

## ОРИЕНТАЦИЯ НА КЛИЕНТОВ КАК УСЛОВИЕ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

*А.Э.БЕКТЕНОВА, старший преподаватель Академии управления при Президенте Кыргызской Республики*

**Д**ля чего нужна ориентация на клиентов и в чем ее смысл? Большинство перспективных концепций предпринимательской деятельности во главу угла ставят клиентов, их запросы, ожидания, проблемы. Ориентация на клиентов приобрела особое значение, когда встал вопрос о выживании предприятий в условиях обостряющейся и уже не поддающейся долгосрочному планированию конкуренции. Постепенно стало ясно, что предприятие может выжить лишь в том случае, если сконцентрирует внимание преимущественно на тех группах, которые оказывают основное влияние на создание стоимости. Одной из таких групп – и во многих случаях главной – являются клиенты, или потребители. Благодаря своей многочисленности и финансовым возможностям, клиенты могут диктовать предприятиям свои условия.

Ориентация на клиентов – это, по существу, средство достижения финансовых целей предприятия. Смысл его деятельности состоит только в том, что оно предлагает продукты или услуги, на которые есть спрос. Насыщение рынка, давление со стороны конкурентов, растущие запросы потребителей при одновременном снижении их лояльности вынуждают предприятие путем создания многообразия продуктов, совершенствования их дизайна, улучшения их обслуживания давать клиентам больше, чем это могут сделать конкуренты. Такая стратегия была одной из причин того, что «продажа» уступила место «маркетингу» – концепции, отводящей клиенту первостепенное значение.

Первоначально идея ориентации на клиентов относилась только к сектору рыночной экономики, поскольку сфера государственного управления действует по иным законам: в ней отсутствует конкуренция, ее цель – не получение максимальной прибыли, а предоставление общественных благ и услуг. Кроме того, непосредственная зависимость административной организации от клиента, т. е. гражданина, меньше, чем хозяйственной организации. Для управления клиент – это часто анонимная величина, его трудно персонифицировать.

Несмотря на это (или именно поэтому), многие исследователи проблем госуправления все больше обращаются к необходимости ориентации на клиентов. Основные причины этого следующие: экономический кризис, недовольство государством и бюрократией, изменение ценностей (выражающееся, в частности, в вытеснении таких традиционных ценностей, как верность государству, соблюдение норм и правил).

Если в экономической дискуссии обсуждается тема «предприятие», то в дискуссии об административной сфере речь идет, в конечном счете, о функционировании общественной системы в ее нынешнем виде. Деятельность государственного управления в значительной мере сказывается на восприятии общественного строя, и, следовательно, на готовности граждан активно или пассивно участвовать в общественной жизни. В результате ухудшения экономической ситуации и, следовательно, сокращения бюджетных средств, проблемы, возникающие из-за неудовлетворительной деятельности отдельных органов государственного управления, уже нельзя решить путем перераспределения средств. Напротив, необходимо оптимизировать ресурсы, чтобы как можно полнее удовлетворять запросы потребителей государственных и общественных услуг.

Таким образом, необходимо повысить эффективность государственного сектора, его отдачу. Ориентация на клиентов (или близость к гражданам) призвана, в частности, усовершенствовать процесс предоставления услуг сферой государственного управления и определить, какие услуги государственное управление в принципе должно предоставлять. Постепенно государственное управление начинает следовать логике развития рыночной экономики, где управление производством (менеджмент) ориентировано на показатели эффективности.

Тем не менее ориентация на клиентов в административной сфере происходит пока еще значительно медленнее, чем в экономике, и не дает таких же результатов. Однако как стратегическая цель, обозначенная, например, понятиями «приватизация государственных услуг» или «новый

административный менеджмент», она является одной из тем дискуссии о модернизации госуправления.

Ориентация на клиентов – это, с одной стороны, стратегия конкуренции. С другой стороны, любая стратегия приносит пользу только в том случае, если она соответствующим образом реализована. Только тогда она может стать «стратегической позицией успеха» (имеются в виду факторы, позволяющие предприятию или организации достичь заметных результатов в долгосрочной перспективе), что, в конечном счете, самое главное. В отличие от экономики, «стратегические позиции успеха» в административном секторе служат не только целям долгосрочной стабилизации или улучшения экономической ситуации учреждения, но и оказывают позитивное влияние на легитимность управления и политического руководства.

