Конобеева Е.А. 731 гр.

Научный руководитель: Павлюткин И.В.

**Рациональность в государственных организациях: локальность, ограниченность и условия среды. Пример ФГУП «Почта России»**

**Проблемная ситуация и актуальность исследования**

ФГУП «Почта России» на сегодняшний день имеет репутацию не очень надежной и «отсталой» организации, которая не способна справиться со своими непосредственными обязанностями по предоставлению почтовых и финансовых услуг населению. Почтовые отправления теряются и приходят с нарушениями сроков отправления, операции выполняются медленно, очереди в отделениях и уровень обслуживания также не имеют положительных откликов. Следует отметить, что зачастую Почта России не имеет конкурентов во многих регионах на разных рынках (например, почтовые услуги по доставке директ-мейла в регионах, подписка на периодические издания), но даже несмотря на это, является убыточной организацией и не способна реализовать свое конкурентное преимущество.

Помимо этого, происходящие сегодня изменения в каналах и средствах коммуникации, электронная коммерция и вопросы прибыльности, эффективности и приватизации привели к тому, что существующая структура организации была признана неэффективной и неработоспособной, структурные изменения были навязаны сверху. Так, с подачи государственной администрации произошла смена генерального директора почты, который привел новую управляющую команду (TELE 2). В свою очередь, это привело к серьезной реструктуризации внутри подразделений, а также разработке «новой стратегии развития Почты России».

«Новая стратегия» включила в себя, в первую очередь, изменения в коммерческом блоке организации. Помимо обновления и серьезного изменения структуры (фактического понижения старых сотрудников и прихода новых внешних специалистов на ключевые управляющие позиции), была презентована новая «логика» организации, которая должна подвигнуть Почту России «Из процессоориентированной государственной организации стать клиентоориентированной коммерческой организацией, приносящей прибыль» (из выступления Галактионовой И., презентация «Коммерческой функции» на собрании сотрудников коммерческого блока 11.11.13). Так, основной целью «Почты России» должны стать прибыльность, коммерческая успешность, снижение убыточности предприятия.

Описываемая ситуация достаточно схожа с этапом реформирования американской почты в 1971г. Так, согласно Н. Биггарт, неэффективность американской почты до реформы 1971г. была связана с: отсутствием адекватного менеджмента (поколение пассивных и инертных управленцев); структурными особенностями бизнеса (он не подходит для экономической деятельности, т.к. изначально не предполагал доходности); и заменой политической значимости и аффилированности почты на экономическую рациональность бизнес-структуры[[1]](#footnote-1). Также Биггарт замечает, что «новая» рациональность почты столкнулась с тем, что почта в принципе не подходила под определение экономически рациональной организации. Она имела другую логику и другие цели: демократические права пользователей услуг, национальный суверенитет, стратегическую важность почтовых сообщений между частями страны и т.п. Максимизация прибыли **не** входила в эту задачу[[2]](#footnote-2).

Аналогичную картину можно наблюдать сегодня на российской почте: приоритетность почты была подтверждена внесением ФГУП в перечень стратегических предприятий и стратегических акционерных обществ 29 марта 2013 г., что предполагает увеличение государственных инвестиций и постепенное акционирование предприятия. При этом, как уже было сказано выше, происходит навязывание экономических показателей и прибыльности как критериев эффективности и смена руководящего аппарата (с негласным объявлением всем сотрудникам, что они «не соответствуют занимаемой должности»).

В этом смысле Почта России не является эффективной организацией, поскольку не может выполнять свои непосредственные функции без нарушений и ошибок, имеет показатели по текучести кадров более 30% и не приносит прибыли (рентабельность по доходам за 2012 г. составила 0,63%). Но являются ли ошибки и нарушения, а также низкая доходность свидетельствами иррациональности работы организации?

Еще одним фактором, который необходимо брать в расчет при анализе работы почты, является ее структура и процесс разработки – принятия - воплощения решений. Сама структура выглядит следующим образом:

Аппарат управления (АУП)

Генеральный директор

Отделения почтовой связи (ОПС)

Почтамты

Управления Федеральной Почтовой Службы (УФПС) (82 региональных, а также независимые сортировочные пункты, Центр Гибридной Почты, EMS))

Дирекции / департаменты, отделы

Заместители генерального директора по отдельным блокам деятельности организации (департаментам/дирекциям)

Количество ОПС на сегодняшний день превышает 42 тысячи отделений, что делает контроль качества их работы крайне затруднительным, и в результате «финальной инстанцией» для отделений становятся почтамты. Аппарат же управления сообщается с УФПС по регионам, поэтому на уровне УФПС – почтамты происходит видоизменение полученной информации и трансляция ее на непосредственно отделения.

