# Б.З. Мильнер. Теория организации

## Организационное проектирование. Анализ и формирование организационных структур управления

Научно обоснованное формирование организационных структур управления - актуальная задача современного этапа адаптации хозяйствующих субъектов к рыночной экономике. В новых условиях необходимо широко использовать принципы и методы проектирования организации управления на основе системного подхода.

Значение и задачи организационного проектирования

Без развития методов проектирования структур управления затрудняется совершенствование управления и повышение эффективности производства, так как:

во-первых, в новых условиях в целом ряде случаев нельзя оперировать старыми организационными формами, которые не удовлетворяют требованиям рыночных отношений, создают опасность деформации самих задач управления;

во-вторых, в сферу хозяйственного управления невозможно переносить закономерности управления техническими системами. Комплексный подход к совершенствованию организационного механизма во многом был подменен внедрением и использованием автоматизированных систем управления (АСУ) - работой исключительно важной, но не единственной в развитии управления на всех уровнях. Создание автоматизированных систем управления нередко ведется в отрыве от улучшения структуры управления, недостаточно связано с организационными факторами;

в-третьих, создание структуры должно опираться не только на опыт, аналогию, привычные схемы и, наконец, интуицию, но и на научные методы организационного проектирования;

в-четвертых, проектирование сложнейшего механизма - механизма управления - должно возлагаться на специалистов, владеющих методологией формирования организационных систем.

При разработке принципов и методики проектирования структур управления важно отойти от представления структуры как застывшего набора органов, соответствующих каждой специализированной функции управления. Организационная структура управления - понятие многостороннее. Оно прежде всего включает систему целей и их распределение между различными звеньями, поскольку механизм управления должен быть ориентирован на достижение целей. Сюда же относятся состав подразделений, которые связаны определенными отношениями; распределение задач и функций по всем звеньям;

распределение ответственности, полномочий и прав внутри организации, отражающее соотношение централизации и децентрализации управления. Важными элементами структуры управления являются коммуникации, потоки информации и документооборот в организации. Наконец, организационная структура - это поведенческая система, это люди и их группы, постоянно вступающие в различные взаимоотношения для решения общих задач.

Такая многосторонность организационного механизма несовместима с использованием каких-либо однозначных методов - либо формальных, либо неформальных. Именно поэтому необходимо исходить из сочетания научных методов и принципов формирования структур (системного подхода, программно-целевого управления, организационного моделирования) с экспортно-аналитической работой, изучением отечественного и зарубежного опыта, тесным взаимодействием разработчиков и тех, кто практически будет внедрять и использовать проектируемый организационный механизм. В основу методологии проектирования структур должно быть положено четкое формулирование целей организации. Сначала формулируются цели, а затем - механизм их достижения. При этом организация рассматривается как многоцелевая система, поскольку ориентация на одну цель не отражает ее многообразную роль в развитии экономики.

Особое значение имеют характер влияния внешней среды на построение организации и система связей элементов структуры с элементами внешней среды (28.1).

Системность подхода к формированию организационной структуры проявляется в следующем: 1) не упускать из виду ни одну из управленческих задач, без решения которых реализация целей окажется неполной; 2) выявить и взаимоувязать применительно к этим задачам систему функций, прав и ответственности по вертикали управления - от генерального директора предприятия до мастера участка; 3) исследовать и организационно оформить все связи и отношения по горизонтали управления, т. е. по координации деятельности разных звеньев и органов управления при выполнении общих текущих задач и реализации перспективных межфункциональных программ;

4) обеспечить органическое сочетание вертикали и горизонтали управления, имея в виду нахождение оптимального для данных условий соотношения централизации и децентрализации в управлении. Все это требует тщательно разработанной поэтапной процедуры проектирования структур, детального анализа и определения системы целей, продуманного выделения организационных подразделений и форм их координации.

Основные методологические принципы

Применявшиеся до последнего времени методы построения организационных структур управления характеризовались чрезмерно нормативным характером, недостаточным разнообразием, гипертрофированным использованием типовых решений, что приводило к механическому переносу применявшихся в прошлом организационных форм в новые условия. Нередко аппарат управления на самых разных уровнях повторял одни и те же схемы, наборы функций и состав подразделений, отличающихся только по численности. С научной точки зрения слишком узкую трактовку получали сами исходные факторы формирования структур: численность персонала вместо целей организации;

постоянный набор органов управления вместо изменения их состава и комбинации в разных условиях; упор на исполнение неизменных функций в отрыве отменявшихся задач; устаревшие схемы и структуры штатов как усредненные показатели существующих организаций без анализа их недостатков и степени пригодности.

Одним из главных недостатков применявшихся методик являлась их функциональная ориентация, строгая регламентация процессов управления, а не их результатов. Однако в условиях рыночных отношений состав и содержание функций управления меняется. Поэтому цели и взаимосвязи различных звеньев системы управления приобретают зачастую более важное значение, чем строгое установление их функциональной специализации. Это особенно отчетливо проявляется при решении проблем, связанных, например, с созданием корпораций, акционерных обществ и финансово-промышленных групп, с более тесным подчинением производственной деятельности выполнению заказов и договоров, запросам потребителей, с обеспечением связи науки и производства, с комплексным решением проблем качества продукции и т. п. Даже самые обоснованные проработки функциональных характеристик и нормативов численности аппарата управления производственных организаций не дают конструктивных рекомендаций для решения проблем формирования территориально-производственных комплексов, организации целевых программ. Таких новых проблем в области организации управления, требующих комплексного решения, возникает все больше в условиях ускорения научно-технического прогресса, повышения взаимосвязанности и динамизма звеньев экономики.