Как реализовать стратегию ориентации на клиентов в сфере госуправления? Этот вопрос в специальной литературе в основном освещается односторонне – под углом зрения организационных изменений. Образ мыслей и поведение сотрудников, как правило, не рассматриваются, хотя анализ поведения помогает понять, каким образом может осуществиться ориентация на клиента.

Из всех условий, формирующих индивидуальное поведение сотрудников, можно выделить мотивацию. Она может осуществляться косвенным путем – через идентификацию с соответствующими объектами и ценностями и прямым путем – через поощрения, награждения и т.п.

Трудность состоит в том, что идентификация не может быть просто предписана; сотрудник должен осуществлять ее сам. Чтобы стимулировать процесс идентификации, следует вначале теоретически его осмыслить.

В процессе социализации у индивидуума формируются определенные представления об идентификации. Они относятся к общим жизненным ценностям, а также связанным с профессией и местом работы. Эти ценности являются основой конкретных ожиданий: например, желание перемен или стремление реализовать свои возможности. Когда индивидуум становится сотрудником организации, то он пытается – иногда даже неосознанно – найти в ней объекты идентификации (например, интересную и ответственную работу, позволяющую принимать ответственные решения), соответствующие его представлениям.

Наибольшее значение имеют те объекты идентификации, которые давно известны из теории социальной организации: наряду с непроизводственным фактором «семьи» это, прежде всего, выполняемая работа, место работы (отдел, рабочая группа), иногда начальник. Важность этих

факторов для удовлетворения работой и мотивации многократно доказывалась, например, в исследованиях по психологии труда. То есть речь идет об очень стабильных, как бы «естественных» объектах идентификации.

Клиенты, как правило, не относятся к таким объектам, тем более, что в административной сфере, как правило:

- контакты между чиновниками и клиентами не носят добровольный характер;
- клиент для чиновника (служащего) – анонимная величина;
- личное отношение к клиенту формируется с трудом, так как контакты с ними бывают от случая к случаю.

Из данного положения представляются возможными два выхода:

1. Усилить привлекательность клиента как объекта идентификации. Для этого необходимо сконцентрировать внимание на клиенте как на факторе, важном для принятия решений. Далее, клиент должен перестать быть анонимным. Известно, что взаимопонимание достигается лучше, если люди устанавливают личный контакт. Многие ранее отделенные друг от друга сферы (подразделения), благодаря личным контактам сотрудников, становятся «прозрачнее». Институционализированные формы взаимодействия, например, группы по реализации проектов, приносят большую пользу. Эти формы можно использовать (с некоторыми ограничениями) прежде всего в местных органах управления.

2. Второй подход представляется более важным. Призванные «естественные» объекты идентификации следует организовать таким образом, чтобы они по возможности соответствовали представлениям сотрудников об идентификации. Очевидно, что сотрудники скорее будут ориентированы на клиентов при выполнении важных условий, делающих привлекательным их труд. Исследования показали, что повышение притягательности «естественных» объектов идентификации в целом оказывает положительное воздействие и на идентификацию с клиентами.

Чтобы достичь этого, нужно знать, какие факторы повышают привлекательность объектов идентификации? Здесь можно выделить четыре ключевых фактора: трудовой процесс, функции руководства, стиль руководства, организационная культура.

**Трудовой процесс.** Сюда входят структурные условия трудовой деятельности – содержание труда, оплата труда, повышение квалификации. Трудовой процесс оказывает положительное влияние на идентификацию сотрудников при соблюдении следующих условий: если содержание трудовой

деятельности интересно и перед сотрудниками ставятся ответственные задачи; если очевиден вклад каждого в общие результаты работы организации; если предлагается широкий выбор мероприятий по повышению квалификации; если рабочее место надежно. Чем интереснее и ответственнее работа, тем вероятнее ориентация на клиентов.

