

Андрій Ліпенцев,

заступник директора Львівського філіалу УАДУ
з наукової роботи, кандидат економічних наук

Уляна Фокшей,

магістр державного управління

Організаційна культура органів державного управління та місцевого самоврядування: проблеми діагностики

Реформування державного управління є однією з передумов побудови в Україні громадянського суспільства.

Процеси глобалізації на початку ХХІ століття охоплюють усі напрямки людської діяльності та суттєво змінюють погляди на роль і місце держави в сучасному суспільстві. Вивчення світової практики дозволяє виділити характерні закономірності, притаманні ефективно діючому держапарату, та визначити основні напрями його еволюції. В узагальненому вигляді цей процес деякі дослідники представляють як перехід від традиційних цінностей до нових (табл. 1).

Таблиця 1

Традиційні та нові цінності державного управління

№ з/п	Традиційні цінності	Нові цінності
1	Складність структур	Простота структур та процесів
2	Централізація і залежність	Гнучкість і автономія
3	Управління за допомогою правил і директив	Управління через організаційну культуру
4	Акцент на фінансові та матеріальні ресурси	Акцент на людські ресурси
5	Орієнтація на внутрішні процеси	Урахування зовнішніх факторів і орієнтація на споживачів

Гнучкі й ефективні системи управління здатні легко адаптуватися до швидкозмінного зовнішнього середовища і надавати керівникам більшу свободу дії [1; 2]. На наш погляд, однією з причин недостатньої ефективності функціонування вітчизняної державної служби є нерозуміння на всіх рівнях керівництва місця і ролі організаційної культури в системі управління організацією.

Категорія організаційної культури є однією з тем, які найчастіше є предметом обговорення сучасного менеджменту. Багато організацій у всьому світі приймають стратегії розвитку, що базуються на теорії культури (Total Quality Management, Customer Service) і це дає їм змогу успішно працювати в конкурентному середовищі. Вчені та практик-керівники одноставно твердять, що організаційну культуру ні в якому разі не можна

випускати з уваги у період змін в організації, таких як скорочення, злиття, фаза зростання чи занепаду життєвого циклу організації, під час конфліктів чи значних інновацій [3; 4; 5].

Основним твердженням, на якому базуються всі ці стратегії є те, що вмiле керівництво організаційною культурою та використання її потенціалу має позитивні наслідки, такі як підвищення відданості працівників та покращання співпраці, вища продуктивність праці, краще виконання своїх функцій і удосконалення процесу прийняття рішень.

Наприкінці 70-х початку 80-х років громадськості була представлена концепція організаційної (корпоративної) культури в таких працях, як А. Петтігрю “Вивчаючи організаційну культуру” (1979); У. Оучі “Теорія Z (Методи організації виробництва. Японський і американський підходи)” (1981 р.); Р. Паскаль і А. Атос “Мистецтво японського менеджменту” (1981 р.); Т. Діал і А. Кенеді “Корпоративна культура” (1982 р.); Т. Пітерс і Р. Уотрман “В пошуках ефективного управління” (1982 р.).

Існує багато підходів до розгляду організаційної культури. Організаційна культура або корпоративна культура організації, розглядається передусім як одна із субкультур, в якій знаходять своє специфічне відображення всі основні елементи культури суспільства: уявлення, символи, цінності, ідеали, взірець поведінки [6].

Узагальнюючи літературні джерела та базуючись на “раціонально-прагматичному” підході [7], можна зробити висновок, що організаційна культура - це складна композиція базових припущень, які сприймаються членами організації і знаходять вияв у проголошених організацією принципах та цінностях, що визначають для персоналу орієнтири поведінки. Ці принципи та ціннісні орієнтації передаються індивідам через символічні та атрибутивні засоби духовного та матеріального оточення в середині організації. Організаційну культуру можна визначити як іманентну організації свідомість, що має витoki в поведінці його членів та керує формальними і неформальними моделями організаційної поведінки. Це колективне ментальне програмування, яке відрізняє представників однієї соціально-економічної системи від інших [8].

Організаційна культура має певну структуру як середовище цінностей, норм, позицій, вірувань, переконань групи людей та засобів, за допомогою яких ці цінності доносять (через ритуали, легенди тощо) до працівників [9].

Ефективне реформування органів виконавчої влади та місцевого самоврядування потребує чіткого розуміння відмінностей між традиційною та бажаною культурами. Науковці Мельбурнського університету Дженіс Ленген-Фокс та Філомени Тен у процесі дослідження культури державної установи на перехідному етапі [10] виділили 5 основних положень, на основі яких встановлено відмінність між старою культурою та бажаною новою.