Особое значение приобретает выявление и анализ возникающих проблем как построения, так и развития организации (28.2). Системный подход, придавая важное значение научно обоснованному определению функций управления и нормативов численности как части общего процесса формирования организационно-управленческой структуры, ориентирует исследователей и разработчиков на более общие принципы проектирования организаций. Прежде всего он предполагает исходное определение системы целей организации, которые обусловливают структуру задач и содержание функций аппарата управления. Многообразие целей как на высшем, так и на среднем и низших уровнях организации обычно не может быть сведено к одному измерителю. Основное назначение большинства производственных организаций с точки зрения общества определяется целями удовлетворения рыночных потребностей в производимой продукции и услугах. В любом случае каждая цель отражает одну из объективно необходимых сторон функционирования и развития организационной системы. Вместе с тем соответствие между системой целей и организационной структурой управления не может быть однозначным. На схеме показана общая последовательность перехода от целей организации к ее структуре (28.3).

Применительно к реализации системных принципов формирования внутренней структуры аппарата управления следует учитывать, что организационная структура является сложной характеристикой системы управления. В единой системе должны рассматриваться и различные методы формирования организационных структур управления, многие из которых появились лишь в последние годы. Эти методы имеют различную природу, каждый из них в отдельности не позволяет решить все практически важные проблемы построения организационной структуры аппарата управления и должен применяться в органическом сочетании с другими.

Эффективность построения организационной структуры не может быть оценена каким-либо одним показателем. С одной стороны, здесь следует учитывать, насколько структура обеспечивает достижение организацией результатов, соответствующих поставленным перед ней производственно-хозяйственным целям, с другой - насколько ее внутреннее построение и процессы функционирования адекватны объективным требованиям к их содержанию, организации и свойствам.

Конечным критерием эффективности при сравнении различных вариантов организационной структуры является наиболее полное и устойчивое достижение целей, поставленных в области производства, экономики, технического прогресса и социального развития. Однако довести этот критерий до практически применимых простых показателей, связать каждое конкретное организационное решение с его конечными результатами, как правило, чрезвычайно трудно. Поэтому целесообразно использовать набор нормативных характеристик аппарата управления: его производительность при переработке информации; оперативность принятия управленческих решений; надежность аппарата управления, выражающаяся в качестве исполнения решений в рамках установленных сроков и ресурсов; адаптивность и гибкость, характеризующиеся способностью своевременного выявления организационных проблем и соответствующей перестройкой работы.

Особенно значима экономичность аппарата управления. Однако не следует при этом экономический критерий сводить непременно к сокращению численности персонала. Необходимо формулировать его как критерий экономической эффективности, в соответствии с которым должна быть обеспечена максимизация результатов по отношению к затратам на управление. Численность аппарата управления, сокращение которой остается одним из важных параметров повышения экономической эффективности, должна быть объективно обоснованной, для того чтобы во всей полноте обеспечить решение задач, вытекающих из целей организационной системы.

Процесс формирования организационной структуры

Содержание процесса формирования организационной структуры в значительной мере универсально. Оно включает в себя формулировку целей и задач, определение состава и места подразделений, их ресурсное обеспечение (включая численность работающих), разработку регламентирующих процедур, документов, положений, закрепляющих и регулирующих формы, методы, процессы, которые осуществляются в организационной системе управления. Этот процесс можно организовать по трем крупным стадиям:

\* формирование общей структурной схемы аппарата управления;

\* разработка состава основных подразделений и связей между ними;

\* регламентация организационной структуры.

Формирование общей структурной схемы во всех случаях имеет принципиальное значение, поскольку при этом определяются главные характеристики организации, а также направления, по которым должно быть осуществлено более детальное проектирование как организационной структуры, так и других важнейших аспектов системы (внутриорганизационного экономического механизма, способов переработки информации, кадрового обеспечения). К принципиальным характеристикам организационной структуры, которые определяются на этой стадии, можно отнести цели производственно-хозяйственной системы и проблемы, подлежащие решению; общую спецификацию функциональных и программно-целевых подсистем, обеспечивающих их достижение; число уровней в системе управления;

степень централизации и децентрализации полномочий и ответственности на разных уровнях управления; основные формы взаимоотношений данной организации с внешней средой; требования к экономическому механизму, формам обработки информации, кадровому обеспечению организационной системы.

Основная особенность второй стадии процесса проектирования организационной структуры управления - разработки состава основных подразделений и связей между ними - заключается в том, что предусматривается реализация организационных решений не только в целом по крупным линейно-функциональным и программно-целевым блокам, но и по самостоятельным (базовым) подразделениям аппарата управления, распределение конкретных задач между ними и построение внутриорганизационных связей. Под базовыми подразделениями понимаются при этом самостоятельные структурные единицы (отделы, управления, бюро, сектора, лаборатории), на которые организационно разделяются линейно-функциональные и программно-целевые подсистемы. Базовые подразделения могут иметь свою внутреннюю структуру.

Третья стадия - регламентация организационной структуры - предусматривает разработку количественных характеристик аппарата управления и процедур управленческой деятельности. Она включает:

определение состава внутренних элементов базовых подразделений (бюро, групп и должностей); определение проектной численности подразделении, трудоемкости основных видов работ и квалификационного состава исполнителей; распределение задач и работ между конкретными исполнителями; установление ответственности за их выполнение; разработку процедур выполнения управленческих работ в подразделениях (в том числе на основе автоматизированной обработки информации); разработку порядка взаимодействия подразделений при выполнении взаимосвязанных комплексов работ; расчеты затрат на управление и показателей эффективности аппарата управления в условиях проектируемой организационной структуры.

