

П. НАТ ТА Р. БЕКОФ ПРО СТРАТЕГІЧНИЙ ПОРЯДОК ДЕННИЙ ПУБЛІЧНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ

P. NUTT AND R. BACKOFF ON THE STRATEGIC AGENDA OF A PUBLIC ORGANIZATION

У статті представлені результати теоретичного осмислення проблеми розробки стратегічного порядку денного публічної організації, актуалізованої в межах розробленого П. Натом та Р. Бекофом підходу стратегічного менеджменту у публічному секторі. У процесі дослідження систематизовані концептуальні ідеї цих науковців з визначеної проблеми, а також низки інших дослідників, позиції яких можуть трактуватися як теоретичний фундамент наукових поглядів П. Ната та Р. Бекофа. Стверджується, що стратегічне управління буде малоефективним за умови відсутності належним чином розробленого порядку денного публічної організації. Процес розробки агенди має спиратися на детальне вивчення актуального стану, проблем та запитів як внутрішнього, так і зовнішнього середовища, при чому їхня суть та специфіка мають розглядатися у динаміці. П. Нат та Р. Бекоф пропонують розуміти питання порядку денного як свого роду «напругу» між протилежними позиціями. Поняття напруги використовується, щоб висвітлити конфлікт, притаманний усім стратегічним питанням, і забезпечити засіб для опису та артикуляції проблем. Дослідники пропонують використовувати формат конкуруючих цінностей, щоб виявити діалектичні елементи, які формують проблеми як напругу. Стратегія публічної організації не може вважатися інноваційною, якщо вона завжди вбачає своєю метою один і той самий результат діяльності, приміром, продуктивність. Також у статті проаналізовано чотири концептуальні виміри змін, які мають враховуватися при розробці порядку денного, – це потреби у справедливості, збереженні, переході та продуктивності. Розкрито зміст двох підходів, які використовуються стратегічними менеджерами для інтерпретації розвитку подій, а саме – «відкритий і гнучкий» та «регульований і контрольований». Перший підхід демонструє відкритість до змін, другий – відданість традиції.
Ключові слова: стратегічне публічне управління та адміністрування, порядок денний, напруга, публічна організація, розвиток.

The article presents the results of a theoretical understanding of the problem of developing a strategic agenda of a public organization, actualized within the framework of the approach of strategic management in the public sector developed by P. Nutt and R. Backoff. In the process of the research, the conceptual ideas of these scientists on a certain problem, as well as a number of other researchers, whose positions can be interpreted as the theoretical foundation of the scientific views of P. Nutt and R. Backoff, are systematized. It is argued that strategic management will be ineffective in the absence of a properly developed public organization agenda. The process of developing the agenda should be based on a detailed study of the current state, problems and requests of both the internal and external environment, while their essence and specificity should be considered in dynamics. P. Nutt and R. Backoff propose to understand the issue of the agenda as a kind of "tension" between opposing positions. The concept of tension is used to illuminate the conflict inherent in all strategic issues and to provide a means of describing and articulating the issues. Researchers suggest using the competing values format to reveal the dialectical elements that shape issues as tensions. The strategy of a public organization cannot be considered innovative if it always sees as its goal the same result of activity, for example, productivity. The article also analyzes four conceptual dimensions of change that should be taken into account when developing the agenda – these are the needs for equity, conservation, transition and productivity. The content of two approaches used by strategic managers to interpret the development of events, namely "open and flexible" and "regulated and controlled", is revealed. The first approach demonstrates openness to change, the second – devotion to tradition.
Key words: strategic public management and administration, agenda, tension, public organization, development.

УДК 351/354
 DOI <https://doi.org/10.32843/ptm2663-5240-2022.30.3>

Габінет М. В.

аспірант кафедри державного управління
 Навчально-науковий інститут публічного управління та державної служби
 Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Постановка проблеми у загальному вигляді. Концепція публічного управління та адміністрування П. Ната та Р. Бекофа пропонує актуальну практично орієнтовану управлінську модель, в центрі якої міститься стратегія діяльності публічної організації. Остання, у свою чергу, передбачає чітке визначення мети, завдань, плану, методів та прогнозованих результатів діяльності публічної установи. Дослідники аргументовано доводять, що стратегічний підхід, запозичений із бізнесового сектору, є дієвим у публічному вимірі з ура-

хуванням його особливостей та пріоритетів. Виважений порядок денний є одним із стрижневих елементів стратегічного менеджменту.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Стратегічний менеджмент у публічному управлінні та адмініструванні як предмет наукового дослідження аналізується як низкою українських учених (Р. Бортейчук, Ю. Королюк, І. Назаренко, Т. Попович А. Рачинський, А. Сельський тощо), так і значною кількістю зарубіжних фахівців (Дж. Брайсон, Б. Вотерс, П. Джойс, Б. Джордж і т. д.) через виразну актуальність підходу.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Однак, наукова концепція П. Ната та Р. Бекофа лишається мало дослідженою, особливо – аспект стратегічного порядку денного, чим і спричинено вибір теми даної статті.

