УДК 352

Вайнюс Смальскис,
доктор социальных наук, доцент,
директор Института государственного управления
Университета Миколаса Ромериса
(Вильнюс, Литва)
Мальвина Аримавичюте,
доктор социальных наук,
доцент Института менеджмента
Университета Миколаса Ромериса
(Вильнюс, Литва)

О СТРАТЕГИЧЕСКИХ ИЗМЕНЕНИЯХ В САМОУПРАВЛЕНИЯХ ЛИТВЫ

Аннотация

В статье описывается специфика изменений в самоуправлениях. Выделены уровни стратегических изменений в соответствии с их значимостью для самоуправлений. Определены стратегические изменения в самоуправлениях и потребность в них на политическом и функциональном уровнях, а также на уровне развития организационного потенциала. Дана оценка стратегических изменений самоуправлений на уровне их деятельности.

Ключевые слова: стратегические изменения, политика, ценности, организационная структура, системы, функциональная деятельность.

Аңдатпа

Мақалада өзін-өзі басқарудағы өзгерістер ерекшелігі сипатталады. Өзін-өзі басқару үшін олардың маңыздылығаң сәйкес стратегиялық өзгерістер деңгейлері атап көрсетіледі. Оның саяси және функционалдық деңгейде, сондай-ақ ұйымдық әлеуетін дамыту деңгейінде қажеттілігі айқындалған. Олардың қызметі деңгейінде өзін-өзі басқарудың стратегиялық өзгерістеріне баға беріледі.

Тірек сөздер: стратегиялық өзгерістер, саясат, құндылықтар, ұйымдастырушылық құрылым, жүйелер, функционалдық қызмет.

Abstract

The article describes features of strategical changes in local governments. Levels of strategical changes are defined according to their importance to local governments. Strategical changes as well as their need are determined on political, functional levels and level of development of organizational potential. Evaluation of strategical changes in local governments is done on level of their activities.

Key words: strategical changes, politics, values, organizational structure, systems, functional activities.

Понятие о стратегических изменениях и их иерархия в институциях самоуправлений

Проблемы управления изменениями – очень широкая область для изучения, однако публикуемые в научной литературе методы управления и установки изменений в своём большинстве являются методами эмпирического характера и не подходят для анализа специфических ситуаций, в то время как самоуправления – довольно специфический объект для исследования. К тому же большинство учёных по-разному интерпретируют значение и содержание стратегических изменений. Например, П. Закарявичюс [9] акцентирует внимание на систематичности стратегических изменений, Э. А. Локе [6] – на определении стратегического направления для организации и установке необходимых для организации черт деятельности, П. Фисс и Э. Заяц [2] – на приспособляемости к окружающим факторам. По мнению А. Василяускаса [8], стратегические изменения – это изменения, происходящие по инициативе заинтересованных лиц, в процессе которых возможны сильное сопротивление и риск. Е. Болд [1] утверждает, что изменения инициируются для того, чтобы возникла потребность в расширении организации, однако не концентрируясь только лишь на её работниках. Проведение изменений направлено на совершенствование процессов деятельности организации. Разность концепций стратегических изменений указывает на то, что методологические положения исследования стратегических изменений сформулированы не полностью. Поэтому все вопросы, связанные с анализом стратегических изменений, учитывая специфику организации, остаются актуальными.

По словам Д. Климаса и Й. Ружявичюса [4, 77], «осуществление стратегических изменений разное для каждой организации и зависит от потребности в изменениях, срочности, сферы деятельности и других факторов». На деятельность самоуправлений влияют изменяющееся окружение и особенно общественная административная реформа, намерения «коммерциализации» услуг самоуправлений, децентрализация, изменения использования информации, изменения функций государственных служащих и др. Большинство упомянутых факторов меняются очень быстро и обстоятельно. Для того чтобы приспособиться к изменениям, институции самоуправления должны постоянно и систематично менять профиль своей деятельности. Поэтому стратегические изменения самоуправлений должны быть не произвольного характера, а запланированы, руководствуясь соответствующей иерархией. Структуризация изменений позволила бы систематически анализировать и управлять изменениями всех уровней, избежать отрицательных последствий изменений и использовать все преимущества.