Для случаев, когда требуется детализированная регламентация ответственности по отдельным этапам разработки и принятия решений при выполнении особо сложных задач, требующих взаимодействия многих звеньев и уровней управления, разрабатываются специфические документы, которые получили название органиграмм. Органиграмма представляет собой графическую интерпретацию процесса выполнения управленческих функций, их этапов и входящих в них работ, описывающую распределение организационных процедур разработки и принятия решения между подразделениями, их внутренними структурными органами и отдельными работниками. Совмещение организационного алгоритма механизма управления с алгоритмом технологической обработки информации, осуществляемое путем построения органиграммы, позволяет увязать процесс рационализации технологических маршрутов и информационных потоков с упорядочением взаимосвязей между структурными элементами системы управления, возникающими при организации согласованного выполнения ее задач и функций. В отличие от документограмм органиграммы не отражают информационного содержания выполняемых работ, они фиксируют лишь организацию управленческого процесса в виде распределения полномочий и ответственности за обеспечение, разработку и принятие управленческих решений.

При формировании структур программно-целевого управления наряду с органиграммами или вместо них целесообразно разрабатывать карты (матрицы) распределения прав и ответственности между органами линейно-функциональной и программно-целевой структур. В этих документах более детально и наглядно, чем в органиграммах, фиксируются общие права принятия решений, разделение ответственности нескольких органов за разные аспекты одного результата, роль коллегиальных и консультативных органов принятия решений. Совокупность документов, разработанных на всех стадиях проектирования, имеете с пояснительной запиской составляет проект организационной структуры управления.

Методы проектирования структур

Структура управления производственно-хозяйственной организацией как объект проектирования - сложная система. Она сочетает в себе как технологические, экономические, информационные, административно-организационные взаимодействия, которые поддаются непосредственному анализу и рациональному проектированию, так и социально-психологические характеристики и связи. Последние определяются уровнем квалификации и способностей работников, их отношением к труду, стилем руководства.

Специфика проблемы проектирования организационной структуры управления состоит в том, что она не может быть адекватно представлена в виде задачи формального выбора наилучшего варианта организационной структуры по четко сформулированному, однозначному, математически выраженному критерию оптимальности. Это количественно-качественная, многокритериальная проблема, решаемая на основе сочетания научных (в том числе формализованных) методов анализа, оценки, моделирования организационных систем с деятельностью руководителей, специалистов и экспертов по выбору и оценке наилучших вариантов организационных решений.

Процесс организационного проектирования состоит в последовательности приближения к модели рациональной структуры управления, в котором методы проектирования играют вспомогательную роль при рассмотрении, оценке и принятии к практической реализации наиболее эффективных вариантов организационных решений. Проектирование организационных структур управления осуществляется на основе следующих основных взаимодополняющих методов: 1) аналогий; 2) экспортно-аналитического; 3) структуризации целей и 4) организационного моделирования.

Метод аналогий состоит в применении организационных форм и механизмов управления, которые оправдали себя в организациях со сходными организационными характеристиками (целями, типом технологии, спецификой организационного окружения, размером и т. п.), по отношению к проектируемой организации. К методу аналогий относятся выработка типовых структур управления производственно-хозяйственных организаций и определение границ и условий их применения.

Использование метода аналогий основано на двух взаимодополняющих подходах. Первый из них заключается в выявлении (для каждого типа производственно-хозяйственных организаций и различных отраслей) значений и тенденций изменения главных организационных характеристик и соответствующих им организационных форм и механизмов управления, которые, исходя из конкретного опыта или научных обоснований, эффективны для определенного набора исходных условий. Второй подход представляет, по сути, типизацию наиболее общих принципиальных решений о характере и взаимоотношениях звеньев аппарата управления и отдельных должностей в четко определенных условиях работы организаций данного типа в конкретных отраслях, а также разработку отдельных нормативных характеристик аппарата управления для этих организаций и отраслей.

Типизация решений является средством повышения общего уровня организации управления производством, направленным на стандартизацию и унификацию организационных форм управления, ускорение внедрения наиболее рациональных, прогрессивных форм. Типовые организационные решения должны быть, во-первых, вариантными, а не однозначными, во-вторых, пересматриваемыми и корректируемыми с регулярной периодичностью и, наконец, допускающими отклонения в случаях, когда условия работы организации отличаются от четко сформулированных условий, для которых рекомендуется соответствующая типовая форма организационной структуры управления.

Экспортно-аналитический метод состоит в обследовании и аналитическом изучении организации, проводимыми квалифицированными специалистами с привлечением ее руководителей и других работников, с тем чтобы выявить специфические особенности, проблемы, "узкие места" в работе аппарата управления, а также выработать рациональные рекомендации по его формированию или перестройке, исходя из количественных оценок эффективности организационной структуры, рациональных принципов управления, заключений экспертов, а также обобщения и анализа наиболее передовых тенденций в области организации управления. Данный метод, являющийся наиболее гибким и всеохватывающим, применяется в сочетании с другими (в особенности методами аналогий и структуризации целей) и имеет многообразные формы реализации. В первую очередь к ним относится осуществление диагностического анализа особенностей, проблем, "узких мест" в системе управления действующей производственно-хозяйственной организации или в организациях, аналогичных вновь создаваемой, с тем чтобы предусмотреть организационное решение выявленных проблем в разрабатываемой структуре управления. Сюда же относится и проведение экспертных опросов руководителей и членов организации для выявления и анализа отдельных характеристик построения и функционирования аппарата управления, обработка полученных экспертных оценок статистико-математическими методами (ранговой корреляции, факторного анализа, обработки списков и т. п.).