**Функции руководства**, т.е. все функции лидерства и менеджмента, выполняемые начальником. В них входят, например, поощрение сотрудников или определение их сферы компетенции. Позитивное влияние на идентификацию функции руководства оказывают в том случае, если начальник поощряет самостоятельность и ответственность сотрудников и защищает их (лояльность сверху); если ставятся четкие цели, ориентированные на высокие результаты и нововведения; если защищаются интересы сотрудников. Совместное согласование целей и постоянные контакты начальника с сотрудником – это те факторы, которые влияют на ориентацию на клиентов.

**Стиль руководства**. Положительное влияние этого фактора сказывается в тех случаях, если начальник выступает прежде всего как координатор деятельности внутри и вне организации и если он практикует групповые формы труда (работу в команде). Оба фактора находятся в позитивной связи с ориентацией на клиентов, так как только удовлетворенные работой сотрудники в состоянии должным образом относиться к клиентам. Кроме того, сотрудники должны понимать, что их коллеги из других отделов также являются их клиентами, ожидающими от них надежной информации, необходимой для выполнения их собственных задач (внутренний маркетинг).

**Организационная культура** – совокупность общих ценностей и норм. Она оказывает положительное влияние на идентификацию в тех случаях, если организационные принципы для всех очевидны; если стратегия организации разрабатывается «на виду» у всех; если организационная культура в большой степени ориентирована на сотрудников. Взаимосвязь между организационной культурой и ориентацией на клиентов возникает тогда, когда сотрудники получают полную информацию о продуктах и услугах организации.

Резюмируя вышесказанное, можно отметить, что ориентация на клиентов трудно достижима потому, что клиенты, как правило, не являются «естественными» персонифицированными объектами идентификации для сотрудников. Поэтому надо стремиться формировать ее косвенным путем. Для этого следует соответствующим образом разрабатывать

перечисленные ключевые факторы, оказывающие влияние на объекты идентификации.

Необходимо остановиться на трудностях реализации стратегии «ориентации на клиентов» на поведенческом уровне. Ориентация на клиентов – трудная задача для руководства предприятий даже в рыночной экономике. Причин этому много: содержательно-концептуальные (например, приоритет программ, содержащих требование сокращения затрат), организационно-структурные (например, жесткая иерархическая структура), кадровые (например, недостаточная квалификация). В отношении сферы управления трудности особенно велики. Это очевидно при рассмотрении характеристик четырех основных факторов влияния на идентификацию на современном этапе.

*Трудовой процесс*: работа, возможно, и интересна, но не слишком ответственна; участие сотрудников в принятии решений невелико; индивидуальный вклад в общий результат незаметен; предложения в области повышения квалификации неудовлетворительны; авторитет в обществе спорный.

*Руководящие функции*: начальник скорее препятствует проявлению самостоятельности и передаче ответственности; четкие цели, предполагающие инновации, отсутствуют; цели, ориентированные на сотрудников, не ставятся; контакты осуществляются «на бумаге», подчас через многие инстанции.

*Стиль управления*: начальство осуществляет скорее авторитарное руководство; преобладает не групповая, а индивидуальная работа.

*Организационная культура*: организационные цели (ориентиры) во многих отсутствуют; организационные стратегии вырабатываются «сверху вниз»; отдельные сферы и подразделения преследуют свои интересы.

Таким образом, предпосылки для ориентации на клиентов скорее неблагоприятны. Тот факт, что идея рассматривать гражданина как клиента еще не нашла широкого распространения и объясняется, кроме того, особенностями самой системы госуправления.

1. *Многообразие госуправления*. До сих пор не существует точного общепринятого понятия «управление», охватывающего все его аспекты. К государственному управлению причисляют такие различные учреждения, как министерства, комитеты, ведомства, комиссии и др. Сферы госуправления различаются и по условиям, и по видам деятельности, и, следовательно, по группам клиентов.

*Вывод*: Ориентация на клиентов останется пустым звуком до тех пор, пока не будут однозначно определены соответствующие группы клиентов и их потребности.

2. *Управление не ставит задачу получения прибыли.* Речь идет о выполнении государственных и общественных задач. При этом удовлетворение спроса – высшая цель при соблюдении специфических дополнительных условий, имеющих чаще всего финансовый характер. Целевая структура управления имеет комплексный характер и с трудом поддается разделению на подчиненные цели. Причинами этого являются, в частности, многослойность задач и содержащийся в них потенциал политических конфликтов.

