«КАК ЖИЛИ ДЕДЫ И ПРАДЕДЫ, ТАК И НАМ ЖИТЬ ВЕЛЕЛИ»: ОТЕЧЕСТВЕННЫЕ ГОСЗАКУПОЧНЫЕ ТРАДИЦИИ

ПРОТИВ СОВРЕМЕННЫХ МЕТОДОВ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННО-КОРПОРАТИВНЫМИ ЗАКУПКАМИ

КУЗНЕЦОВ
Кирилл Владимирович,

Эксперт-практик в сфере закупок, руководитель Центра эффективных закупок Tendery.ru

Правила государственных закупок[1] оказали значительное влияние на формирование законодательства о государственно-корпоративных закупках (закон №223-ФЗ). Это коснулось всех аспектов, от подходов к управлению закупками до непосредственно способов выбора поставщика. И то обстоятельство, что развитием системы продолжают заниматься специалисты, имеющие знания и опыт именно в области госрегулирования, способствовало углублению этого крена.

Не лишним будет вспомнить, что изначально идеи о распространении правил государственных закупок на текущую сферу применения закона №223-ФЗ, разбились о скалу понимания принципиальных отличий ведения деятельности заказчиками. Более того, можно вспомнить последующий неудачный опыт по переводу унитарных предприятий на рельсы контрактной системы, причем едва ли кто в итоге подсчитал, чего эта ошибка стоила бюджету.

Безусловно, реальность гораздо сложнее, чем может показаться по вышеприведенным тезисам. Само по себе объединение под общими закупочными правилами столь разных по экономической сути юридических лиц, таких как, например, работающих в низко конкурентных условиях субъектов естественных монополий, нередко оказывающихся в жесткой состязательной ситуации акционерных обществ с госучастием и близких к плановым закупкам с предсказуемым финансированием бюджетных учреждений — уже вызывает вопросы.

Многие используемые в законе №223-ФЗ инструменты госуправления, такие как принудительное обеспечение конкуренции за договор, установление обязательных к закупке процентов для СМСП, преференции и квотирование для продукции, считающейся произведенной в РФ, и др., вполне оправданны[2] при закупках в рамках контрактной системы. Однако их внедрение в государственно-корпоративные закупки способствовало лишь росту крена в сторону формализации процессов, когда важна не эффективность закупки, а ее правильно формально оформленная процедурная часть. Потому многие привычные специалистам по государственным и государственно-корпоративным закупкам подходы вызывают недоумение у их коллег, работающих в коммерческом секторе.

Надо отметить, что внимание к отечественному и мировому опыту осуществления корпоративных закупок у многих заказчиков[3] в последнее время усиливается, что является весьма положительной тенденцией. Поэтому предлагаем на примерах разобраться, какие инструменты и как возможно применить в рамках ограничений Закона №223-ФЗ.

ЗАКУПОЧНЫЙ АРСЕНАЛ

Один перечень инструментов, многие из которых малоизвестны или с совершенно иным уровнем эффективности реализуются в государственно-корпоративных закупках, вызывает уважение. В него можно включить закупочные стратегии (категорийное управление, стандартизация потребностей на базе справочников материально-технических ресурсов[4], развитие поставщика[5] и др.), закупки совокупной стоимости

[1] А позднее — и контрактной системы.
[2] При правильном их использовании, что автор поставит под вопрос.
[3] В первую очередь, «корпоративных» — Роснефть, Транснефть, РЖД и др.
[4] КТРУ из Закона №44-ФЗ, увы, даже близко не стоит с такими решениями.
[5] Именно развитие и взаимодействие, а не постоянная смена на «конкурентной» основе, с доведением цены контракта до себестоимости.

Рис. 1. Модель 5 сил Портера для закупок

владения[6] ТРУ (совокупная стоимость владения (TCO) и ценность владения (TVO)), управление рисками в комбинации с системой внутреннего контроля, системы управления взаимодействием с поставщиками (SRM), электронные закупки (маркетплейсы, агрегаторы, электронные площадки[7]), развитие совместных закупок (объединение потребностей разных заказчиков[8]), управление качеством (в т.ч. стандарты серии ИСО 9000), проактивные закупки (участие закупок в производственных проектах с начальной стадии, договор «под ключ» (OEM договоры на поставку продукции), аутсорсинг закупок[9] и многое другое.

Рассмотрим, насколько подобные подходы актуальны на ниве государственно-корпоративных закупок.

ИНСТРУМЕНТЫ АНАЛИТИКИ В ЗАКУПКАХ. СТРАТЕГИЧЕСКИЙ УРОВЕНЬ

Модель 5 сил Портера

Многие модели, хорошо известные специалистам по менеджменту, вполне применимы и для управления закупочной деятельностью. Наглядным примером для такого глобального анализа может служить модель 5 сил Портера (см. рис. 1), разработанная для проведения анализа отраслевой конкуренции и разработки стратегии развития бизнеса[10] Майклом Портером в Гарвардской школе бизнеса в 1979 году.