К экспертным методам следует отнести также разработку и применение научных принципов формирования организационных структур управления. Под ними понимаются основанные на передовом опыте управления и научных обобщениях руководящие правила, выполнение которых направляет деятельность специалистов при выработке рекомендаций по рациональному проектированию и совершенствованию организационных систем управления. Принципы формирования организационных структур управления являются конкретизацией более общих принципов управления (например, единоначалия или коллективного руководства, специализации и т. п.). Примерами современных принципов формирования организационных структур могут служить такие, как "построение организационной структуры, исходя из системы целей", "отделение стратегических и координационных функций от оперативного управления", "сочетание функционального и программно-целевого управления" и целый ряд других.

Особое место среди экспертных методов занимает разработка графических и табличных описаний организационных структур и процессов управления, отражающих рекомендации по их наилучшей организации. К такого рода описаниям относятся, в частности, маршрутная технология выполнения управленческих функций или их этапов, основанная на принципах научной организации труда, а также на прогрессивных методах и технических средствах осуществления управленческих работ и регламентирующая порядок их выполнения. Этому предшествует разработка вариантов организационных решений, направленных на устранение выявленных организационных проблем, отвечающих научным принципам и передовому опыту организации управления, а также требуемому уровню количественно-качественных критериев оценки эффекта внести организационных структур. Как правило, при этом осуществляется табличное представление преимуществ и недостатков каждого из вариантов с целью их последующего обсуждения и анализа.

Метод структуризации целей предусматривает выработку системы целей организации (включая их количественную и качественную формулировки) и последующий анализ организационных структур с точки зрения их соответствия системе целей. При его использовании чаще всего выполняются следующие этапы:

1) разработка системы ("дерева") целей, представляющей собой структурную основу для увязки всех видов организационной деятельности, исходя из конечных результатов (независимо от распределения этих видов деятельности по организационным подразделениям и программно-целевым подсистемам в организации);

2) экспертный анализ предлагаемых вариантов организационной структуры с точки зрения организационной обеспеченности достижения каждой из целей, соблюдения принципа однородности целей, устанавливаемых каждому подразделению, определения отношений руководства, подчинения, кооперации подразделений, исходя из взаимосвязей их целей, и т. п.;

3) составление карт прав и ответственности за достижение целей как для отдельных подразделений, так и по комплексным межфункциональным видам деятельности, где регламентируется сфера ответственности (продукция, ресурсы, рабочая сила, производственные и управленческие процессы, информация); конкретные результаты, за достижение которых устанавливается ответственность; права, которыми наделяется подразделение для достижения результатов (утверждение и представление на утверждение, согласование, подтверждение, контроль).

Метод организационного моделирования представляет собой разработку формализованных математических, графических, машинных и других отображений распределения полномочий и ответственности в организации, являющихся базой для построения, анализа и оценки различных вариантов организационных структур по взаимосвязи их переменных. Можно назвать несколько основных типов организационных моделей:

\* математико-кибернетические модели иерархических управленческих структур, описывающие организационные связи и отношения в виде систем математических уравнений и неравенств или же с помощью машинных имитационных языков (примером могут служить модели многоступенчатой оптимизации, модели системной, "индустриальной" динамики и др.);

\* графоаналитические модели организационных систем, представляющие собой сетевые, матричные и другие табличные и графические отображения распределения функций, полномочий, ответственности, организационных связей. Они дают возможность анализировать их направленность, характер, причины возникновения, оценивать различные варианты группировки взаимосвязанных видов деятельности в однородные подразделения, "проигрывать" варианты распределения прав и ответственности между разными уровнями руководства и т. п. Примерами могут служить "метасхемные" описания материальных, информационных, денежных потоков совместно с управленческими действиями; матрицы распределения полномочий и ответственности; органиграммы процессов принятия решений; таблицы коэффициентов связей между функциями производства и управления и др.;

\* натурные модели организационных структур и процессов, заключающиеся в оценке их функционирования в реальных организационных условиях. К ним относятся организационные эксперименты - заранее спланированные и контролируемые перестройки структур и процессов в реальных организациях; лабораторные эксперименты - искусственно созданные ситуации принятия решений и организационного поведения, сходные с реальными организационными условиями; управленческие игры-действия практических работников (участников игры), основанные на заранее установленных правилах с оценкой их текущих и долгосрочных последствий (в том числе с помощью ЭВМ);

\* математико-статистические модели зависимостей между исходными факторами организационных систем и характеристиками организационных структур. Они построены на основе сбора, анализа и обработки эмпирических данных об организациях, функционирующих в сопоставимых условиях. Примерами могут служить регрессивные модели зависимости численности ИТР и служащих от производственно-технологических характеристик организации; зависимости показателей специализации, централизации, стандартизации управленческих работ от типа организационных задач и других характеристик и т. п.

