

Использование PDCA-модели в управлении государственными закупками

Кузьмин Алексей Евгеньевич

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС
Доцент кафедры экономики и финансов
Кандидат политических наук
fef@sziu.ranepa.ru

Филей Павел Николаевич

ООО «Контракт Солюшнс Энтерпрайз»
Генеральный директор
info@contractse.ru

РЕФЕРАТ

В статье предлагаются рекомендации по организации закупочного процесса у государственных и муниципальных заказчиков на основе принципа Деминга — Шухарта (цикл PDCA). Авторы приводят результаты первого этапа исследования закупочной практики заказчиков и предлагают внедрение принципов бережливого производства в госсекторе в закупочную практику заказчиков.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

организация закупок, закупочный процесс, PDCA, контрактная служба, специалист в сфере закупок, проектное управление в госсекторе

Kuzmin A. E., Filey P. N.

Specialist in Procurement as the Owner of the Public Procurement Process

Kuzmin Aleksey Evgenevich

North-West Institute of Management, Branch of RANEPА (Saint-Petersburg, Russian Federation)
Associate Professor of the Chair of Economy and Finance
PhD in Political Science
fef@sziu.ranepa.ru

Filey Pavel Nikolayevich

LLC «Contract SE»
CEO
info@contractse.ru

ABSTRACT

This article proposes recommendations on how to organize the procurement process for state and municipal customers based on the Deming-Schuhart principle (the PDCA cycle). The authors give the results of the first stage of the study of procurement practices of customers and propose the introduction of principles of project management in the public sector in the procurement practice of customers.

KEYWORDS

organization of procurement, Procurement process, PDCA, Contract service, Specialist in the field of procurement, Project management in the public sector.

С 1 января 2014 г. вступил в силу Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», пришедший на смену Федеральному закону от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выпол-

нение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд». За 3 года правоприменительной практики 44-ФЗ вызывает как одобрение, так и критику со стороны государственных/муниципальных заказчиков и участников размещения закупок. В данной статье предпринята попытка ответить на несколько вопросов теоретической и практической направленности: насколько государственные закупки выполняют свои функции в наши дни и от чего зависит их итоговый результат, какие методы возможно применять для достижения целей при закупочной деятельности?

В соответствии со ст. 38 44-ФЗ, важнейшим звеном при проведении закупки является контрактный служащий (управляющий) — это должностное лицо заказчика, ответственное за проведение закупок, которое несет ответственность за результативность и эффективность закупочной деятельности. Контрактный служащий отвечает за соблюдение интересов (с оптимальными затратами времени, материальных и финансовых ресурсов) государства в контрактруемых расходах. За нарушение требований, установленных законодательством РФ о контрактной системе в сфере закупок, контрактные служащие несут дисциплинарную, гражданско-правовую, административную, уголовную ответственность (ст. 107 Федерального закона от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ).

Весь процесс закупочной процедуры со стороны контрактных служащих можно разделить на следующие этапы: стратегический; управленческий; операционный; административный. На стратегическом этапе контрактный служащий вместе с руководством планирует закупочную деятельность на соответствующий период; на управленческом формирует анализ потребностей организации в закупках и определяет состояния конкурентной среды на соответствующих рынках товаров, работ, услуг; на операционном подготавливает документацию, в том числе занимается описанием объекта закупки; административные функции сопровождают все вышеперечисленные этапы, они связаны, например, с ведением отчетности в ЕИС.

На первый взгляд, при всей понятности этапов процедуры, данный процесс скрывает «подводные камни», человеческие ограничения и противоречия федерального закона, которые необходимо соблюдать на всех этапах закупки и не допустить нарушений КОАП РФ. Как можно понять, эта задача — не из легких, так как необходимо не только пройти весь этап процедуры и выполнить заявленные потребности, но и улучшить сам процесс без существенных затрат.

Мы рассмотрим процесс закупки в разрезе модели по улучшению или цикла PDCA, как один из примеров того, каким образом можно применять инструменты анализа для преодоления узких и проблемных мест при осуществлении закупочной деятельности. Данный метод был разработан в 50-х годах XX в. и назван по имени создателей «принцип Деминга — Шухарта» или цикл *PDCA* (англ. «Plan-Do-Check-Act»). Это циклически повторяющийся процесс принятия решения, используемый в управлении качеством, а также ставшей популярной в последнее время концепции бережливого производства.