В научной литературе стратегические изменения делятся на технологические, культурные и политические [5]. Такая классификация слишком абстрактна и не позволяет анализировать изменения на уровне их иерархии. Авторы данной статьи предлагают выделять уровни стратегических изменений (рис.1) в соответствии с их важностью для самоуправления.



Рисунок 1. Изменения и их уровни в институциях самоуправления

Оценивая значимость политических решений в самоуправлениях, на вершине стратегических изменений должны быть политические изменения. Сабатиер и Дженкинс-Смит [7] утверждают, что система убеждений – это тот шаблон, по которому должны измеряться изменения политических коалиций и политического содержания. Политические изменения связаны с решением экономических и социальных проблем, а также с выполнением задач в отдельных политических сферах, формированием новых политических взглядов (или совершенствованием имеющихся), повышением активности избирателей. Изменения политического уровня обычно инициируются советами самоуправлений. Они подтверждают основные изменения, связанные с распределением ассигнаций между программами или целями программ. Прерогативой советов самоуправлений являются право подтверждения или изменения годовых приоритетов деятельности, которые устанавливаются в соответствии с нормирующими документами.

На втором уровне по значимости должны быть выделены изменения, создающие внутренние условия для управления процессами и предоставления услуг. Стратегические изменения этого уровня точнее было бы называть изменениями на уровне развития организационного потенциала институций самоуправления, классифицируя их на три группы, т. е. выделяя изменения в организационных структурах, изменения ценностей и изменения системы управления. Меняя организационную структуру с помощью децентрализации организационных единиц институций самоуправления, можно повысить эффективность деятельности. В период децентрализации решаются проблемы «перегрузки» власти, поэтому некоторые функции по контролю передаются саморегулирующимся системам. В подобных институциях руководство как будто теряет инструменты контроля, что может породить кризис

в управлении. Во время кризиса в институциях более строго разделяются стратегические и оперативные функции. Высшее руководство контролирует стратегические действия, пытается повлиять на организационную обстановку – привлекаются силы рынка. Осуществляется координация управления оперативной деятельностью. Кризис в управлении преодолевается с помощью координационной системы, которая также требует изменений в организационной структуре институции.

Изменения ценностей особенно актуальны в наше время, когда общество потеряло доверие к институциям самоуправления. Изменения ценностей могут быть связаны с изменением концепции. Реконцептуализация – это создание новой ментальной модели организации, в которой будут сбалансированы свобода и автономность индивидов, групповой труд и управление [3]. Институции самоуправления, применяя модель реконцептуализации, прежде всего должны пересмотреть свои функции, изменить процесс планирования и принятия решений, придавая этому нравственную основу. Обновление ценностей может не только улучшить имидж институции, но и создать новые направления деятельности. Изменения систем управления должны происходить с применением новейших методик, чтобы повысить доступность административных процессов к клиентам. Эти изменения обычно затрагивают системы учёта, планирования, контроля, контроля за качеством и коммуникации.

На третьем по значимости месте должны быть изменения деятельности. Анализируя деятельность самоуправлений, недостаточно исследовать только сферу услуг и изменения процессов, которые ограничиваются уровнем институции. Изменения самоуправления подразумевают изменения содержания деятельности, которое должно основываться на стратегии. Только стратегия может показать, какая деятельность актуальна и каковы её приоритеты. Без стратегической основы все изменения, в лучшем случае, могут дать лишь экономическую выгоду из-за оптимизации, однако вряд ли усилят синергетический эффект.

Деятельность самоуправлений разносторонняя, производится разными организациями, хозяйственными субъектами и отдельными лицами. В большинстве случаев служащие институций самоуправления являются только руководителями программ и проектов, а не исполнителями. Часто работники самоуправлений только создают стратегические инициативы, а их реализацией занимаются предприниматели или общественные институции, находящиеся в самоуправлении как на территории административной единицы. По этой причине на третьем уровне стратегических изменений должны анализироваться самоуправления, а не изменения деятельности институций самоуправления, устанавливающиеся по трёхлетним планам. При программном управлении эти изменения можно детализировать по отдельным программам, целям программ, задачам и средствам. Для оценки количественных изменений могут быть используемы критерии эффекта, результата, продукта и др.