Процесс проектирования организационной структуры управления должен быть основан на совместном использовании охарактеризованных выше методов. На стадиях композиции и структуризации наибольшее значение имеют метод структуризации целей, экспортно-аналитический метод, а также выявление и анализ организационных прототипов. Более формализованные методы должны быть использованы для углубленной проработки организационных форм и механизмов отдельных подсистем на стадии регламентации. Для проектирования организационных структур новых организаций преимущественно используются формально-аналитические методы и модели, для совершенствования действующих организаций - методы диагностических обследований и экспертного изучения организационной системы. Выбор метода решения той или иной организационной проблемы зависит от ее характера, а также от возможностей для проведения соответствующего исследования, определяемых наличием его методики, необходимой информации, а также квалификацией разработчиков системы и сроками представления рекомендаций.

Оценка эффективности организационных проектов

Оценка эффективности является важным элементом разработки проектных и плановых решений, позволяющим определить уровень прогрессивности действующей структуры, разрабатываемых проектов или плановых мероприятий и проводится с целью выбора наиболее рационального варианта структуры или способа ее совершенствования. Эффективность организационной структуры должна оцениваться на стадии проектирования, при анализе структур управления действующих организаций для планирования и осуществления мероприятий по совершенствованию управления.

Подход к оценке эффективности различных вариантов организационной структуры определяется ее ролью как характеристики системы управления. Комплексный набор критериев эффективности системы управления формируется с учетом двух направлений оценки ее функционирования:

\* по степени соответствия достигаемых результатов установленным целям производственно-хозяйственной организации (начиная с уровня выполнения плановых заданий);

\* по степени соответствия процесса функционирования системы объективным требованиям к его содержанию, организации и результатам.

Критерием эффективности при сравнении различных вариантов организационной структуры служит возможность наиболее полного и устойчивого достижения конечных целей системы управления при относительно меньших затратах на ее функционирование. Критерием же эффективности мероприятий по совершенствованию организационной структуры служит возможность более полного и стабильного достижения установленных целей или сокращения затрат на управление, эффект от реализации которых должен за нормативный срок превысить производственные затраты.

Принципиальное значение для оценок эффективности системы управления имеет выбор базы для сравнения или определение уровня эффективности, который принимается за нормативный. Здесь можно указать несколько подходов, которые могут дифференцированно использоваться применительно к конкретным случаям. Один из них сводится к сравнению с показателями, характеризующими эффективность организационной структуры эталонного варианта системы управления. Эталонный вариант может быть разработан и спроектирован с использованием всех имеющихся методов и средств проектирования систем управления, на основе передового опыта и применения прогрессивных организационных решений. Характеристики такого варианта принимаются в качестве нормативных, при этом сравнительная эффективность анализируемой или проектируемой системы определяется на основе сопоставления нормативных и фактических (проектных) параметров системы с использованием преимущественно количественных методов сравнения. Может применяться также сравнение с показателями эффективности и характеристиками системы управления, выбранной в качестве эталона, определяющего допустимый или достаточный уровень эффективности организационной структуры.

Однако возникают некоторые трудности применения указанных подходов, которые обусловлены необходимостью обеспечения сопоставимости сравниваемых вариантов. Поэтому часто вместо них используется экспертная оценка организационно-технического уровня анализируемой и проектируемой системы, а также отдельных ее подсистем и принимаемых проектных и плановых решений, или комплексная оценка системы управления, основанная на использовании количественно-качественного подхода, позволяющего оценивать эффективность управления по значительной совокупности факторов. Экспертная оценка может являться составным элементом комплексной оценки эффективности системы управления, включающей все перечисленные подходы как к отдельным подсистемам, так и к системе в целом.

Показатели, используемые при оценках эффективности аппарата управления и его организационной структуры, могут быть разбиты на следующие три взаимосвязанные группы.

1. Группа показателей, характеризующих эффективность системы управления, выражающихся через конечные результаты деятельности организации и затраты на управление. При оценках эффективности на основе показателей, характеризующих конечные результаты деятельности организации, в качестве эффекта, обусловленного функционированием или развитием системы управления, могут рассматриваться объем (увеличение объема выпуска продукции), прибыль (увеличение прибыли), себестоимость (снижение себестоимости), объем капитальных вложений (экономия на капитальных вложениях), качество продукции, сроки внедрения новой техники и т. п.

2. Группа показателей, характеризующих содержание и организацию процесса управления, в том числе непосредственные результаты и затраты управленческого труда. В качестве затрат на управление учитываются текущие расходы на содержание аппарата управления, эксплуатацию технических средств, содержание зданий и помещений, подготовку и переподготовку кадров управления, а также единовременные расходы на исследовательские и проектные работы в области создания и совершенствования систем управления, на приобретение вычислительной техники и других технических средств, используемых в управлении, затраты на строительство.

При оценке эффективности процесса управления используются показатели, которые могут оцениваться как количественно, так и качественно. Эти показатели приобретают нормативный характер и могут использоваться в качестве критерия эффективности и ограничений, когда организационная структура изменяется в направлении улучшения одного или группы показателей эффективности при неизменности остальных. К нормативным характеристикам аппарата управления могут быть отнесены следующие: производительность, экономичность, адаптивность, гибкость, оперативность, надежность.

Производительность аппарата управления может определяться, в частности, как количество произведенной организацией конечной продукции или объем выработанной в процессе управления информации, приходящийся на одного работника, занятого в аппарате управления.

Под экономичностью аппарата управления понимаются относительные затраты на его функционирование, соизмеренные с объемом или результатами производственной деятельности. Для оценки экономичности могут использоваться такие показатели, как удельный вес затрат на содержание аппарата управления в стоимости реализованной продукции, удельный вес управленческих работников в численности промышленно-производственного персонала, стоимость выполнения единицы объема отдельных видов работ.