Выбор процесса улучшений инициируется на этапе Plan — планирование закупочной деятельности. Как правило, заявленный план закупок и план-график закупок не всегда реализуется в соответствии с заявленными сроками, что может привести к некачественному результату по причине продуктовой сезонности или спешки, что не способствует улучшению в работе контрактного служащего. Причины отклонений могут быть разные: как ожидаемые, например, отсутствие соответствующего объема финансового обеспечения, так и совсем неожиданные, такие как жалобы в ФАС со стороны участников закупки, расторжение контракта во время исполнения. Возможно ли избежать этих сбоев или быть готовым к такому варианту развития событий? Для ответа на этот вопрос мы проанализируем ход выполнения работы, изобразив его графически при помощи процессной модели (см. рис. 1).

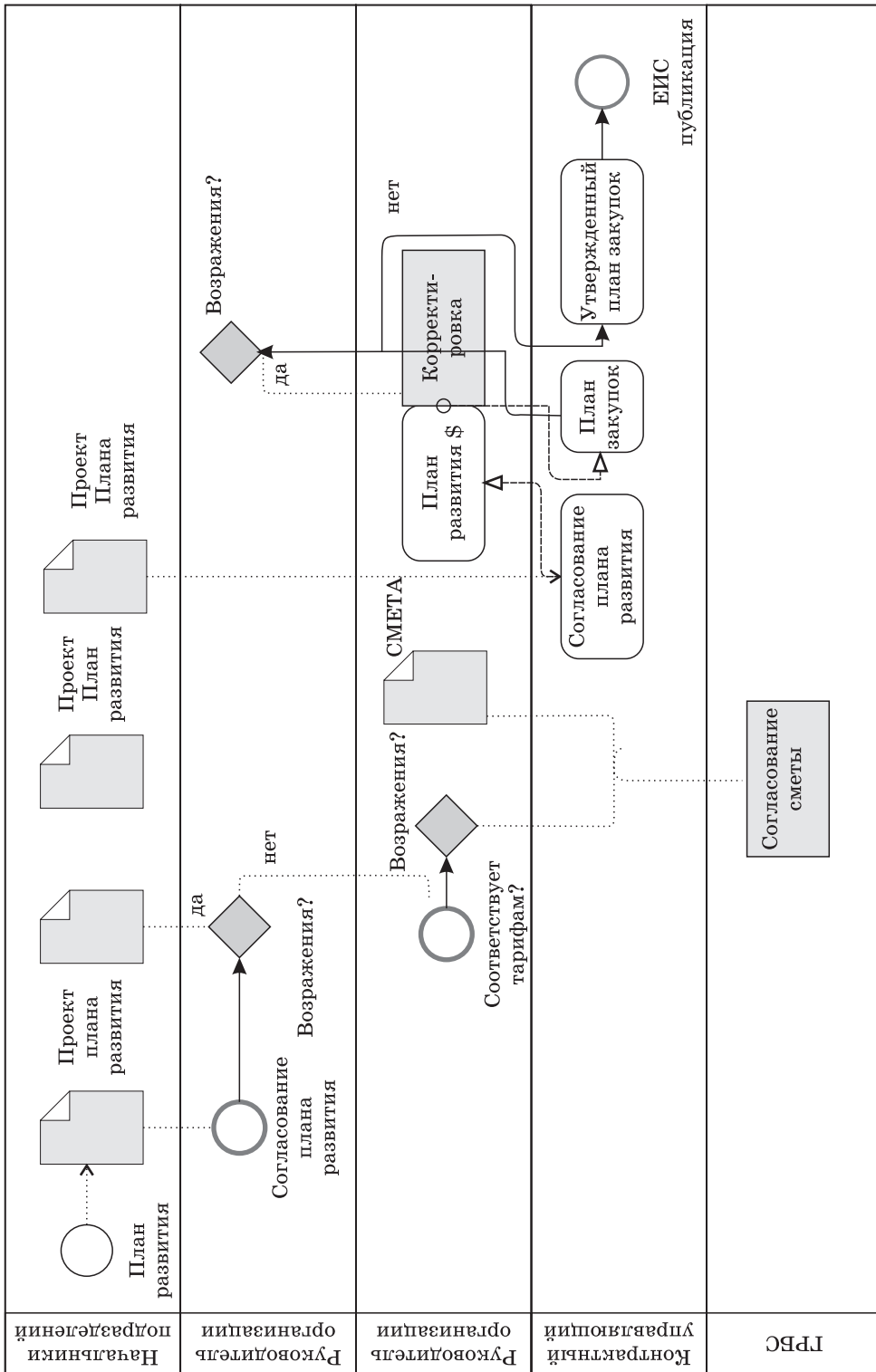


Рис. 1. Процесс планирования закупочной деятельности

Выбрав процесс, который требует улучшения на этапе DO, мы документируем процесс. Как минимум существует три версии процесса: как мы о нем думаем, процесс как он есть, и процесс, каким он должен быть. Отличительная черта в описании карты процесса — это то, что мы его описываем по горизонтали, описывая каждое действие, нами совершаемое. Например, передвижение и выполнение работы с документами, их проверка. Этот подход отличается от традиционного административного: по вертикали сверху вниз. Такое описание указывает больше на функционал, но не отвечает на вопрос: кто и что делает и кто чего не делает.

Осуществив описание по модели бизнес-процессов BPMN (англ. Business Process Model and Notation, нотация и модель бизнес-процессов), можно сразу увидеть варианты выполнения работ, в которых происходят потери: например, дублирование функций, где одновременно или повторно согласовывается, например, план график, ожидание подписи документа, согласований действий, переделывание технического задания документации, ошибки в документации, выполнение ненужной работы — все это лишние этапы в процессах проведения закупки, которые не добавляют ценности и результативности. Например, повторная работа с документами «на всякий случай», подготовка месячных отчетов «заранее», рассылка служебных записок всем структурным подразделениям и т.п. Все эти потери затрудняют путь к поставленным целям по эффективному и результативному расходованию бюджетных средств. Для реализации задач нам необходимо определить критерии и соответствующие им показатели на этапе DO (делать) (табл. 1).

