против», а кто-то безразличен. Как отмечал Джефф Малган, «современные государственные стратегии обязаны учитывать динамику общественного мнения, предусматривать методы противодействия противникам и мобилизации союзников...» [12, с. 19]. Поэтому анализ и учет стейкхолдеров является важной составной частью таких стратегических шагов, которые обеспечивают государственной организации выполнение ее миссии и достижение ее стратегических целей и задач, направленных на улучшение качества жизни граждан.



Климова А. В.

Литература:

1. Barber M., Levy A., Mendoca L. Global trends affecting the public sector. // McKinsey & Company. 2007. January. P. 4–12.
2. Bryson J. M., Strategic Planning in Public and Non Profit Organisations. San-Francisco: Jossey-Bass, 2004. 430 p.
3. Ансофф И. Стратегический менеджмент. Классическое издание. СПб: Питер, 2009. 344 с.
4. Joyce P. Strategic Management for the Public Services. Buckingham, Philadelphia: Open University Press, 1991.
5. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р (ред. от 08.08.2009) [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
6. Баландина Т. М. Организационная структура в системе культурного пространства общества // Вестник СГАУ. 2005. № 1. С. 60–63.
7. Boyne G. A., Meier K. J. Environmental Turbulence, Organizational Stability, and Public Service Performance// Administration & Society. 2009. January. Vol. 40. № 8. P. 799–824.
8. Ashworth R. E., Boyne G. A., Entwistle T. Public Service Improvement: Theories and Evidence. Buckingham, Philadelphia: Oxford University Press, 2010.
9. Castrogiovanni G. J. Environmental Munificence: A Theoretical Assessment//The Academy of Management Review. 1991. Vol. 16. № 3. P. 542–565.
10. Osborne S. P., Brown K. Managing Change and Innovation in Public Service Organizations. , London and New-York: Routeledge, 2010.
11. Johnson G., Scholes R., Whittington R. Exploring Corporate Strategy: text and cases. 8th edition. Edinburgh: Pearson Education Limited, 2008.
12. Малган Д. Искусство государственной стратегии. Мобилизация власти и знания во имя всеобщего блага. М.: Издательство Института Гайдара, 2011.

References:

1. Barber M., Levy A., Mendoca L. Global trends affecting the public sector. // McKinsey & Company. 2007. January. P. 4–12.
2. Bryson J. M., Strategic Planning in Public and Non Profit Organisations. San-Francisco: Jossey-Bass, 2004. 430 p.
3. Ansoff I. Strategic Management . Classical edition. SPb.: Piter, 2009. 344 p.
4. Joyce P. Strategic Management for the Public Services. Buckingham, Philadelphia: Open University Press, 1991.
5. The concept of long-term socio-economic development of the Russian Federation for the period up to 2020: Order of the Government of the Russian Federation of November 17, 2008 № 1662-r (as amended 08.08.2009) [e-resource]. Access from reference-legal system “Kon-sultantPlus”.
6. Balandina T. M. The organizational structure in the system of cultural space of the society // Bulletin of Samara State Aerospace University. 2005. № 1. P. 60–63.
7. Boyne G. A., Meier K. J. Environmental Turbulence, Organizational Stability, and Public Service Performance// Administration & Society. 2009. January. Vol. 40. № 8. P. 799–824.
8. Ashworth R. E., Boyne G. A., Entwistle T. Public Service Improvement: Theories and Evidence. Buckingham, Philadelphia: Oxford University Press, 2010.
9. Castrogiovanni G. J. Environmental Munificence: A Theoretical Assessment//The Academy of Management Review. 1991. Vol. 16. № 3. P. 542–565.
10. Osborne S. P., Brown K. Managing Change and Innovation in Public Service Organizations. , London and New-York: Routeledge, 2010.
11. Johnson G., Scholes R., Whittington R. Exploring Corporate Strategy: text and cases. 8th edition. Edinburgh: Pearson Education Limited, 2008.
12. Mulgan J. Art of public strategy. Mobilizing power and knowledge for the common good. M.: Gaidar Institute Publishing, 2011.