Адаптивность системы управления определяется ее способностью эффективно выполнять заданные функции в определенном диапазоне изменяющихся условий. Чем относительно шире этот диапазон, тем более адаптивной считается система.

Гибкость характеризует свойство органов аппарата управления изменять в соответствии с возникающими задачами свою роль в процессе принятия решении и налаживать новые связи, не нарушая присущей данной структуре упорядоченности отношений. В принципе гибкость структуры управления может оцениваться по многообразию форм взаимодействия управленческих органов, по номенклатуре решаемых подразделениями задач, по уровню централизации ответственности и другим признакам.

Оперативность принятия управленческих решений характеризует своевременность выявления и решения управленческих проблем, которая обеспечивает максимальное достижение поставленных целей при сохранении устойчивости налаженных производственных и обеспечивающих процессов.

Надежность аппарата управления в целом характеризуется его безотказным (соответствующим поставленным целям) функционированием. Если считать качество определения целей и постановки проблем достаточным, то надежность аппарата управления может относительно полно характеризоваться его исполнительностью, т. е. способностью обеспечивать выполнение заданий в рамках установленных сроков и выделенных ресурсов. Для оценки исполнительности аппарата управления и его подсистем могут применяться такие показатели, как уровень выполнения плановых заданий и соблюдение утвержденных нормативов, отсутствие отклонений при исполнении директивных указаний, нарушений административно-правового и технологического регламента и т. п.

3. Группа показателей, характеризующих рациональность организационной структуры и ее технико-организационный уровень, которые могут использоваться в качестве нормативных при анализе эффективности проектируемых вариантов организационных структур. К ним относятся звенность системы управления, уровень централизации функций управления, принятые нормы управляемости, сбалансированность распределения прав и ответственности, уровень специализации и функциональной замкнутости подсистем и т. п.

Для оценки эффективности управления важное значение имеет определение соответствия системы управления и ее организационной структуры объекту управления. Это находит выражение в сбалансированности состава функций и целей управления, содержательной полноте и целостности процессов управления, соответствии численности и состава работников объему и сложности работ, полноте обеспечения производственно-технологических процессов требуемой информацией, обеспеченности процессов управления технологическими средствами с учетом их номенклатуры, мощности и быстродействия.

Важными требованиями, которые должны быть реализованы при формировании системы показателей для оценки эффективности организационной структуры, являются обеспечение структурно-иерархического соответствия показателей системе целей организации, способность адекватного отражения динамичности управляемых процессов, сбалансированность и непротиворечивость показателей. При оценке эффективности отдельных мероприятий по совершенствованию системы управления и ее организационной структуры допускается использование не связанных в единую систему частных показателей. Основное требование к их выбору - максимальное соответствие каждого показателя целевой ориентации проводимого мероприятия и полнота отражения достигаемого эффекта.

Корректировка организационных структур

Приведение структуры организации в соответствие с изменившимися условиями является одной из важнейших задач управления. В большинстве случаев решения о корректировке структур принимаются высшими руководителями организации как часть их основных обязанностей. Значительные по масштабам организационные преобразования не осуществляются до тех пор, пока не появится твердая уверенность в том, что для этого существуют серьезные причины, вызывающие их необходимость. Можно назвать некоторые ситуации в отдельности или в комбинации, когда оправданы затраты на корректировку структуры или разработку нового проекта.

Неудовлетворительное функционирование предприятия. Наиболее распространенной причиной необходимости разработки нового проекта организации являются неудачи при осуществлении традиционных мер по снижению роста издержек, повышению производительности, расширению сужающихся внутренних и внешних рынков или привлечению новых финансовых ресурсов. Обычно прежде всего предпринимаются такие меры, как изменения в составе и уровне квалификации работающих, применение более совершенных методов управления, разработка специальных программ. Но в конце концов высшие руководители приходят к выводу, что причина неудовлетворительной деятельности предприятия заключается в определенных недостатках организационной структуры управления.

Перегрузка высшего руководства. Некоторым предприятиям удается функционировать удовлетворительно только ценою чрезмерной перегруженности работой высших руководителей. Если очевидные меры по изменению методов и процедур управления не позволяют уменьшить нагрузку руководителей, не приводят к сколь-нибудь ощутимым результатам, то весьма эффективным средством решения этой задачи становится перераспределение прав и функций, корректировки и уточнения в формах организации.

Отсутствие ориентации на перспективу. Будущее развитие предприятия требует со стороны высших руководителей усиления внимания к стратегическим задачам, независимо от характера предприятия и рода его деятельности. И в то же время до сих пор многие руководители высшего ранга продолжают основное время уделять оперативным вопросам, а их решения, которые будут иметь влияние и в дальней перспективе, основываются на простой экстраполяции текущих тенденций на будущее. Высший руководитель (или их группа) должен осознавать, что его важнейшая обязанность заключается в том, чтобы сделать предприятие способным разработать и реализовать стратегическую программу с той полнотой, которую позволяет юридическая и экономическая самостоятельность данного предприятия. Это почти всегда связано с преобразованиями организационных форм, а также с введением новых или коренным изменением существующих процессов принятия решений.