На самом низком, четвёртом, уровне изменений нужно выделить изменения функциональной деятельности институций самоуправления. Изменения этого уровня можно разделить на изменения персонала, финансовой деятельности и маркетинга. Роль изменений уровня функциональной деятельности – двойственная. Они могут служить для реализации целей самоуправления или использоваться для изменений в сферах персонала, финансов и маркетинга. Самостоятельные изменения персонала могут применяться при подборе персонала, создании системы слежения за персоналом, системы оценки труда, формировании политики поощрения, при планировании карьеры работников. Изменения в финансовой сфере самоуправлений могут быть связаны с поиском альтернативных источников финансирования, нововведениями в предоставлении услуг по договорам, с вводом или изменением порядка приватизации государственных объектов.

Маркетинг как функция деятельности не столь распространена в институциях самоуправления по сравнению с бизнес-организациями. Такая деятельность выгодна для институций самоуправления, когда изменяющаяся среда требует от институции нового взгляда. В таком случае инвестиции в маркетинг можно использовать в информационных целях. Изменения на рынке могут повлиять на социальное поведение членов общества. Местные институции самоуправления такие изменения могут использовать в информационных целях или для привлечения потенциальных пользователей. К тому же изменения маркетинга, освещённые со стороны прессы, могут улучшить репутацию институции и сформировать положительное общественное мнение.

Обобщая уровни стратегических изменений в самоуправлениях, можно утверждать, что изменения политического уровня и уровня деятельности всегда остаются стратегическими

и направлены на содержание деятельности, в то время как изменения функционального уровня и уровня развития организационного потенциала могут быть как стратегическими, так и оперативными. Обычно изменения на этих уровнях процессовые и менее ориентированы на содержание деятельности самоуправления.

Обобщение результатов социологического исследования

Социологический опрос был произведён в июне 2014 г. Элементы выборки – самоуправления – выбраны не случайно. Они принадлежат четырём областям: Мариямполе, Таураге, Утена и Алитус, в которых создаваемый валовый внутренний продукт (ВВП) на одного жителя не превышает 70 % от среднего в Литве. В исследовании принимало участие 20 городских и районных самоуправлений из упомянутых областей: Алитус, Друскининкай, Юрбаркас, Лаздияй, Варена, Пагегяй, Шилале, Таураге, Калварийос, Казлу Руда, Мариямполе, Шакяй, Вилкавишкис, Аникшчяй, Игналина, Молетай, Утена, Висагинас и Зарасай. Анкеты рассылались по электронной почте. Всего получено 36 заполненных анкет. Анкеты состояли из пяти частей:

1. Должность респондента.
2. Закрытые вопросы о стратегических изменениях в самоуправлениях и потребности в них на политическом уровне.
3. Закрытые вопросы о стратегических изменениях в самоуправлениях и потребности в них на уровне развития организационного потенциала.
4. Закрытые вопросы об оценке стратегических изменений в самоуправлениях на уровне деятельности.
5. Закрытые вопросы о стратегических изменениях в институциях самоуправления и потребности в них на уровне функциональной деятельности.

Во время исследования проверялись следующие гипотезы:

1. Больше всего в политических изменениях нуждаются сферы деятельности самоуправлений, связанные с повышением качества жизни граждан и повышением активности избирателей.
2. Недостаточно изменений в сферах борьбы с бедностью жителей и созданием новых рабочих мест.
3. Изменения в сферах развития организационного потенциала и функциональной деятельности значительно отстают от требований.

При анализе информации об участниках исследования выяснилось, что из лиц, участвовавших в опросе, старших специалистов отделов было 40 %, руководителей отделов – 32 %, заместителей руководителей отделов – 20 % и внутренних аудиторов – 8 %. Это показывает, что на результаты исследования не влияет какая-либо выделяющаяся социальная или иерархическая группа и они могут считаться достаточно достоверными.