Описав всю последовательность действий в формате процесса, даже тех, которые заказчик выполняет «автоматически» и не придает этому значения, переходим к этапу С (Check). На данном этапе мы проверяем результаты работ.

Как правило, существует опасность пропустить данный этап, добившись результата на этапе DO, что фактически возвращает заказчика в исходное состояние, а в сфере государственных и муниципальных закупок влечет негативные последствия. Чтобы этого избежать, необходимо проанализировать достижение целей по показателям. Если показатели не соответствуют заявленным, заказчик анализирует допущенные ошибки на ранних стадиях, возвращается на этап планирования Plan и повторяет цикл заново. На стадии С (Check) необходимо анализировать отклонения от плана. После доработки и достижения поставленного результата заказчик документирует результаты.

Документирование позволяет описать успешный способ решения задачи и дать его детальное описание. Имея готовый маршрут действий, придерживаясь которого заказчик достигает экономии времени, можно найти необходимую последовательность действий, придерживаясь которой достигается результат, заявленный ранее. Также данные действия позволяют передавать опыт новым служащим при помощи готовых решений, что позволяет уйти от зависимости человеческого фактора, что является проблемой из-за дефицита специалистов в сфере закупок, особенно на уровне субъектов РФ. Как правило, специалист с высокой квалификацией, меняя место работы, уносит с собой свои наработки и успешный опыт, что может в перспективе создать работодателю сложности по замене специалиста в ограниченные сроки, привести к потерям времени, нарушению закона и невыполнению своих основных функций и, как итог, нерациональному расходованию бюджета.

Пример анализа на этапе А (act) мы продемонстрируем при помощи диаграммы Исикавы (рис. 2). Диаграмма Исикавы — это модель, позволяющая графически отобразить связи между причинами и проблемой, что позволяет непрерывно совершенствовать процесс выполнения работ.