Разногласия по организационным вопросам. Каждый опытный руководитель высшего ранга знает, что стабильность в организационной структуре предприятия, как правило, свидетельствует не столько о внутренней гармонии, сколько об успешном решении конфликтных ситуаций. Существующая структура, какова бы она ни была, является препятствием для реализации чьих-то амбиций, затрудняет достижение целей некоторых отделов или подразделений, недостаточно четко отражает значение некоторых функциональных ролей, допускает несправедливое распределение власти и привилегий и т. д Когда возникают глубокие и устойчивые разногласия по поводу организационной структуры и особенно когда высшее руководство сомневается относительно ее оптимальной формы, единственным выходом является тщательное изучение структуры. Смена руководства часто влечет за собой решение о реорганизации. Одна группа руководителей может эффективно действовать в рамках конкретной структуры. Группа, которая придет ей на смену, может найти такую форму совершенно не соответствующей ее подходу к проблемам предприятия.

О некоторых наметившихся в настоящее время тенденциях в развитии организационных структур управления свидетельствуют направления изменений, показанные на 28.4.

Рост масштаба деятельности. Даже в условиях устойчивого ассортимента продукции, стабильных производственных процессов и сбыта при увеличении размера предприятия появляется необходимость в структурном преобразовании. К росту масштаба деятельности можно приспособиться и посредством несущественных изменений в структуре. Тем не менее, если основная структура остается без изменений, от этого затруднится координация, руководители будут перегружены, ухудшится функционирование предприятия. Например, под влиянием роста числа работающих на предприятии возможны такие организационные изменения (табл. 28.1). Указанные в таблице данные получены на основе обобщения достаточно широкого круга экспериментальных данных.

Таблица 28.1. Влияние размеров предприятия на характер организационных проблем

Число работающих при возникновении проблемы Организационная проблема Возможные действия или решения

Любой размер 10 50-100 50-300 100-400 100-500 500 и выше

Формулирование целей

Установление ответственности

Делегирование большого числа управленческих функций

Снижение нагрузки руководителей

Определение новых функций

Координация управленческих функций

Баланс между контролем и делегированием полномочий

Решение о разделении работ

Расстановка персонала

Определение объема контроля и установление лимитов

Назначение помощников

Расширение числа специалистов

формализация механизма группового принятия решений

Разработка процедуры децентрализации управления

Увеличение разнообразия. Развитие или внедрение различной продукции или услуг, выход на разнообразные рынки, дополнительное освоение новых производственных процессов вносят совершенно новые моменты в организацию. До тех пор пока эти разнородные элементы сравнительно невелики, их можно приспособить к функционированию какой-либо части существующей структуры. Но когда они принимают огромные размеры (по используемым ресурсам, потребностям, риску, будущим возможностям), структурные изменения становятся неизбежными

Объединение хозяйствующих субъектов. Слияние двух или нескольких предприятии, даже одинаковых по характеру, обязательно вносит некоторые изменения в организационную структуру. Проблемы совпадения функций, излишнего персонала, путаница в распределении прав и ответственности требуют немедленного решения. Объединение небольших по размеру хозяйственных единиц обычно в меньшей степени затрачивает структуру организации, но если такое слияние происходит в течение достаточно длительного времени, изменения основной структуры становятся неизбежными Если же объединяются два или несколько крупных предприятий, то следует ожидать серьезных структурных перемен

Изменение технологии управления. Научные достижения в области управления оказывают все большее влияние на современные организационные структуры и процессы (прогрессивные методы обработки информации, исследования операций и планирования, проектные и матричные формы построения и т. п ) Появляются новые должности и функциональные подразделения, изменяются процессы принятия решений Некоторые отрасли (производство массовой продукции, обрабатывающие отрасли, транспортные и распределительные системы, некоторые финансовые учреждения) в действительности изменились коренным образом благодаря успехам в области технологии управления В этих отраслях предприятия, отстававшие в применении современных методов управления, оказывались в неблагоприятных условиях при жесткой и усиливающейся конкуренции

Влияние технологии производственных процессов. Влияние научных и технических изменений на организационную структуру было в последние годы в наибольшей степени исследованным и популярным аспектом организационных изменений Широкое развитие отраслевых исследовании, рост научных учреждении, повсеместное распространение управления проектами, растущая популярность матричных организации - все это свидетельствует о распространении влияния точных наук на промышленные организации.

Внешняя экономическая обстановка. Большинство промышленных предприятий находится в постоянно изменяющемся экономическом окружении Некоторые изменения совершаются резко, из-за чего нормальное прежде функционирование предприятия внезапно становится неудовлетворительным Другие изменения, которые происходят медленнее и имеют более фундаментальный характер, вынуждают предприятия переключаться на другие сферы деятельности или же переходить к новым средствам и методам управления В любом случае наиболее вероятным результатом будет изменение главных задач управления, а значит, и новая организационная структура.

Каждое из отмеченных обстоятельств приводит к изменениям организационной структуры и может в такой же степени указывать на необходимость пересмотра главной стратегии предприятия Ни стратегия, ни структура организации не могут быть установлены независимо друг от друга Тем не менее приоритет отдается задачам, целям, распределению ресурсов и основным программам, составляющим стратегию предприятия.

Новое направление деятельности компании требует совершенно новой организации в форме венчурного или нового подразделения, дополняющего существующую организационную структуру

Неспособность организации выжить и функционировать эффективно чаще всего является результатом того, что:

\* принимаются необоснованные стратегические решения;

\* предприятия пытаются продолжать деятельность в объеме, который уже не является экономичным;

\* не удается наладить выпуск новой продукции или выпускается не находящая сбыта продукция и не там, где надо;

\* фирмы, имеющие один рынок сбыта, не способны диверсифицировать производство.