Эта модель подходит для принятия глобальных решений (в т.ч. в части закупочной деятельности) руководством заказчика, но для задач регламентации и управления закупками больше подходит анализ на основе матрицы Кралича.

Матрица Кралича

Свою модель Питер Кралич явил миру еще в 1983, опубликовав статью в журнале Harward Business Review[11]. В основу ее был положен принцип сочетания минимизации угроз поставкам в сочетании с максимизацией финансовых показателей компании. Но ее вполне можно задействовать и для задач регламентации закупочной деятельности.

Во многих положениях о закупке мы видим довольно шаблонные, зачастую не вполне конкретные определения случаев применения того или иного способа выбора поставщика. Анализ на основе матрицы Кралича позволяет внести ясность в этот вопрос. Рассмотрим его в классическом измерении «риски/влияние на деятельность компании» (см. рис. 2).

Взгляд на шкалы «потребность / рыночное предложение» дополняет картину (см. рис. 3).

[6] Условной, весьма усеченной, аналогией из контрактной системы является контракт жизненного цикла.

[7] вот тут отметим наличие весьма интересных реализаций и в рамках контрактной системы. Пусть и перегруженных процедурно.

[8] Идея совместных закупок есть и в Законе №44-ФЗ, но, как правило, эти процедуры на деле оказываются весьма длительными и проблемными.

[9] Идея специальных организаций, заложенная в контрактной системе, на сегодняшний день практически не работает.

[10] Интересная расширенная интерпретация модели для закупок предложена Н. Уразовой: https://www.urazova.com/enciklopediya/model-5-sil-konkurencii-portera/

[11] https://hbr.org/1983/09/purchasing-must-become-supply-management

Рис. 2. Определение способа выбора поставщика на основе матрицы Кралича

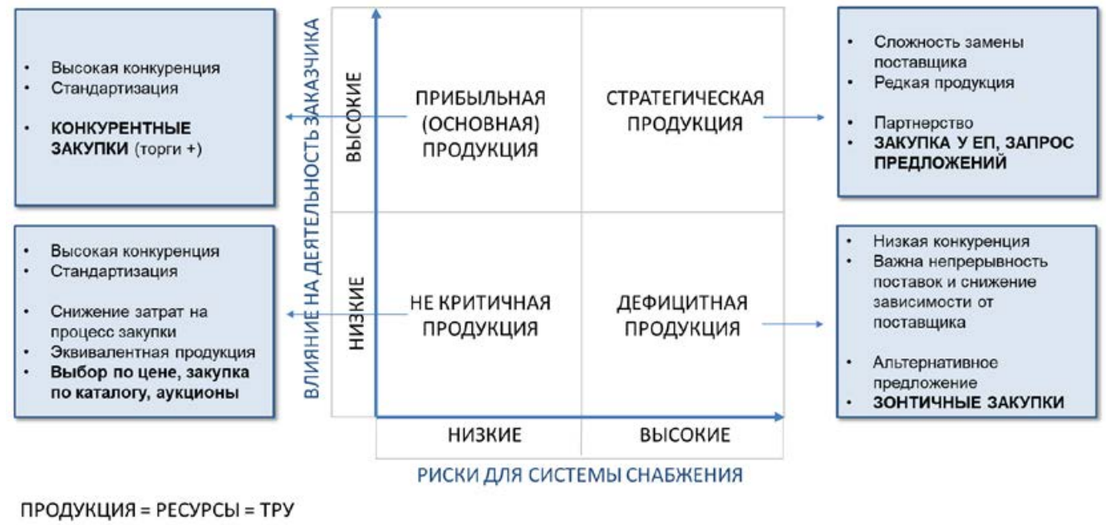

Рис. 3. Определение способа выбора поставщика (потребность/предложение)