По мнению респондентов (10 %), меньше всего политических изменений происходит в сфере повышения активности избирателей (таблица 1). Очевидно, что в самоуправлениях недостаточно политической инициативы для поддержки и активации сельских жителей, для развития партнёрства. Больше всего политических изменений респонденты (83 %) хотели бы видеть в повышении уровня жизни граждан. На потребность в этих изменениях влияют ограниченная возможность граждан получить качественное образование, некоторая недоступность социальных услуг, реструктуризация сети здравоохранения, удовлетворяющая граждан. Немалую потребность в политических изменениях (76 %) респонденты отмечают в сфере экономического развития самоуправлений. Можно утверждать, что в самоуправлениях не создаются благоприятные условия для развития промышленности, привлечения местных и заграничных инвесторов. Внимания политиков требуют развитие мелкого и среднего бизнеса в самоуправлениях, формирование и развитие бизнес-кластеров. По мнению респондентов (62 %), политики не уделяют внимание модернизации деревни. От политических решений зависят состояние инфраструктуры сельского хозяйства, развитие производства товаров нетрадиционного типа, пользующихся спросом. По мнению респондентов (54 %), больше политических изменений требуется для охраны окружающей среды. Самоуправления в этой сфере должны инициировать проекты по созданию современных систем по утилизации отходов, обновлению водопроводных систем, реновации теплового хозяйства и уменьшению загрязнения воздуха.

К наиболее часто проводимым изменениям на уровне организационного потенциала респонденты причислили изменения в системах коммуникации (76 %) и изменения в системах учёта (45 %). Наибольшая потребность, по мнению респондентов, заключается в изменении направления деятельности на ценностной основе и улучшения имиджа институций (64 %), также нужны изменения в организационных структурах (70 %), в системах контроля качества (53 %) и системах планирования (63 %) (таблица 2).

Таблица 1. Стратегические изменения и потребность самоуправлений в них на политическом уровне

Название изменений	Распределение ответов респондентов (проц.)					
	проводимые изменения	отчасти проводимые	непроводимые	нужные изменения	отчасти нужные	ненужные
1. Изменение политического отношения: в экономической области самоуправления;	25	44	31	76	21	3
к модернизации деревни;	33	47	20	62	29	9
к повышению уровня жизни граждан;	17	26	57	83	11	6
к охране окружающей среды	57	34	9	54	40	6
2. Изменения, повышающие избирательскую активность	10	25	65	56	41	3

Таблица 2. Стратегические изменения и потребность институций самоуправления в них на уровне развития организационного потенциала

Название изменений	Распределение ответов респондентов (проц.)					
	проводимые изменения	отчасти проводимые	непроводимые	нужные изменения	отчасти нужные	ненужные
1. Новые ценности как основа новых направлений деятельности и улучшения имиджа	3	7	90	64	16	20
2. Изменения в организационных структурах	11	20	69	70	23	7
3. Изменения в системах стратегического планирования	3	11	86	63	29	8
4. Изменения в системах контроля	9	24	66	47	36	17
5. Изменения в системах учёта	45	24	31	29	27	44

Название изменений	Распределение ответов респондентов (проц.)					
	проводимые изменения	отчасти проводимые	непроводимые	нужные изменения	отчасти нужные	ненужные
6. Изменения в системах коммуникации	76	16	8	7	5	88
7.Изменения в системах контроля качества	3	15	82	53	19	28

Оценка стратегических изменений на уровне деятельности самоуправлений, по мнению респондентов, разнится в зависимости от сферы деятельности (таблица 3).

Таблица 3. Оценка стратегических изменений на уровне деятельности самоуправлений

Название изменений	Распределение ответов респондентов (проц.) Проводимые изменения оцениваются в баллах.									
	Баллы									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Изменения: увеличение доступности и качества просвещения	-	-	5	8	14	17	35	19	2	-
борьба с бедностью и социальным неравенством	-	5	15	23	19	16	17	4	1	-
улучшение здравоохранения	-	-	7	16	13	24	29	5	6	-
поощрение создания рабочих мест и развития бизнеса	-	2	6	32	16	17	13	9	3	-
сохранение местной самобытности	-	3	4	9	15	21	18	25	3	2
защита окружающей среды	-	3	3	4	13	12	24	26	10	5
развитие инженерной и коммуникативной инфраструктуры	-	-	5	17	5	27	19	14	13	-

Изменения по увеличению доступности и качества просвещения большей частью респондентов (35 %) оцениваются как «средние» (7 баллов), и только 19 % респондентов оценивают их хорошо (8 баллов). Большая часть самоуправлений обеспечивает обязательное обучение в школах общего профиля. Сложнее проходят изменения по повышению доступности в учебные заведения дошкольного и неформального типов, а также по повышению качества услуг в образовательных учреждениях.