Мета статті полягає у розкритті змісту процесу формування стратегічного порядку денного публічної організації, розробленого П. Натом та Р. Бекофом.

Виклад основного матеріалу. Питання керують пошуком стратегії в процесі стратегічного управління. Порядок денний проблем, який втрачає можливості та не справляється із загрозами, робить процес стратегічного управління неефективним. Неоднозначний і динамічний характер питань ускладнює формування агенди. Проблеми зрідка постають у чітких і недвозначних термінах [4]. Навіть чітка зміна окремих показників може бути інтерпретована управлінцями різними способами залежно від ситуації. Динамічний характер проблеми може викликати сюрпризи. Можуть раптово виникнути виклики, які є складними та новими з незначними вказівками щодо того, що робити [5]. Як наслідок, формулювання стратегії стає все більш залежним від вироблення чіткого порядку денного. Коли питання ігноруються, неправильно тлумачаться або залишаються неясними, мало що може керувати пошуком стратегії. Стратегічні відповіді, як правило, спираються на попередню практику [6].

Щоб уникнути цих труднощів, проблему можна визначити як напругу між двома подіями. Напруга визначає протиріччя всередині організації або між організацією та її оточенням. Напруга визначає конкуруючі інтереси та цінності. Поняття напруги використовується, щоб висвітлити конфлікт, притаманний усім стратегічним питанням, і забезпечити засіб для опису та артикуляції проблем. Розв'язка сил у полі напруженості створює напрямок, який може вказувати на небажані результати. Визнання проблемної напруги в роботі організації спонукає організацію до пошуку відповідей, які можуть відхилити небажаний напрямок до ідеалів організації [10].

Формування проблем як напруги фіксує заплутану мережу політичних сил, які протистоять організації та тягнуть її в різні сторони водночас. Стратегічні менеджери, які мають справу з однією з цих сил і нехтують іншими, менш схильні до успіху [2]. Публічні організації, приміром, повинні зіштовхнутися з необхідністю контролювати витрати та, водночас, розширювати свої зобов'язання щодо надання послуг незахищеним групам, що вимагається судовими рішеннями та законодавчими ука-

зами. Реагування на скорочення витрат або розширення служби без урахування іншого може створити потенційно небезпечну ситуацію.

Обґрунтування розгляду проблем як напруги походить з кількох джерел. Напруга пов'язана з парадоксом [16]. Суперечність між двома виправданими інтерпретаціями чогось породжує парадокс. Аргументи, які можна навести для кожної, є переконливими, але тлумачення відрізняються. Разом ці інтерпретації пропонують ідеї, які відсутні, якщо розглядати їх окремо. Парадокс не означає вибір, який необхідно зробити, або необхідність узгодити протилежні інтерпретації. Розглядаючись як парадокс, проблема виражається в термінах протилежних сил, які тягнуть або штовхають організацію до або від її ідеалів [9]. В організації може існувати кілька таких протиріч одночасно.

Розгляд проблеми як напруги узгоджується з декількома науковими школами, пов'язаними з формуванням стратегії. Наприклад, І. Джантч стверджує, що стратегічне управління має збалансувати протилежні сили [7]. Напруженість подібна до діалектичних ідей, які використовував Р. Паскаль [11]. Протилежні ідеї в діалектиці породжують сильні претензії та контрпретензії, які створюють напругу, на яку розробляється відповідь. Р. Кобб і К. Елдер визначають проблеми як конфлікти між групами інтересів [3]. Кожен із цих підходів передбачає, що проблеми слід розглядати як протилежні сили, які вловлюють дилеми в суперечливих вимогах. Так, Л. Сусман і Р. Герден виявили, що управління цими протилежними силами призводить до кращих результатів у виробленні політики [15]. Стратегічні менеджери, які мають справу з однією з двох протилежних сил і ігнорують іншу, створюють небезпечну ситуацію, у якій не помічаються перешкоди для дій або можливості, створені невизнаною силою.