1. *Галузевий контекст*: організація сприймається як частина державного сектора чи як частина конкурентного ринку фінансових послуг, і, як наслідок, - погляди на працю в прийнятому контексті, особливо в тому, що стосується постійності зайнятості.

2. *Орієнтація на споживача*: завданням організації є обслуговування споживачів чи адміністрування урядових напрямків політики та процедур.

3. *Орієнтація праці*: оцінка фінансової діяльності, ініціативність та позитивне ставлення до вирішення проблем на протизвагу “старим” нормам дотримання правильності процедур та ухиляння від відповідальності.

4. *Мотивація*: поцінування внутрішніх мотивацій, таких як задоволення від власної праці, високі стандарти оцінки діяльності на протизвагу мотивації виключно зовнішніми винагородами.

5. *Орієнтація на людину*: оцінка персоналу виявляється в поважному ставленні та толерантності на протизвагу старій вимозі “правильної поведінки” від персоналу.

Прояви поведінки, що визначають стару культуру, найчастіше характеризуються як:

- ведення справ відповідно до встановленої процедури та усталеної практики;
- відмежування влади;
- незаперечність норм і цінностей;
- винагорода за пристосування.

- Прояви поведінки, типові для нової культури переважно характеризуються як:
- ведення справ з наголосом на обслуговуванні споживачів та фінансовому успіху;
 - досягнення результатів через роботу в команді та залучення персоналу;
 - перевірка встановлених методів роботи;
 - винагорода за працю.

Узагальнена таблиця Е. Шайна [10] наводить зрозумілу структуру парадигм, що відрізняють стару культуру від нової, яка необхідна для підтримки стратегії переорієнтацій на споживача (табл. 2).

Таблиця 2

Різниця між встановленою старою культурою та бажаною новою культурою

Параметр	Встановлена стара культура	Бажана нова культура
Відносини організації з зовнішнім середовищем	Частина державної служби	Частина конкурентного ринку фінансових послуг
Природа людської діяльності	Адміністрування політики та процедур	Обслуговування клієнтів; задоволення потреб споживачів
Природа реальності і правди	Правдивим є те, що встановлено напрямком політики, або те, що говорить начальство	Правдивим є те, що працює на успіх організації та сприяє задоволенню потреб споживачів
Природа часу	Немає куди поспішати. Прийняття і впровадження рішень вимагає багато часу	Пріоритети та строки є важливими
Природа людської природи	Персоналу не можна довіряти, його потрібно постійно змушувати працювати (теорія X)	Персонал потрібно заохочувати та підтримувати (теорія Y)
Природа людських стосунків	Керівництво - це "Роби, як я кажу"	Керівництво - це "Роби, як я роблю"
Однорідність / різноманітність	Необхідно зберігати однорідність. "Не розхитуйте човна"	Різноманітність потрібно розглядати в контексті заохочення вдосконалень та участі персоналу в новій стратегії

Дослідженням організаційної культури притаманна велика різноманітність методів. Загалом домінують два основні напрями: якісні методики, де дослідження зумовлені контекстом і вимагають трактування, і кількісні методики, в яких дослідження відносно незалежні і використовуються апріорні задані категорії. Переваги та недоліки обох підходів постійно обговорюються в науковій літературі. Основним внеском якісних методів є те, що вони забезпечують багатший, зрозуміліший аналіз культури. Більше того, оскільки культура походить від її носіїв, і оскільки кожна культура є унікальною, прибічники якісного методу стверджують як факт, що концепції культури для кожної окремої організації потрібно винаходити, а не сприймати як наперед задані. Критики якісного підходу наголошують на браку об'єктивності, а отже, браку вірогідності даних і відповідно - правильності висновків. Інший недолік полягає у складності проведення порівняння якісних досліджень і тенденції до описання культури як послідовної чи однорідної. Проте В. Сате стверджує, що розуміння культури є суб'єктивним і багатоплановим і що "вірність діагностики підтверджується корисністю висновків", а не його "правильністю" як визначеністю кількох об'єктивних критеріїв [11].