*Вывод:* Ориентация на клиентов иногда вступает в конфликт с другими важными целями и стратегиями организации.

3. *Деятельность управления.* Управление служит прежде всего целям подготовки, реализации и контроля политических решений. Самостоятельный выбор деятельности не предусмотрен.

*Вывод:* Ориентация на клиентов должна стать и политической целью.

4. *Административные органы несут обязательства перед избранными демократическим путем органами,* например, парламентом или городским советом, не занимающимися, однако, непосредственной исполнительной деятельностью. Кроме того, политические цели могут варьировать.

*Вывод:* Ориентация на клиентов может подчиняться меняющимся приоритетам.

5. *Административные работники являются представителями госслужбы, характеризующейся соответствующим отбором, подготовкой и карьерой.* Примечательны мотивы их профессионального выбора. Преобладают такие, как материальные гарантии или семейная традиция. Интерес же к самой административной деятельности часто заметно снижается. Эмпирические исследования показывают, что для многих госслужащих характерно отчуждение от целей и задач, выполняемых их организацией.

*Вывод:* Структура управленческих кадров с трудом поддается изменениям в направлении ориентации на клиента.

6. *Временные ориентиры управления.* В целом управление ориентируется скорее на прошлое, чем на будущее. Решения принимаются не столько на основе будущих требований, сколько на основе накопленного опыта, привычек, юридических норм.

*Вывод:* Трудно предугадать меняющиеся ожидания клиентов.

7. *Измерение результатов административной деятельности.* Комплексная целевая структура, исключение рыночного механизма, а также нематериальный характер продуктов административной деятельности затрудняют возможность их точного измерения.

*Вывод:* Трудно определить, насколько эффективно сотрудники ориентированы на клиентов (в частности, и потому, что из-за отсутствия конкуренции недовольные клиенты не могут перейти к другим поставщикам услуг).

8. *Формы контроля в сфере управления.* В управлении существует очень разнородная, построенная преимущественно по иерархическому принципу система контроля с различными сферами ответственности. Формы контроля: внутриведомственный контроль, контроль со стороны других органов управления, судебный контроль, ревизия отчетности, а также контроль со стороны общественности, включая средства массовой информации.

*Вывод:* Обилие контролирующих инстанций способствует развитию индивидуалистического поведения, затрудняет творческий и гибкий подход к клиентам и благоприятствует формированию атмосферы недоверия.

Итак, целый ряд причин фактически тормозит ориентацию административных работников на клиентов. Вопрос, какая из приведенных причин и в какой мере способствует этому, остается открытым. Однако нельзя рассматривать отдельные причины независимо друг от друга. Все они взаимосвязаны и образуют в сумме достаточно серьезный барьер на пути изменений.

Ориентация на клиентов останется лозунгом до тех пор, пока руководство управлением, а также политическое руководство не будут готовы к проведению комплексных изменений и, следовательно, к созданию «стратегической позиции успеха». Изменения касаются нормативных, стратегических и оперативных аспектов, которые должны быть объединены в интегративную общую концепцию. Усиление ориентации на клиентов является одним из многих вызовов. Эта юридически обоснованная стратегия так же необходима, как и соответствующие изменения организационной структуры и развитие необходимых способностей у сотрудников.

В многочисленных публикациях на тему модернизации госуправления именно эта концептуальная связь, как правило, игнорируется, поэтому шансы на успех единичных изменений следует оценивать осторожно. Неслучайно, что самые

заметные успехи наблюдаются там, где речь идет о всеобъемлющих изменениях. То, что положительные изменения происходят на местном уровне, не должно удивлять. На местах близость к клиентам достигается скорее, и необходимость изменений, а также возможность их осуществления достаточно велики. Кроме того, на местном уровне больше возможностей приватизации многих сфер административных услуг.

Все изменения, не учитывающие совокупности приведенных условий поведения сотрудников административных и других органов, не приведут к ожидаемым результатам. Обозначенные подходы (прежде всего, ключевые факторы) могут позволить перейти (при сохранении общей перспективы) к созданию успешного «менеджмента перемен» в смысле ориентации на клиентов в административной сфере.