Інноваційна стратегія є малоймовірною, якщо організації класифікують розробки, не замислюючись, і прагнуть позначити їх певним чином, наприклад, виключно як продуктивність. Відкриття пошуку для нових можливостей слідує загальноприйнятим максимам, виведеним із досліджень вирішення проблем та практики експертів-управлінців. Література з вирішення проблем має на увазі, що формування стратегії має бути зосереджене на проблемі [8]. Успішні дії залежать від вжиття заходів для прояснення природи потреб і можливостей. Дослідження експертів-практиків показують, що найкращі результати досягаються, коли і засоби, і цілі залишаються постійними [14]. Компетентні менеджери добре розуміють конкуруючі цінності та розглядають питання з точки зору кожної з цінностей,

перш ніж діяти [12]. Розглядаючи проблеми як напругу, управлінці залишаються «зосередженими на проблемі», що змушує їх затримуватись у формулюванні діяльності, доки не з'явиться більш повне розуміння потреб і можливостей.

Напрямок уваги та характер уваги стратегічного менеджера підказує способи сканування середовища на предмет помітних подій. Напрямок уваги показує, де зосереджено сканування, а тип уваги визначає, як сприйняття стратегічного менеджера впливає на те, що він бачить. Сканування виявляє як об'єктивні факти, так і «кристали» сенсу, які стратегічний менеджер буде зі спостережень.

Стратегічні менеджери можуть спрямовувати свою увагу як всередину організації, так і назовні, коли вони шукають розвиток [1]. Існує значна згода щодо того, що внутрішній фокус уваги, а не зовнішній, забезпечує важливу дихотомію [9; 13]. Сканування, кероване внутрішнім органом, виявляє події, пов'язані з функціонуванням організації, наприклад результативність, виміряну інформаційними системами, або висновки ключових довірених осіб. Спостереження довірених осіб описують, як лідери громадської думки та центри влади типізують класи чи групи людей з точки зору їхніх потреб, задоволення чи скарж. Спостереження, зосереджені на продуктивності, виявляють проблеми з такими операціями, як вимірювання витрат, якості та безпеки. Зовнішня орієнтація спрямовує сканування на розвиток подій, зовнішньо закликаючи стратегічних менеджерів розглядати людей і продуктивність з точки зору норм, заснованих на очікуваннях, отриманих від подібних організацій та інших референтних груп.

Для інтерпретації розвитку подій стратегічними менеджерами використовується або «відкритий і гнучкий», або «регульований і контрольований» підхід. Категорії регулювання та зміни вказують на те, що стратегічні менеджери схильні бачити той аспект реальності, який вони визнають. Відкритий і гнучкий погляд на події та тенденції визначає потенціал для змін у розвитку. Розвиток часто набуває форми інновацій, які організація повинна розглянути. Інтерпретація, заснована на регулюванні та контролі, вимагає передбачуваності та має тенденцію розглядати події як відхилення від стабільності. Ці два підходи призводять до інтерпретацій, які вимагають або змін, або відновлення традиції. Стратегічні менеджери, які обирають один із цих способів спрямовувати та зосереджувати свою думку, схильні бачити зміни з точки зору потреб у справедливості, збереженні, переході чи продуктивності [10].

Спрямоване всередину відкрите та гнучке сканування виявляє події, які стосуються справедливості. Цей тип сканування спрямований на ключових інсайдерів, які керують організацією, і їхнє тлумачення того, що потребує виправлення. Часто використовуються такі показники, як задоволеність, згуртованість, мораль і мотивація. Щоб мати справу з ключовими інсайдерами, озброєними цією інформацією, стратегічний менеджер повинен протистояти, забезпечуючи справедливе ставлення до ключових людей. Занепокоєння щодо чесності виникають для двох груп: клієнтів і людей, які керують організацією. Справедливість працівників часто вимагає інвестицій у ріст і розвиток працівників, а також їхньої підтримки один одного. Такі зміни відзначаються як потреба у більшій кількості персоналу, навчанні чи консультуванні, перегляді систем винагороди або просування кар'єрними сходами. Ключові інсайдери також визначають бажання, потреби та запити клієнтів і споживачів. Ці особи інтерпретують вимоги останніх та обґрунтованість цих вимог. Такі зміни формуються як корисні зміни в цільових групах і необхідні ініціативи щодо продуктів чи послуг.

Контроль і регулювання, спрямовані всередину, підкреслюють розвиток, який підтримує традицію. Подіям чи тенденціям нав'язується модель контролю, яка вимагає повернення до попереднього статусу-кво або збереження поточного. Необхідність збереження традицій лежить в основі цих подій. Цінність традиції часто трактується як збереження культури, практик або договорів, створених і підтверджених протягом життя організації.