Изменения, направленные на борьбу с бедностью и социальным неравенством, большей частью респондентов (23 %) оцениваются неудовлетворительно. В этой сфере деятельности самоуправления проводят в жизнь решения Правительства Литовской Республики и обозначенную нормативными правовыми актами социальную политику. Неудовлетворённость респондентов в социальных изменениях указывает на то, что на изменения социальной политики должны влиять не только финансовые возможности, но и потребности людей. Самоуправления должны дальше развивать инфраструктуру социальных услуг, участвовать в формировании гражданского общества, поддерживать общественные инициативы, реализовывать программы по занятости населения. По мнению большинства респондентов (29 %), изменения по улучшению здравоохранения оцениваются как «средние» (7 баллов). Самоуправления финансируют программы по здравоохранению, однако всё больше ресурсов требуют реорганизация самой системы здравоохранения, реновация учреждений и обновление материальной базы.

Поощрение создания рабочих мест в самоуправлениях большей частью респондентов (32 %) оцениваются неудовлетворительно (4 балла). Самоуправления должны искать новый способ как помочь малому и среднему бизнесу, как привлечь инвесторов и новых партнёров. Меры по сохранению местной самобытности в самоуправлениях большинство респондентов (25 %) оценили хорошо (8 баллов). Это указывает на стремление самоуправлений сохранить историческую память, сотрудничая с институциями культуры, финансируя программу культуры и искусства, поддерживая международные культурные отношения. Изменения по защите окружающей среды большей частью респондентов (26 %) оцениваются хорошо (8 баллов). На масштаб изменений в этой области влияют уменьшение загрязнения на территории самоуправлений, расширение и уход за рассадами и другими природными объектами, а также просветительская деятельность. Изменения по развитию инженерной и коммуникативной инфраструктуры большинство респондентов (27 %) оценивают удовлетворительно (6 баллов). Изменения в этой области чаще всего связаны с модернизацией коммунальных объектов самоуправления, расширением инженерных сетей и обеспечением безопасного движения.

Ответы на закрытые вопросы о проведении изменений в институциях самоуправления на уровне функциональной деятельности показали немалый разрыв между проводимыми изменениями и потребностью в них. По мнению респондентов, большая часть изменений связана с новыми источниками финансирования (43 %) и инновациями в информационной сфере (34 %). Совсем нет изменений в политике поощрения работников (91 %) и в создании систем наблюдения за персоналом (92 %), в формировании положительного общественного мнения (68 %), в изменении порядка приватизации государственных объектов (93 %), в выборе нового персонала (85 %), в предоставлении услуг по договорам (78 %), в создании систем оценки труда (82 %). По мнению респондентов, самая большая потребность на уровне функциональной деятельности заключается в изменении источников финансирования (89 %), в формировании положительного общественного мнения (65 %) и в достижении информационных целей (56 %) (таблица 4).

Таблица 4. Стратегические изменения и потребность в них на уровне функциональной деятельности институций самоуправления

Название изменений	Распределение ответов респодентов (проц.)					
	проводимые изменения	отчасти проводимые	непроводимые	нужные изменения	отчасти нужные	ненужные
Изменения: подбор персонала	3	12	85	36	21	43
создание систем наблюдения за персоналом	2	6	92	35	19	46
создание систем оценки труда	5	13	82	54	25	21
создание политики поощрения работников	2	7	91	31	34	35
планирование карьеры персонала	3	5	92	43	28	29
Новые источники финансирования	43	12	45	89	8	3
Изменения в предоставлении услуг по договорам	5	17	89	26	73	79
Изменение порядка приватизации государственных объектов	2	5	93	54	32	14