Административный аппарат и руководство предприятия не только территориально удалены от непосредственных клиентов (если речь не идет о федеральных клиентах среди бизнеса и государственных организаций), но и не всегда представляют себе происходящее в ОПС и производственный процесс. Сотрудники же отделений, по их собственным словам, не всегда имеют представление о том, что происходит в управлении, и по умолчанию людей выше уровня почтамтов причисляют к «начальству», функция которого выпускать приказы. И у тех, и у других существует некоторый «собирательный образ» другой группы, но прецедентов личного взаимодействия крайне немного. Изменения в обеих группах остаются внутри и невидимы вовне (если не происходит специального анонсирования), одна группа фактически представляет собой неквалифицированный или низкоквалифицированный труд, другая – офисных работников.

Для соединения этих групп существует механизм «стажировки», в рамках которой любой новый сотрудник аппарата управления должен неделю проработать в почтовом отделении на разных позициях, чтобы увидеть процесс «изнутри». Также существует механизм «сигнализирования», в рамках которого сотрудники отделений могут донести свои проблемы выше.

Среди операторов и почтальонов, а также других непосредственных работников на производстве не очень высока мотивация к улучшению работы и высока степень оппортунизма. Низкие зарплаты, тяжелая и монотонная работа, коммуникация с клиентом (которая не всегда приятна из – за сбоев и ошибок в самой организации) негативно отражаются на всей работе отделений, но руководители не могут пойти на смену кадров, поскольку замены нет. В результате работают те сотрудники, которые и сами работать не рады.

Офисные работники также не всегда мотивированы на результат своей деятельности, и большинство проектов на почте находятся «на стадии разработки/внедрения». С одной стороны, это связано с недавно начавшимися интенсивными реформами, с другой – с низкой мотивацией. В администрации практически нет переработок, мало кто приходит на работу раньше начала рабочего дня, во многих подразделениях эффективность работы измеряется не количеством обработанных запросов, а числом внесенных правок; документооборот занимает до 70% времени (по словам сотрудников). При этом сотрудники достаточно хорошо знают свои права, как работников государственной организации, и держатся за позиции из-за многочисленных льгот.

В связи с этим особенно интересно то, что у сотрудников Почты России 140 тыс. детей на 348 тыс. работников, а более 85% работников – женщины. Работа в почте крайне привлекательна для них в том числе своей лояльностью к декретному отпуску, поэтому, по словам сотрудников, некоторые уже идут на почту с мыслью о детях. А это значит потенциальные возможности сокращенного рабочего дня, специальные условия работы и т.п.

В результате имеется достаточно большой штат администрации, который множество неэффективных процессов склонен объяснять тем, что «это же Почта», а по факту мало у кого можно наблюдать высокую мотивацию рабочих достижений.

С третьей стороны, уже упомянутая «новая команда» активно продвигает новые ценности эффективности, самоотдачи на работе, ориентации на результат. Впервые на официальном уровне предлагается ввести Key Performance Indicators (KPIs) для мониторинга деятельности сотрудников и подразделений, планируется сокращение штата с возможным повышением заработной платы оставшимся сотрудником, в штат приглашаются специалисты нового профиля (специфическая аналитика, консалтинг, моделирование бизнес-процессов, «бизнес-партнеры» в различных областях), чьи зарплатные ожидания намного превышают текущую зарплатную сетку. Но ключевым в данном случае является уже описанное представление о необходимости преобразовать Почту в прибыльную коммерческую организацию – чего не наблюдается ни у одной из указанных выше категорий сотрудников.

В результате складывается ситуация, при которой условно можно разделить сотрудников Почты России на несколько групп, которые различаются своими социально-демографическими характеристиками, бэкграундами, представлениями об организации и работе в ней, задачами и т.д. Можно также предположить, что они апеллируют несколькими различными логиками.

Подобную ситуацию отобразила Лаура Т. Смит в своей книге “PostalDead”. На основе собственного опыта работы в United States Postal Service она выделяет два удаленных друг от друга «мира» почты: мир административной работы и мир «на производстве». Ссылаясь на свой опыт, Смит пишет, что эти два мира оперируют совершенно разными понятиями, имеют разные ценности и представления обо всей организации и о рабочих процессах[[3]](#footnote-3).

Аналогичная ситуация присутствует и на Почте России. У каждого из условно называемых «миров» – свои требования к работе и навыкам сотрудников и своя система их мотивации, и даже, возможно, свой «тип» сотрудника, которого работа в такой организации привлекает.