Розвиток змін (перехід) виникає в результаті відкритого та гнучкого сканування, яке спрямовується ззовні. Зчитуючи екологічні сигнали, стратегічний менеджер шукає потреби, які необхідно задовольнити, або можливості, які дають організації важелі впливу. Організація буде покликана адаптуватися способами, необхідними для використання можливості або задоволення потреби, створюючи перехід. Перехід фіксує те, як організація повинна змінитися, щоб пристосуватися до змін, які мають на увазі. Розробки часто формулюються як нові продукти чи послуги, які можуть сприяти зростанню, розширенню чи впливу організації.

Зовнішнє сканування з використанням нормативної точки зору підкреслює раціональність того, як все робиться. Розробки розглядаються як зміни процесу, необхідні для підвищення продуктивності. Розвиток описується як необхідність пошуку найкращого можливого рівня виробництва. Розвиток продуктивності часто

вимагає модифікації процесів, які можуть покращити перспективи продуктивності.

Висновки. Наше дослідження дозволило описати роль і важливість стратегічних питань у формулюванні порядку денного, запропонованих П. Натом та Р. Бекофом. Проблеми впливають із трендів або подій, що виникають всередині або поза організацією, і можуть мати важливий вплив на здатність організації досягти бажаного майбутнього. У стратегічному управлінні проблеми використовуються для того, щоб спрямовувати пошук стратегічних реакцій. Проблеми, які не враховують важливі тенденції та події, можуть неправильно спрямувати цей пошук.

На практиці стратегічні менеджери часто додають питання до свого порядку денного швидко, майже не роздумуючи. Порядок денний, який формується таким чином, може упустити значні можливості чи загрози. Проблеми, які визнаються, можуть бути більш терміновими, ніж важливими, або можуть бути симптомами глибших проблем. Очевидна терміновість відволікає увагу від більш важливих, але прихованих проблем, які лежать в основі внесення значних змін. Знайти ключові проблеми серед низки подій, з якими стикається більшість стратегічних менеджерів, є важким завданням.

Застосовуючи підхід П. Ната та Р. Бекофа, можна сформулювати проблеми, звернувши увагу на те, як один полюс напруги викликає свою антитезу. Дослідники пропонують використовувати формат конкуруючих цінностей, щоб виявити діалектичні елементи, які формують проблеми як напругу. Тригер, який називається розвитком, класифікується за допомогою основи, а потім поєднується з іншими типами подій для створення напруги. Ця напруженість і напруженість, не пов'язана з ініціюючим розвитком, створюють набір запитань, які використовуються для перевірки повноти порядку денного.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Ansoff I. The changing shape of the strategic problem. *Strategic management*. Boston : Little, Brown, 1979.
2. Cameron K. Effectiveness paradoxes: Consensus and conflict in perceptions of organizational performance. *Management Science*. 1986. Vol. 32(5). P. 539–553.
3. Cobb R., Elder C. Participants in American politics: The dynamics of agenda building. Boston : Allyn & Bacon, 1972.
4. Cowan D. Developing a process model of problem recognition. *Academy of Management Review*. 1986. Vol. 11. P. 763–776.
5. Dutton J., Duncan, R. The influence of the strategic planning process on strategic change. *Strategic Planning Journal*. 1987. Vol. 8. P. 103–116.
6. Dutton J., Strumpf S., Wagner D. Diagnosing strategic issues and managing investment of resources. *Advances in Strategic Management*. 1990. Vol. 6. P. 143–167.
7. Jantsch E. Design for evolution: Self organization and planning in the life of systems. New York : Brazilla, 1975.
8. Maier N. Problem solving and creativity: In individuals and groups. New York: Brooks-Cole. 1970.
9. Nutt R., Backoff R. A strategic management process for public & third sector organizations. *American Journal of Planning*. 1987. Vol. 53(1). P. 44–57.
10. Nutt P., Backoff R. The strategic management of the public and third sector organizations. San Francisco : Jossey-Bass, 1992.
11. Pascale R. Managing on the edge. New York : Simon & Schuster, 1990.
12. Quinn R. Beyond rational management: Mastering fire paradoxes and competing demands of high performance. San Francisco : Jossey-Bass, 1988.
13. Ring P. Strategic issues: What are they & where do they come from? *Strategic planning*. Chicago : APA Planners, 1989.
14. Schon D. The reflective practitioner: How professionals think in action. New York : Basic Books, 1983.
15. Sussman L., Herden R. Dialectic problem solving. *Business Horizons*. 1986.
16. Van de Ven A., Poole M. Paradoxical requirements for a theory of organizational change. *Paradox and transformation: Toward a theory of change in organization and management*. Cambridge, MA : Ballinger, 1987.