Название изменений	Распределение ответов респондентов (проц.)					
	проводимые изменения	отчасти проводимые	непроводимые	нужные изменения	отчасти нужные	ненужные
Изменения маркетинга: изменение социального поведения членов общества	4	7	89	43	26	31
достижение информационных целей	34	30	36	56	27	17
увеличение численности потребителей услуг	3	15	82	21	17	62
формирование положительного общественного мнения	12	20	68	65	23	12

Обобщив результаты исследования, можно утверждать, что все выдвинутые гипотезы подтвердились. Исследование дало дополнительную информацию о потребности в изменениях политического уровня в модернизации деревни. Выяснилось, что институциям самоуправления требуются изменения ценностей, организационных структур, стратегического планирования, систем контроля и контроля за качеством. Также существует большая потребность в изменениях на уровне функциональной деятельности самоуправлений, особенно при подборе персонала, создании системы наблюдения за персоналом, совершенствовании оценки труда, привлечении новых источников финансирования, упрощении порядка приватизации государственных объектов, формировании социального поведения членов общества и положительного общественного мнения.

Выводы

Проводимые в самоуправлениях стратегические изменения могут быть политического уровня или уровня деятельности. Они не являются процессовыми, а ориентированы на содержание деятельности. Для самоуправлений характерны изменения развития организационного потенциала и изменения функциональной деятельности. Это процессовые изменения, которые могут быть как стратегическими, так и оперативными.

Нет чёткой грани между стратегическими изменениями самоуправлений и институций самоуправления, особенно на политическом уровне, а также при изменении устоявшихся ценностей. На политическом уровне в самоуправлениях Литвы больше всего требуются изменения, связанные с повышением уровня жизни граждан, укреплением экономики самоуправлений и модернизацией деревни.

На уровне деятельности самоуправлений респонденты хуже всего оценили изменения в социальной сфере, т. е. борьбу с бедностью и социальным неравенством, поощрение создания рабочих мест. Лучше оценивались изменения по увеличению доступности и качества просвещения, улучшению здравоохранения, защите окружающей среды и развитию инженерной и коммуникативной инфраструктуры.

В институциях самоуправления необходимы изменения ценностей и организационной структуры, стратегического планирования, систем контроля и контроля за качеством.

На уровне функциональной деятельности в институциях самоуправления недостаточно изменений по подбору персонала, созданию систем наблюдения за персоналом, обновлению систем оценки труда, привлечению новых источников финансирования, формированию положительного общественного мнения и социального поведения членов общества и изменению порядка приватизации государственных объектов.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1 Болд Е. Инструменты и методы, используемые в разработке и внедрении менеджмента изменений // Журнал прогрессивных исследований менеджмента, 2011, 1. – С. 4–17.

2 Фисс П., Заяц Э. Символическое управление стратегическими изменениями: понимание через ограждение и разделение // Журнал Академии менеджмента, 2006. – Том 49, Нр. 6, 1173–1193.

3 Юцявичюс Р. Стратегическое развитие организаций. – Каунас: Издательство центра культуры, науки и просвещения литовцев мира, 1998. – С. 456. ISBN 9986-418-07-0 (на литовском языке).

4 Климас Д., Ружявичус Й. Методологические аспекты процессового управления и внедрения изменений // Текущие дела бизнеса и законодательства. – Том 4.

5 Линч Р. Корпоративная стратегия. – Лондон: издательство Питман, 1997.

6 Локе Э. Справочник принципов организационного поведения. – Оксфорд: Издательство Блэквелл, 2004. – 463. ISBN 0-631-21506-9.

7 Сабатиер П. А., Дженкинс-Смит Г. С. Изменение политики и обучение: успех. – Коалишн апроуч: Вествью пресс, 1993. – 290 с.

8 Василяускас А. Стратегическое управление. – Каунас: Технология, 2004. – 383. ISBN 9955-09-594-6 (на литовском языке).

9 Закарявичюс П. Изменения в организации. Причины, управление, следствия. Монография. – Каунас: Издательство университета Витаутаса Великого, 2003. – 538 с. ISBN-9955-120-27-4 (на литовском языке).

Дата поступления статьи в редакцию 15.10.2014