В соответствии с этим возникает вопрос: можно ли утверждать, что работники разных подразделений «Почты России» обладают разным типом рациональности и по-разному в ней ограничены? Привлекает ли Почта России некий определенный тип работников? И если да, изменится ли он с переходом к логике экономической эффективности? **Главный исследовательский вопрос** звучит следующим образом: как могут быть связаны эффективность и рациональность данной организации и логики, в которых происходит ее функционирование?

**Цель, задачи, объект и предмет исследования**

**Целью** данной работы является выявление логик, которыми руководствуются сотрудники Почты России, и анализ взаимосвязи между этими логиками и рациональностью и эффективностью функционирования организации.

Объектом исследования выступают сотрудники аппарата управления и отделений почты, предметом – их субъективные представления о работе организации и ее аспектах, эффективности работы почты (в чем, по их мнению, она заключается, насколько достижима и т.п.), а также о процессах и изменениях, происходящих в организации.

Для ответа на поставленные вопросы предполагается решить следующие задачи:

1. Проанализировать процессы изменений в составе сотрудников; возможные/фактические причины ухода
2. Выявить и сравнить логики, которыми в своей работе руководствуются сотрудники Почты России на уровнях непосредственного «производства», управления, а также среди нового руководства
3. Проанализировать представления сотрудников о функционировании и процессах изменения организации, ее эффективности и рациональности

**Теоретические предпосылки исследования**

Для определения и сравнения упомянутых логик, которыми руководствуются сотрудники, основное внимание будет уделено смыслам, которыми сотрудники наделяют происходящее, а также пониманию сотрудниками почты, как рациональной/иррациональной и эффективной/неэффективной организации.

В своем определении процесса придания смыслов К.Вейк утверждает, что принятие решений подразумевает четко сформулированные вопросы и однозначные ответы, «стратегическую рациональность», а придание смыслов – рациональность «контекстуальную» (неоднозначность, ограниченность информации, взаимодействие с другими в процессе конструирования смысла)[[4]](#footnote-4).

Подобное разделение есть и у Скотта и Майера. При анализе образовательных организаций они выделили техническую и институциональную рациональность. Здесь техническая рациональность связана с получением результата, измеряемого и фиксируемого, а институциональная ориентация относится к распознаванию и пониманию деятельности, проводимой другими участниками взаимодействия[[5]](#footnote-5).

Ф. Доббин в своей книге «Формирование промышленной политики: Соединённые Штаты, Великобритания и Франция в период становления железнодорожной отрасли» утверждает, что различия между рационализированными смысловыми системами (rationalized meaning systems) объясняют значительные различия в политике разных стран и что рациональность обусловлена культурой[[6]](#footnote-6) (подобные утверждения также можно найти у М. Аболафии и Н. Биггарт).

Если опираться на понимание «локальной рациональности» в трактовке Доббина, можно было бы утверждать, что то, как работает Почта России и как именно ее сотрудники воспроизводят различные организационные смыслы и ценности, укоренено в культуре и особенностях функционирования государственных организаций в России. Этот аспект необходимо проанализировать более подробно, однако несколько «черт» можно выделить: наличие формы с погонами – по аналогии с военной – среди высшего руководства, жесткая иерархия и ослабление контроля (проверки по 42 тысячам отделений в классической традиции «К нам едет ревизоръ»), наличие орденов и системы наград «за выслугу лет».

Обозначенная нами «новая стратегия» включает в себя массу формальных показателей KPI – эффективности организации, которые ранее никогда не служили ориентиром – количество новых клиентов, контрактов, производительность и другие количественные показатели. При этом, несмотря на «выход на коммерческие рельсы», руководство пытается стимулировать своих сотрудников вовсе не монетизированными средствами, делая акцент на социальной значимости, национальном масштабе и патриотизме («Работаем в самой большой почтовой организации в мире», «самая лучшая пенсионная система», «Это социально значимая задача» и т.п.). И здесь возникает вопрос, насколько сильно разнятся те смыслы, которые придают происходящему руководители организации и непосредственные работники и насколько *разумны* эти формальные показатели.

Алессон и Спайсер предложили следующие типы «границ разумного» в организации:

1. Ограниченная рациональность (Г.Саймон): акторы не имеют возможности действовать рационально, поскольку ограничены по времени и не имеют полной информации. Следовательно, они будут действовать рационально, но только в соотношении с имеющимися у них ресурсами и временем.

Б. Джонс вслед за Г. Саймоном утверждает, что «ограниченная рациональность» связана с двумя типами ограничений, процедурными и содержательными. Если первые связаны с тем, как именно мы принимаем решения, в том числе, с внимательностью и эмоциями, то вторые, содержательные, связаны непосредственно с самим решением (и здесь в качестве фактора выделяется склонность индивидов к излишней кооперации, фактически, принятию инертных и зависимых позиций под влиянием группы)[[7]](#footnote-7).