Перераспределение задач, прав и ответственности, информационных потоков повышает эффективность организации путем роста производительности и, по крайней мере, временно сдерживает рост издержек, повышает прибыльность. Улучшение организационных форм нередко способствует выработке новых, более совершенных стратегических решений. Если структура предполагает осуществление стратегии, то стратегия также не может быть успешной без соответствующей структуры. Почти на любом крупном предприятии можно найти примеры, когда осуществлению хорошо задуманных стратегических планов мешала организационная структура, которая задерживала их выполнение или отдавала предпочтение решению второстепенных вопросов.

Таким образом, структура неразрывно связана со стратегией. Одно время практиковался статический подход к разработке проекта организации и корректирующих изменений. Определялись задачи текущей деятельности предприятия, которые затем агрегировали по восходящим уровням в форме традиционной пирамиды. Теперь же ни одна организационная схема крупного предприятия не может основываться только на текущей деятельности. Она обязательно должна отражать любые возможные изменения главной задачи предприятия и разрабатываться в свете целей и стратегических программ высшего руководства.

Эта взаимосвязь стратегии и структуры лежит в основе всех рекомендаций по корректировке и изменению организации управления предприятием. Аналитический процесс по изучению стратегии предприятия является неотъемлемым элементом корректировок в организационной структуре независимо от того, является ли производство многопрофильным или однородным, частным или государственным. Используемые методы анализа, как правило, состоят из пяти этапов.

Первый этап состоит в выяснении задачи предприятия, областей неопределенности и наиболее вероятных альтернатив развития. Точный ответ на вопрос о задачах предприятия в большой степени определяет общую структуру. Почти всегда можно дать ясный и недвусмысленный ответ на подобный вопрос для многих организаций или их частей. В случае образования совершенно новых предприятий определение задачи может быть ограничено установлением проектных параметров.

Второй этап анализа организационной структуры заключается в определении переменных, которые значительно влияют на выполнение задачи. На этом этапе необходим глубокий анализ экономической и производственной структуры предприятия и ее основных компонентов. Здесь необходим также анализ внешней среды, в которой функционирует предприятие или планируется его деятельность. Исследование этих двух тесно связанных областей (внешней и внутренней) приводит к ключевым решениям, которые могут определить успех предприятия.

На третьем этапе анализа необходимо изучить цели и планы предприятия. Важно убедиться, что текущие цели соответствуют главной задаче предприятия, а планы согласованы с ключевыми факторами успешного функционирования. Это является существенным моментом, поскольку цели и планы оказывают непосредственное воздействие на организационную структуру путем определения приоритетов и значения ранее принятых решений. Любой организационный проект предполагает неизбежные изменения, например соотношения между эффективностью производства и нововведениями, между объемом рынка сбыта и качеством продукции, между краткосрочным и долгосрочным планированием. Планы предприятия, его стратегия являются принципиальной основой для принятия обоснованных решений при проектировании организации.

На четвертом этапе оценивается, насколько структура организации отвечает задачам, целям, планам и факторам, от которых зависит успешность ее функционирования. Для этого необходимо тщательно изучить существующую формальную структуру организации, определить ее сильные и слабые стороны, выяснить, какие недостатки в формальной структуре компенсируют неформальные элементы и насколько эффективно.

Трудным, но неизбежным моментом в анализе организации является оценка человеческих ресурсов предприятия. Иногда серьезную нехватку работников определенных специальностей невозможно восполнить достаточно оперативной подготовкой работников внутри предприятия или их набором со стороны, чего нельзя не учесть в распределении функций в рамках имеющейся организационной структуры. Исследователь изучает также основные процессы управления (планирование, распределение ресурсов, оперативный контроль) для того, чтобы установить, насколько они способствуют выполнению задачи, цели и стратегических программ. Рассматривается вероятность и обоснованность изменения процессов управления. Анализ организации и ее внешней среды предоставляет колоссальный объем информации, который необходимо оценить так, чтобы можно было принять решение о структуре организации, что является конечным этапом аналитического процесса.

Выработка решения об организационной структуре - весьма сложный процесс. Структура больших организаций стала необычайно запутанной из-за многочисленных изменений. Сделать выбор среди них бывает сложно, но еще труднее преодолеть сопротивление этим изменениям. Скорость изменений настолько повысилась, что ведется поиск не столько специфической, постоянной структуры, сколько временной, которая отражает определенный этап развития организации. И, наконец, структура, зафиксированная в схемах и уставах, занимает все меньше места в проектах организации. Потоки информации, процессы принятия решений, проектные графики или временные предписания становятся все более существенными источниками информации о ролях и распределении прав и ответственности. Организационную структуру можно выбрать только при комплексном подходе к изменениям предприятия и его внешней среды. Как показывает опыт, процесс внесения коррективов в организационную структуру управления должен предусматривать:

\* систематический анализ функционирования организации и ее среды с целью выявления проблемных зон. Анализ может базироваться на сравнении конкурирующих или родственных организаций, представляющих иные сферы экономической деятельности;

\* разработку генерального плана совершенствования организационной структуры;

\* гарантию того, что план нововведений содержит максимально простые и конкретные предложения по изменению;

\* последовательную реализацию планируемых перемен. Введение незначительных изменений имеет большие шансы на успех, чем изменения крупного характера;

\* повышение уровня информированности сотрудников, что позволит им оценить свою причастность к переменам и, следовательно, усилит их ответственность.