В рамках государственных закупок в качестве примера возьмем медицинское учреждение с проблемой «недопоставка медикаментов» — это будет у нас «голова рыбы», и от нее проводим прямую линию, как бы хребет, на котором изображаем

Критерии и показатели эффективности закупочного процесса

Критерий	Показатель
Эффективность расходования бюджетных средств	Экономия ресурсов учреждения и приобретение товаров, работ, услуг по оптимальной цене (абсолютная и относительная экономия бюджетных средств)
Соблюдение законодательства	Доля обжалований в общем количестве проведенных закупок. Количество нарушений, выявленных в ходе плановых/внеплановых проверок ФАС
Оптимальные сроки поставки товаров, работ, услуг	Удельный вес поставок с нарушением сроков в общем объеме поставок. Количество контрактов, по которым были предъявлены претензии по срокам поставки
Соответствие качества товаров, работ, услуг требованиям заказчика	Доля контрактов, по которым были предъявлены претензии поставщикам (по качеству и комплектности). Количество претензий со стороны подразделений заказчика

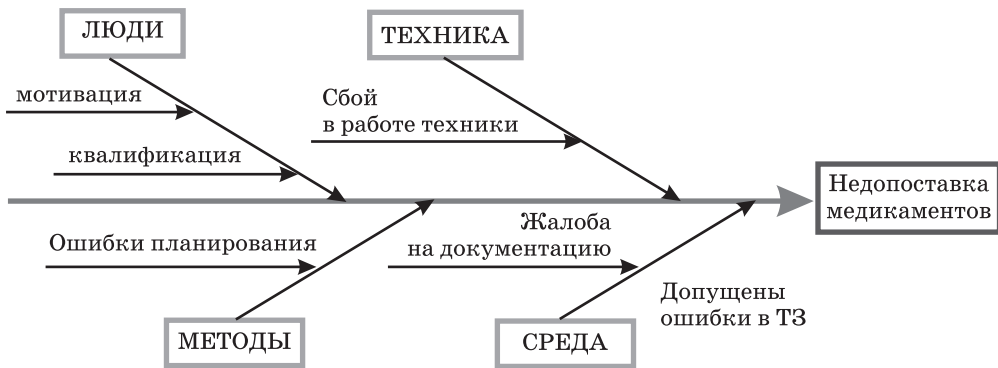


Рис. 2. Пример диаграммы Исикавы

в виде костей области, по причине которых может возникать главная проблема «недоставка медикаментов». В каких областях могут возникнуть проблемы? Это, как правило, люди, техника, методы, среда. И вместе с диаграммой Исикавы мы используем метод «5 почему» (рис. 3).

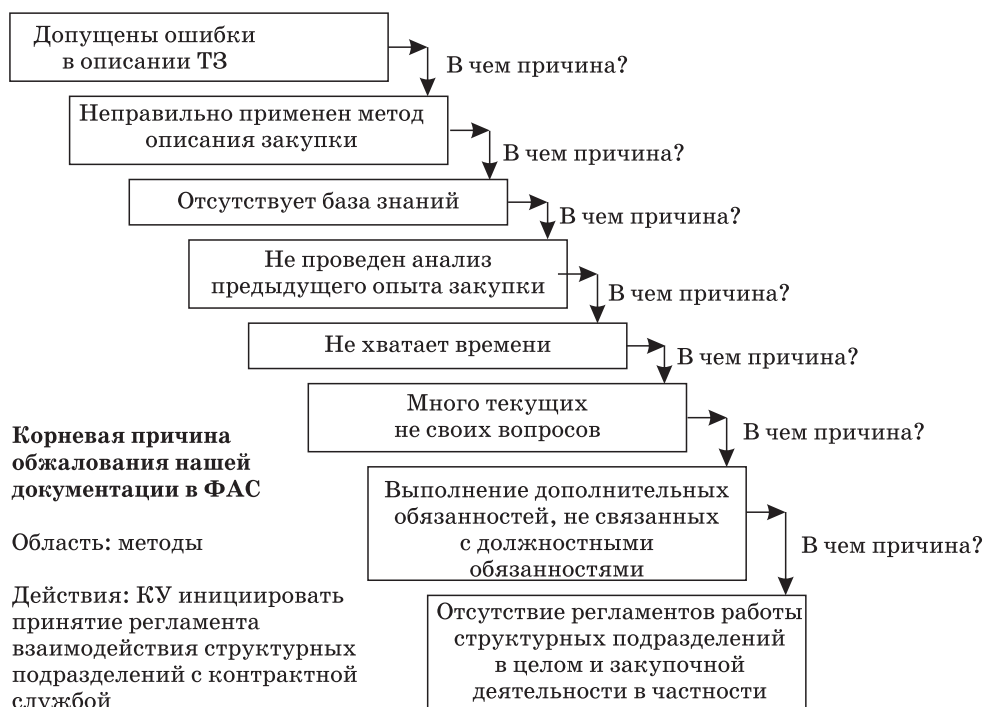
Берем область возникновения проблемы, например, среда и возникающая в ней проблема — это жалоба в ФАС на документацию. Начинаем использовать метод «5 почему» и по порядку задаем один и тот же вопрос, отвечая на предыдущий. Выявив корневую причину в разбираемой области, специалист в сфере закупок инициирует принятие регламента взаимодействия структурных подразделений с контрактной службой для решения проблемы. И таким же способом необходимо проработать области: люди, техника, методы.