1. Обученная некомпетентность (? – skilled incompetence, Argyris) – работники и менеджеры имеют определенные навыки и уровень профессионализма, поскольку знают схемы действий, однако они неэффективны в ситуациях неопределенности (нет знакомых схем) и избегают сложных и незнакомых вопросов
2. «Мусорная корзина» (Марч, Олсен) - амбивалентность, динамика и непредсказуемость организаций. Процесс принятия решений всегда подразумевает наличие 4 потоков: возможности, проблемы, решения и энергия и знания работников. «Глупость» необходима организациям для того, чтобы действовать в ситуации изменений и неопределенности
3. Невежество (ignorance - Abbot) – недостаток знаний или понимания того, где и как это знание формируется; знание в одних областях подразумевает невежество в других областях (к примеру, при приращении знания)
4. Функциональная глупость (functional stupidity – Alvesson, Spicer) – слабая рефлексия происходящего (нежелание или неспособность задумываться и подвергать анализу существующие правила и нормы); затруднения в оправдании существующего порядка (отсутствие объяснений, причинно-следственных связей, слепое следование предписаниям, поскольку они предписания); недостаточность содержательных обоснований (весь мыслительный процесс ограничен специфической логикой профессиональной сферы или непосредственно организации) + проблемы мотивации сотрудников, нежелание узнавать что-либо, отсутствие любопытства + эмоции (тревожность, организационный цинизм, выгорание)[[8]](#footnote-8)

По Спайсеру и Алверсон, функциональная глупость может усиливаться из-за мотивации и эмоций работников. Одним из эмоциональных осложнений может быть организационный цинизм (МакКлоу) - убеждение работников в том, что проблемы организации разрешимы, но усилия по внедрению изменений, направленных на улучшение дел, бесполезны в силу ограничений, присущих системе[[9]](#footnote-9). Также можно рассмотреть: выгорание (Броверидж, Ашканази, Рафаэли и др.[[10]](#footnote-10)), при котором работник не способен выполнять эмоциональную работу по «производству» необходимых эмоций; тревожность и отчуждение (проблемы в придании смыслов – деятельность бессмысленна)

Еще одной сложностью в определении «рациональности» Почты России является сам процесс реструктуризации и интенсивных изменений. Старая структура почты не только инертна, но и существует одновременно с новой (дублирование ролей и должностных обязанностей, отсутствие разделения функционала, новые работники, которые обучаются, а обучать их не хотят/не умеют).

**Гипотезы**

Поскольку работа предполагает использование качественных методом сбора и анализа данных, нами будут выдвинуты теоретические предположения:

Н1: Происходящие структурные изменения в аппарате управления и принятие новой стратегии развития организации способствуют встраиванию Почты России в новую для нее логику экономической эффективности, что осложняется изначально другими целями функционирования организации

*Н2: Различные группы работников почты («производство», «управление», «руководство») по-разному видят и представляют работу Почты России, а также различным образом оценивают ее эффективность и рациональность работы. Фактически можно говорить о существовании нескольких логик функционирования организации*

*Н3: Стремление к переходу от «процессоориентированной государственной организации» к «клиентоориентированной коммерческой организацией, приносящей прибыль» существует только на уровне нового руководящего состава, принимающего решения, в то время как на уровне исполнения эти решения не разъясняются, а стремления не разделяются или не осознаются*

*Н4: Можно говорить о существовании определенной функциональной глупости в почте, которая подкрепляется и проблемами в мотивации сотрудников, и эмоциональной составляющей работы на почте*

**Методы сбора и анализа данных**

В качестве данных для исследования предполагается использовать данные включенного наблюдения, проводимого в департаменте маркетинга административного управления «Почты России», а также данные интервью с сотрудниками и бывшими сотрудниками Почты России.

Наблюдение проводится с июня 2013 г. по настоящее время на позиции специалиста отдела исследований (официальное трудоустройство), при частичном раскрытии деятельности исследователя – легендой об изучении структурных изменениях в крупных организациях в рамках магистерской диссертации. Для сбора данных используются полевые заметки, фото, а также анализ документов, с дальнейшим описанием и анализом в дневниках.

В рамках интервью опрашиваются сотрудники различных подразделений аппарата управления, а также бывшие сотрудники организации по неформализированному гайду с фокусом на темах трудоустройства в организацию, обязанностях, работе с другими подразделениями и филиалами почты, а также происходящими изменениями. Все интервью проводятся по предварительному согласованию, а также записываются на диктофон. Ожидаемое количество интервью – до насыщения информации, но не менее 20.