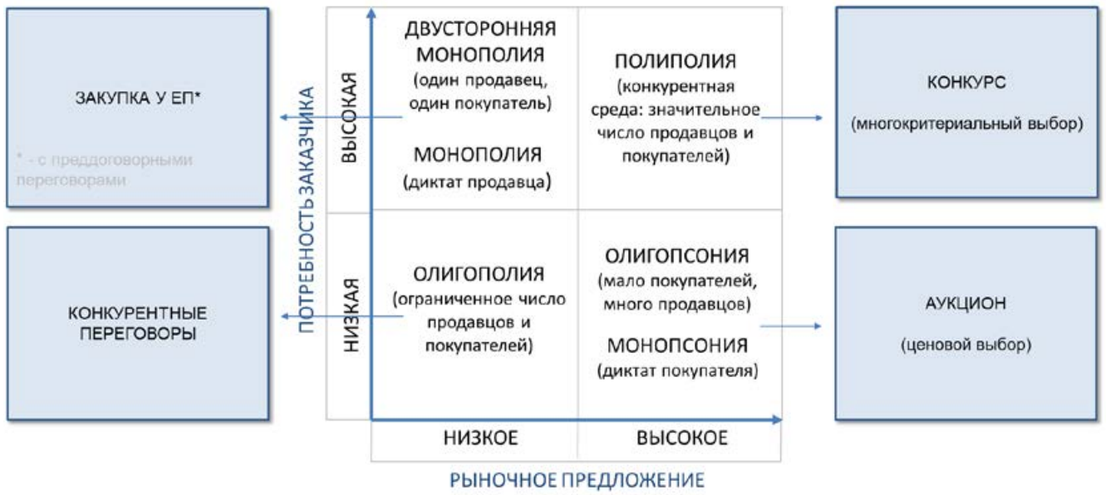

Рис. 4. Определение способа выбора поставщика (сбой в снабжении/последствия)

Рис. 5. Применение SWOT-анализа в закупках12

ВНЕШНИЕ ФАКТОРЫ / ВНУТРЕННИЕ ФАКТОРЫ	О возможности: 1. Избыток рабочей силы 2. … 3. …	Т угрозы • Изменение в 223-ФЗ • … • …
S сильные стороны: 1. Производство в ДЗО 2. … 3. …	S/O Как используем возможности	S/T Что противопоставим угрозам
W слабые стороны: 1. Зависимость от импорта 2. … 3. …	W/O Какие возможности по укреплению	W/T Как снизить риски удара по слабому месту

И, наконец, проанализировав пару «риски снабжения/последствия для деятельности заказчика» (см. рис. 4), мы можем вполне обоснованно определить, в каких случаях и какие способы выбора поставщика следует использовать.

Причем отметим, что, в зависимости от особенностей деятельности заказчика, результаты могут заметно различаться. Согласитесь, результат такого анализа объективнее ответит на вопрос, что должно быть в положении о закупке, чем экспертное мнение методолога, пишущего положение о закупке, или заимствованная «лучшая практика».

SWOT-анализ

SWOT-анализ является методом стратегического управления бизнесом и также вполне применим для закупочных целей. В его основе — проведение оценки текущей ситуации на основе анализа внутренних и внешних факторов, оказывающих позитивное и негативное влияние на организацию, что отлично подходит для разработки закупочных стратегий (см. рис. 5).

Название метод получил от начальных букв факторов, лежащих в основе анализа:

- S (strengths) — сильные стороны, преимущества;
- W (weaknesses) — слабые стороны, недостатки;
- O (opportunities) — возможности;
- T (treats) — угрозы.

PESTLE-анализ

Еще один инструмент, эффективный для стратегического управления закупочной деятельностью — PESTLE-анализ. При его проведении исследуются 6 групп факторов:

- P (Political) — политические;
- E (Economic) — экономические;
- S (Social) — социальные;

[12] В примере аббревиатура ДЗО — дочерние и зависимые общества.

Рис. 6. Этапы PESTLE-анализа

- T (Technological) — технологические;
- L (Legal) — юридические;
- E (Environmental/Ecological) — внешняя среда/экологические.

Укрупненные этапы анализа приведены на рис. 6.

Например, анализируя социальные факторы, мы обращаем внимание, помимо прочего, на то, что на рынке имеется заметный дефицит специалистов с актуальными знаниями в сфере государственно-корпоративных закупок. Учитывая усиление контроля и надзора в этой сфере, степень влияния данного фактора оценивается как высокая (8/10), последствиями могут быть негативные решения контроля, штрафы, отмены закупок и иные сбои в системе снабжения. И в качестве ответных действий рассматривается вариант проведения регулярного корпоративного обучения действующих сотрудников, а также открытия корпоративной кафедры в региональном ВУЗе.

Разумеется, все вышеописанные примеры могут вызвать определенный скепсис у практика, непосредственно проводящего закупки, ведь они касаются управленческих решений, а ему нужно обеспечивать непосредственно процесс. Но и для решения его задач существует немало инструментов.

ИНСТРУМЕНТЫ АНАЛИТИКИ В ЗАКУПКАХ. ТАКТИЧЕСКИЙ УРОВЕНЬ

ABC-анализ

Еще в 1897 итальянский экономист и социолог Вильфредо Парето выявил закономерность, которая в последствии была названа в его честь «принципом Парето». В общем виде принцип гласит, что 20% от усилий приносят 80% результата. Эта закономерность касается и взаимоотношения людей (20% знакомых приносят 80% проблем) и закупок (20% закупаемых ресурсов приносит 80% прибыли). На данном принципе и строится ABC-анализ (где предмет анализа делится на 3 группы, A — 20%, B — 30%, C — 50%).