І навпаки, основні переваги кількісного підходу полягають у точності дослідження, можливості його теоретичної перевірки, визначенні загальних положень і зручності між- та внутрішньорозділових порівнянь. Проте деякі автори критикують кількісний підхід за обмеженість категорій виміру культури для зручності дослідників чи за прихильність до певних стилів управлінського мислення. Вони стверджують, що кількісні

підходи спотворюють досліджувану культуру і це зводить нанівець результати досліджень. Більше того, кількісні підходи обмежені через свою гнучкість обробки “значень” поведінки і мають тенденцію вдаватися до зайвої різноманітності і багатоваріантності замість вироблення єдиного формату культури.

Незважаючи на цю критику, існує багато методик, що намагаються виміряти організаційну культуру. П. Еверед та М. Луїс у своєму огляді методології дослідження організаційної культури доходять висновку, що вибір методики значною мірою залежить від підготовки дослідника, його способу мислення і вподобань з умовою дотримання одного типу опитування. М. Єлінек, Л. Смірчіч та П. Хірш, навпаки, навіть рекомендують використання різних підходів, оскільки параметри організаційної культури є розмитими і на даний момент не визначені чітко, як інші організаційні складові (наприклад, клімат) [12].

На думку М. Луїса [11], для розгляду організаційної культури потрібно дослідити:

- походження культури;
- продукти чи наслідки культури;
- прояви культури;
- керівництво культурою.

У межах феноменологічного підходу основним методом вивчення організаційної культури визнається так званий “етнографічний” (“антропологічний”) підхід, близький до методу включеного спостереження. Дослідник фактично живе в організації, вивчає її та, спостерігаючи за повсякденною поведінкою персоналу в нестандартних ситуаціях, робить спробу визначити, які цінності стоять за ними.

Виявити бар’єри організаційної культури на шляху розвитку менеджменту місцевого самоврядування дозволяє методика, розроблена професором Г. Райтом [13]. Запропонована Г. Райтом практична модель системи управління місцевого самоврядування містить 12 основних факторів, які, у свою чергу, складаються з 107 елементів. Комплексне застосування кількісних та якісних методів дає змогу проаналізувати вплив елементів організаційної культури на окремі елементи та систему управління в цілому.

Результати діагностики стану організаційної культури Львівської міської ради приведені на рис. 1 (10-15.09.1999 р.).



Рис. 1. Організаційна культура (середня оцінка)

Отже, проведеній нами короткий огляд методик дослідження організаційної культури підтверджує необхідність вивчення конкретних випадків, що задіюють розмаїтість вірогідних підходів та їх комбінацій до вивчення організаційної культури, впроваджуючи знахідки теоретичної дослідницької роботи в практичну діяльність.

Список використаної літератури

1. Лобанов В. Административные реформы: вызов и решения // Проблемы теории и практики управления. - 1998. - № 1. - С. 56-59.
2. Лобанов В. Реформирование государственного аппарата: Мировая практика и российские проблемы // Проблемы теории и практики управления. - 1999. - № 1. - С. 26-30.
3. Бовыкин В. Новый менеджмент: Управление предприятием на уровне высших стандартов. - М.: Экономика, 1997. - 368 с.
4. Карлоф Б. Деловая стратегия: концепция, содержание, символы. - М.: Экономика, 1991. - 239 с.
5. Молл Е.Г. Менеджмент: организационное поведение: Учеб. пособ. - М.: Финансы и статистика, 1998. - 160 с.
6. Peters T., Waterman R.H. In Search of Excellence: Lessons from American's Best-Run Companies. - N.Y.:Harper & Row, 1982. - 480 p.
7. Sathe V. Some Action Amplications of the Corporate Culture Organizational// Organizational Dynamics. - 1983. - V. 12. - N 2. - P. 5-23.
8. Handy Ch. Understanding Organizations.- Renguin, 1999 . - 230 p.
9. Schein E.H. Organization Culture. American Psychologist. - 1990. - N 45. - P. 109-119.
10. Langan-Fox J., Tan F. Images of culture: Personal constructs of organizational stability and change // Journal of Occupational and Organizational Psychology. - The British Psychological society. - 1997. - № 7.
11. Sathe V. Implication of Corporate Culture: A Manager's Guide to Action // Organizational Dynamics. - 1983. - N 12. - P. 4-23.
12. Jelinek M., Smirchich L., Hirsh P. Introduction: A code of Many Colours // Administrative Science Quarterly. - 1983. - N 28. - P. 331-338.
13. Wright G., Gaspar M. Organizational culture barriers of Lokal Government management development: The Hungarian experince // Developing Organizations and Changing Attitucles: Public administration in CEE. - Bratislava: NISPAcee, 1996.