Необходимо обратить внимание, что инструменты и методы, которые мы описываем, не могут применяться по шаблону, даже если в двух организациях схожие проблемы: они не будут работать, либо приведут к негативному результату. Основная идея заключается в том, что при помощи мозгового штурма в границах индивидуальности структуры, людей и других факторов решаются проблемы именно в конкретной ситуации. Понятно, что проблемы схожи у всех заказчиков: сбой сроков, правильность документации, качество исполнения и приемки товаров, работ, услуг,

МЕТОД «5 ПОЧЕМУ»

Проблема:

На нас подали жалобу в ФАС



Корневая причина обжалования нашей документации в ФАС

Область: методы

Действия: КУ инициировать принятие регламента взаимодействия структурных подразделений с контрактной службой

Рис. 3. Графическое представление метода «5 почему»

но причины возникновения имеют свой индивидуальный характер, выявить причины и устранить их — это является основной задачей специалиста в сфере закупок.

Закрепив стандарт выполнения работ, заказчик начинает поиск улучшенного пути решения задачи. В качестве примера возьмем процесс согласования (рис. 4). Зачастую согласование происходит с разными подразделениями организации, в разное время, а иногда формально (в чем нет надобности), что в конечном итоге увеличивает время производства процедуры.

В 2016 г. на первом этапе исследования авторами статьи было проведено анкетирование заказчиков, работающих в рамках Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». В табл. 2 и 3 приведены сведения о принадлежности респондентов к соответствующему типу заказчиков.

Таблица 2

Типы заказчиков, участвующих в анкетировании

Тип заказчика	Количество респондентов
Государственный	64
Муниципальный	1
Бюджетное учреждение	169
Автономное учреждение	1
Казенное учреждение	39
Унитарное предприятие	—
Нет ответа	14
Итого	288