В контексте закупок он может выглядеть следующим образом:

- A — 20%, наиболее ценные, критичные/дорогостоящие для организации ресурсы (80% результата);
- B — 30% ресурсов, дающие 15% результата;
- C — 50% малозначительные ресурсы, влияние на результат 5%.

Очевидно, что для группы A особо важна надежность поставщика, качество продукции, обеспечение исполнения обязательства, тогда как в группе C в этой части возможны значительные компромиссы с целью снижения издержек заказчика.

Так, изучив ассортимент закупаемой продукции (см. рис. 7), мы приходим к выводу, что для деятельности заказчика весьма важны закупки гвоздей, а также в значительной степени — прокладок. Тогда как особой значимости не имеют болты и гайки. Какие могут быть сделаны выводы?

Например, при закупке товары из группы A выбор поставщика осуществляется на основе нескольких критериев, в т.ч. квалификационных, к продукции устанавливаются жесткие требования, в т.ч. в части экспертизы и приемки, устанавливается обеспечение исполнения договора и др. Тогда как закупка продукции из категории C вполне может осуществляться преимущественно по цене, без дополнительных обременений участников закупки.

Рис. 7. Применение ABC-анализа для категорирования закупаемой продукции

2020	Расходы по убыванию (млн. руб.)	Доля, %	Нарастающая доля	Группа
Гвозди	85	56	56	A
Прокладки	50	33	89	B
Болты	13	9	97	C
Гайки	4	3	100	C
ВСЕГО	152	100		

Рис. 8. Применение XYZ-анализа

2020	1	2	3	4	KB	
Гвозди	10	12	11	9	11%	Y
Болты	20	10	5	13	45%	Z
Гайки	590	593	600	600	1%	X

XYZ-анализ

Нередко в комбинации с ABC-анализом используется XYZ-анализ, целью которого является также категорирование закупаемой продукции, но уже исходя из прогнозируемости потребности в ней.

В основе лежит коэффициент вариации[13] (отклонения) (KB), а группировка осуществляется, исходя из:

- X — стабильное, высокоточно прогнозируемое потребление (KB от 0 до 10 %);
- Y — колебания потребления ресурсов (сезонные и др.), определяемые тенденции в прогнозах (KB от 10 до 25 %);
- Z — нерегулярная, трудно прогнозируемая потребность в ресурсах (KB свыше 25 %).

На рис. 8. приведен пример такого анализа.

Очевидная сфера применения этого инструмента — в планировании закупочной деятельности. Однако он так же может использоваться для принятия решения об установлении более мягких или жестких требований к условиям закупки.

И К ЧЕМУ БЫЛ НАШ РАССКАЗ?

Разумеется, описанные выше инструменты — самая заметная часть айсберга. Свое место в деятельности специалистов по закупкам занимают и методы расчета начальной цены договора, оценки участников закупки, выбора оптимального предложения и др.

Важно использовать их, минимизируя практику интуитивных решений, которая сейчас, к сожалению, наблюдается и в развитии законодательства, регулирующего закупки[14]. Например, в практике регламентации закупочной деятельности можно встретить разные пороги для закупки у единственного поставщика (чаще всего — 100 тыс. руб./500 тыс. руб.). Однако в основном причина их установления «у многих так», «так установлено в контрактной системе[15]» или «это порог обязательного размещения информации в ЕИС».

Хотя уместнее было бы определить (например, анализируя эффективность проведенных за предшествующие 2-3 года закупок) затраты заказчика на закупку, снижение его издержек за счет закупки и, исходя из этого, уже устанавливать пороговое значение.

Автор прекрасно понимает желание чиновников, регулирующих правила в государственно-корпоративных закупках, устанавливать все больше ограничений и требований. Действительно, есть прецеденты, когда решения о выборе поставщика (иногда не без корысти) принимаются руководством заказчика. И помешать подобному субъективизму может в первую очередь открытость закупки и рельсы формальных правил. Однако неверно строить систему, исходя из частных случаев.

Потому правильнее было бы снизить число обязательных правил в закупочной деятельности, обеспечив гибкость в принятии решений заказчиками, при этом переместив усилия на контроль эффективности результатов закупки.

И в этом должно быть одно из принципиальных отличий государственно-корпоративных закупок от правил контрактной системы. ■

[13] Коэффициент вариации — отношение среднеквадратичного отклонения к среднеарифметическому значению измеряемых значений.

[14] Ни по одному из изменений в 223-ФЗ последнего времени (в части увеличения доли закупок у СМСП, импортозамещения и др.) не было публично представлено (если оно вообще в виде большем, чем мнение «экспертов») экономическое их обоснование, анализ последствий и т.п.

[15] В которой, заметим, этот порог уже давно составляет 600 тыс. руб.