Для анализа данных предполагается использование методологии обоснованной теории, с открытым и осевым кодированием по фокусам интервью и наблюдения.

**Использованная литература:**

Доббин Ф. 2012. Формирование промышленной политики: Соединённые Штаты, Великобритания и Франция в период становления железнодорожной отрасли / *Экономическая социология* Т. 13. № 5, с. 34–56 / Пер. с английского Е. Головляницыной

Павлюткин И.В. 2007. «Дилемма университетов» на пути к рынку. Что может сказать «новый институционализм» о поведении образовательной организации? (комментарий к статье: Б. Чарнявска, К. Генелль «В поход за покупками? Университеты на пути к рынку»). *Экономика университета: институты и организации. Сборник переводных статей с комментариями*. с.151-167

Jones, B. D. 1999. Bounded rationality. *Annual review of political science*, 2(1), 297-321.

Alvesson, M., & Spicer, A. 2012.A Stupidity‐Based Theory of Organizations. *Journal of Management Studies*, 49(7), 1194-1220.

Biggart, N. W. 1983. The Post Office as a Business: Ten Years of Postal Reorganization. *Policy Studies Journal*, 11(3), pp. 483-491.

Biggart, N. W. 1977. The creative-destructive process of organizational change: The case of the post office. *Administrative Science Quarterly*, pp. 410-426.

Brotheridge, C. M., &Grandey, A. A. 2002. Emotional labor and burnout: Comparing two perspectives of “people work”. *Journal of vocational behavior*, 60(1), 17-39

McClough, A. C., Rogelberg, S. G., Fisher, G. G., &Bachiochi, P. D. (1998). Cynicism and the quality of an individual's contribution to an organizational diagnostic survey. *Organization Development Journal*, 16, 31-42.

Rafaeli, A., &Worline, M. 2001. Individual emotion in work organizations. *Social Science Information*, 40(1), 95-123

Smith, L.T. 2004. *Postal Dead*. Publish America Inc, p. 164

Weick, K. E. 2012. Organized sensemaking: A commentary on processes of interpretive work. *Human Relations*, 65(1), pp. 141-153.

1. Biggart, N. W. (1983). The Post Office as a Business: Ten Years of Postal Reorganization. *Policy Studies Journal*, 11(3), pp. 483-491. [↑](#footnote-ref-1)
2. Biggart, N. W. (1977). The creative-destructive process of organizational change: The case of the post office. Administrative Science Quarterly, pp. 410-426. [↑](#footnote-ref-2)
3. Smith, L.T. 2004. *Postal Dead*.PublishamericaInc, p. 164. [↑](#footnote-ref-3)
4. Weick, K. E. 2012. Organized sensemaking: A commentary on processes of interpretive work. Human Relations, 65(1), pp. 141-153. [↑](#footnote-ref-4)
5. Павлюткин И.В. 2007. «Дилемма университетов» на пути к рынку. Что может сказать «новый институционализм» о поведении образовательной организации? (комментарий к статье: Б. Чарнявска, К. Генелль «В поход за покупками? Университеты на пути к рынку»). Экономика университета: институты и организации. Сборник переводных статей с комментариями. с.151-167 [↑](#footnote-ref-5)
6. Доббин Ф. 2012. Формирование промышленной политики: Соединённые Штаты, Великобритания и Франция в период становления железнодорожной отрасли / Экономическая социология Т. 13. № 5, с. 34–56 / Пер. с английского Е. Головляницыной [↑](#footnote-ref-6)
7. Jones, B. D. (1999). Bounded rationality.Annual review of political science, 2(1), 297-321. [↑](#footnote-ref-7)
8. Alvesson, M., & Spicer, A. (2012).A Stupidity‐Based Theory of Organizations. Journal of Management Studies, 49(7), 1194-1220. [↑](#footnote-ref-8)
9. McClough, A. C., Rogelberg, S. G., Fisher, G. G., &Bachiochi, P. D. (1998). Cynicism and the quality of an individual's contribution to an organizational diagnostic survey. Organization Development Journal, 16, 31-42. [↑](#footnote-ref-9)
10. Например, Rafaeli, A., &Worline, M. (2001). Individual emotion in work organizations.Social Science Information, 40(1), 95-123; Brotheridge, C. M., &Grandey, A. A. (2002). Emotional labor and burnout: Comparing two perspectives of “people work”. Journal of vocational behavior, 60(1), 17-39 и др. [↑](#footnote-ref-10)