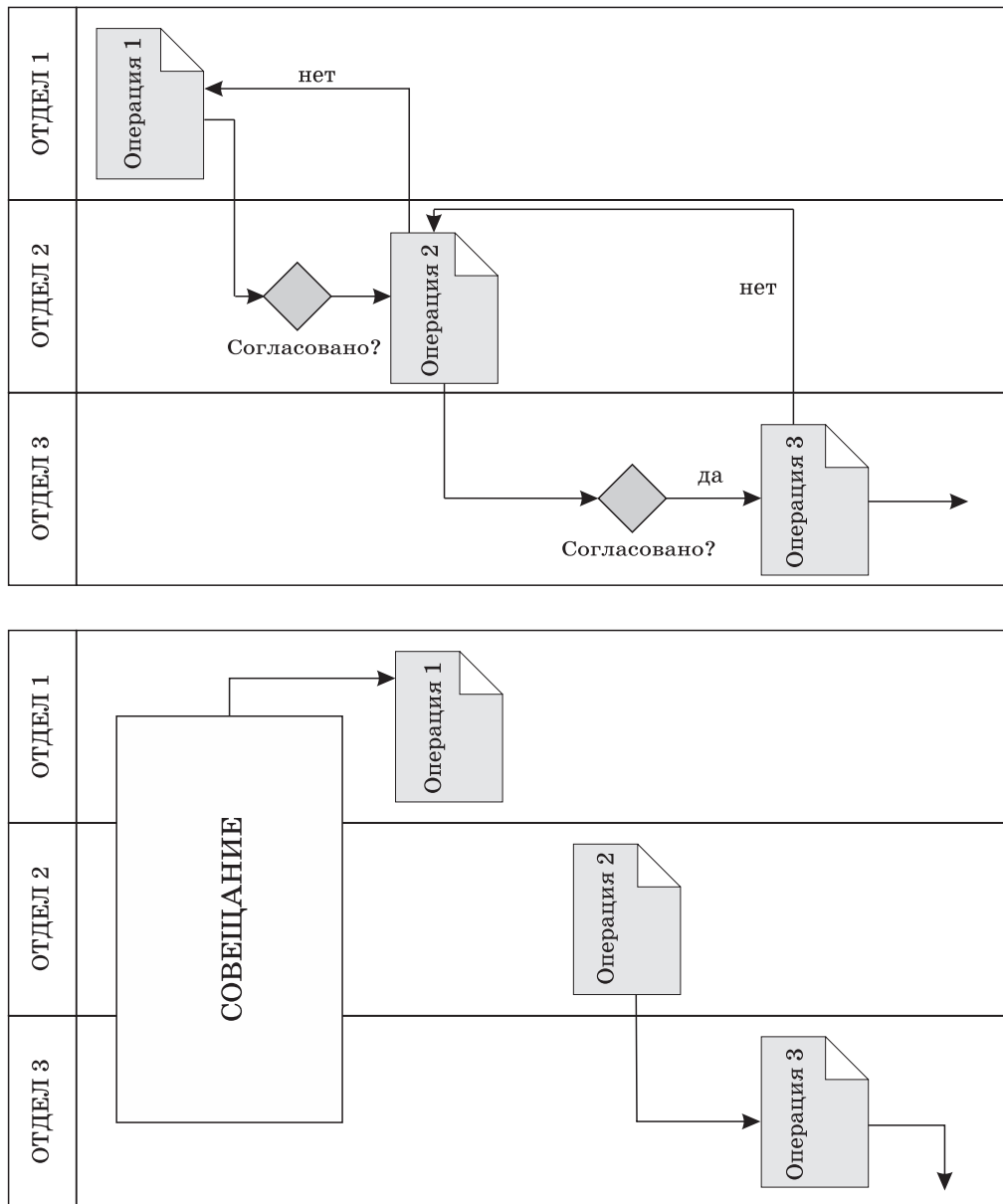


Рис. 4. Процесс согласования в сфере государственных закупок

Анкета состояла из 12 вопросов, из которых 6 были открытыми и 6 — закрытыми. К открытым вопросам были отнесены следующие: тип и уровень заказчика; сложности, которые возникают при планировании; как происходит сравнение качественных (технических, функциональных) характеристик объекта закупки при анализе рынка; какие источники информации используются при обосновании цены; каков объем экономии бюджетных средств в процентах от общего объема финансирования; есть ли, на ваш взгляд, иной способ качественного изменения ситуации

Уровень заказчиков, участвующих в анкетировании

Уровень заказчика	Количество респондентов
Федеральный	18
Региональный	139
Муниципальный	32
Нет ответа	99



Рис. 5. Основные проблемы, возникающие в ходе закупочного процесса

в сфере закупок. На основе закрытых вопросов был сформирован общий портрет заказчиков по типовым проблемам (было использовано 200 анкет, наиболее полно заполненных со стороны респондентов) (рис. 5).

Подводя итог, отметим, что метод, который был продемонстрирован, имеет циклический характер, где управленец постоянно работает на четырех этапах PDCA до достижения результата. Умение «выйти из процесса» выполнения работ, проанализировать свою деятельность и внести точные изменения и дополнения — это важные составляющие управленческой практики государственных и муниципальных заказчиков. Порой эта, на первый взгляд простая, задача является невыполнимой, так как уйти из-под влияния шаблонных действий практически невозможно, имея ограничения во времени, учитывая специфику изменения рынка поставщиков и меняющегося законодательства.

Используя метод PDCA, заказчики будут стремиться не только упростить себе работу, но и приблизиться к возможности максимально эффективно использовать бюджетные средства и удовлетворять конечного потребителя, избавившись от потерь. На основании проведенного анкетирования нам удалось уточнить основные проблемы, возникающие в ходе закупочного процесса у заказчиков. Также авторы статьи предполагают, что использование метода PDCA в закупочной практике подходит в целом под тренд использования проектного управления в государственном секторе и хорошо соотносится с Приказом МЭР РФ от 14.04.2014 № 26Р-АУ «Об утверждении Методических рекомендаций по внедрению проектного управления в органах исполнительной власти» и Постановлением Правительства РФ от 15.10.2016 № 1050 «Об организации проектной деятельности в Правительстве РФ».