

УДК 35.01 (574)

Н. К. Мукалиев,  
бизнес-консультант ТОО «SIMKON»;  
О. И. Мецик,  
бизнес-консультант ТОО «SIMKON»

## КОНЦЕПЦИЯ БЕРЕЖЛИВОГО ПРОИЗВОДСТВА КАК ИСТОЧНИК ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

### Аннотация

В статье предлагается рассмотреть эффективность государственной службы через концепцию бережливого производства. Это связано с двумя основными факторами: простота методики и используемого инструментария, а также доступность её освоения и внедрения в наших казахстанских условиях.

**Ключевые слова:** эффективность государственной службы, концепция бережливого производства, процессный подход, поток.

### Аңдатпа

Мақалада мемлекеттік қызметтің тиімділігін үнемді өндіріс тұжырымдамасы арқылы қарастыру ұсынылады. Ол екі негізгі фактормен байланысты: әдістеменің және пайдаланылатын инструментарийдің қарапайымдылығы, сонымен қатар оны игеруге және қазақстандық жағдайға енгізуге қолжетімділік.

**Тірек сөздер:** мемлекеттік қызметтің тиімділігі, үнемді өндіріс тұжырымдамасы, процестік көзқарас, ағым.

### Abstract

The article proposes to consider efficiency of public service through the concept of lean manufacturing. This is due to two main factors: simplicity of methodology and tools used, and the availability of its development and implementation in our Kazakh conditions.

**Key words:** efficiency of public service, concept of economical production, process approach, stream.

Необходимость поиска новых способов повышения эффективности работы государственного аппарата задана не только экономической целесообразностью, но и политическими интересами. Государственное управление должно стать ориентиром для всего общества в вопросах рациональной организации труда, выполнении общезначимых функций. А это сложный путь проведения изменений во всем государстве. Путешествуя в прошлое, мы убеждаемся, что всегда была группа государств, которая находилась перед болезненным и ответственным этапом изменения самих основ своей жизни. Уже само осознание необходимости перемен, постановка такой проблемы имели глобальные последствия не только для них, но и для всего человечества. В XX веке эта проблема стояла перед миром неоднократно. XX век – это век ответственности за свой выбор [1, с. 113]. Сам выбор проведения изменений в аппарате государственного управления, требует основательных подходов учитывающих особенности современного времени. Мы предлагаем рассмотреть эффективность через концепцию бережливого производства. В основе бережливого производства заложен процессный подход и его уточняющая концепция «потока».

В теории бережливого производства и философии Кайдзен введены понятия, которые имеют свое отличие от аналогов и несут в себе большую методологическую ценность. Сама теория бережливости может быть отнесена к процессному подходу. Однако центральным объектом изучения и управленческой организации является не столько процесс, сколько поток. При первоначальном рассмотрении может показаться что поток – это тот же процесс, однако в его конструкции есть ценные методические компоненты, которые открывают возможность использования его в практике управления для улучшения производственных и технологических процессов.

Эволюционно процессному подходу предшествовало введение принципа функционального разделения труда, который сформулировал в 1776 году А. Смит в своем труде «Богатство народов». В 1911 году Ф. Тейлор в серии своих фундаментальных работ: «Принципы научного управления» среди ряда революционных на тот момент принципов научного управления ввел принцип функционального разделения труда [2, с. 33]. Такое разделение должно быть как в

сфере управления, так и сфере производства (исполнительский уровень). Введение данного принципа позволило повысить производительность труда путем разделения производственного процесса на простейшие процедуры и операции.

В конце 80-ых годов прошлого века при управлении крупными корпорациями менеджерами стал делаться акцент не на отделы и департаменты, а на совокупность бизнес-процессов. При процессном подходе управление рассматривается как процесс — серия взаимосвязанных непрерывных действий. Эти действия называют управленческими функциями. Существует несколько взглядов на состав функций управления, наиболее признанными считаются следующие функции — **планирование, организация, мотивация и контроль** [3, с. 28]. Эти четыре первичных функции управления объединены связующими процессами коммуникации и принятия решения.

Не каждую последовательность действий можно назвать процессом. Согласно теории процессного подхода, процесс должен удовлетворять следующим условиям [4, с. 11]:

- вход, т. е. исходный материал, с которым будет осуществляться преобразование.
- выход – результат, полученный по окончании процесса.
- ресурсы (персонал, оборудование, инструменты, производственная среда, информация), т. е. все то, что будет задействовано в получении результата. Ресурсы могут приобретать самую разнообразную форму.

Так, в системе государственного управления, воздействие оказывается на общество, с целью придать ему организованное функционирование в соответствии с нормами, призванными обеспечить благосостояние народа и стабильность государственной системы для сохранения и поддержания организованности и порядка [5, с. 49].

В качестве критики процессного подхода к управлению можно выделить несовершенство системы показателей результативности процесса. Результативность в данном случае определяется хозяином процесса, и, как следствие, несет в себе, во-первых, субъективный фактор, во-вторых, не отражает нужного результата, если при планировании процесса появилась ошибочно и процесс не несет в себе реальной (а не мнимой) ценности.

При управлении на основе потока делается как бы обратный заход, т. е. процесс описывается не от входа, а от выхода. Прежде чем привести пример применения подхода организации потока, введем термин «идеальный конечный результат» [6, с. 76]. Это образ того продукта или услуги, который представляет для клиента максимальную ценность, за что тот готов платить. Продукт должен иметь только те свойства, которые нужны потребителю, свойств ровно столько, сколько нужно, чтобы удовлетворить запрос потребителя [7, с. 109].

Теперь от идеального конечного результата нам нужно построить процесс, который бы привел к этому результату. Планируя процесс нам необходимо руководствоваться принципом: стремиться, чтобы идеальный конечный результат достигался, но система достижения его отсутствовала.

При описании способа управления на основе организации потока, необходимо ввести еще одно важное понятие – «вытягивающий процесс», без использования которого невозможно правильное построение потока [8, с. 95]. Вытягивание – система производства только по мере необходимости или «вытягивания продукта» с предыдущих стадий на всех производственных процессах, вплоть до поставки заказчику. В противоположность выталкиванию, когда производство ведется независимо от того есть в этом необходимость, или нет, «на всякий случай».

Поток можно с полным правом считать элементом развития процессного подхода. Однако он имеет совершенно иные задачи. Главная цель этого инструмента – внутри массы различных процессов организации, выделить взаимосвязанную группу последовательной деятельности, обеспечивающую конечное производство ценности для клиента.

В потоке важен не сам процесс, а важно выделить саму магистраль, увидеть ее, подсветить ее и далее осуществить выравнивание. Выравнивание ключевая задача, т. к. именно неравномерность является одним выражение двух (из трех – мура, мури, муда) главных источников снижения эффективности труда и использования оборудования.

Основная философия потока – сырье должно с минимальным сопротивлением двигаться к преобразованию в продукт с максимальной ценностью для клиента, т. к. только это и создает добавленную стоимость, которую в конечном итоге клиент готов принять, а следовательно и оплатить.

На основе потока строится производственный менеджмент, когда центральным в организации делают не управленческие структуры, а сам поток производства.

Поток же направлен на два компонента, это целостность охвата – процессов, и их сглаживание, выравнивание.

Понимание потоков важно, поскольку производственная система испытывает определенные трудности в зависимости от типа потока. Есть риск, что производственная цепочка быстро забьется заказами. Здесь важно понимание такого эффекта как «бутылочное горлышко». Оно означает, что поток не выровнен [9, с. 175]. И через этот производственный узел проходит либо слишком много потоков, либо он имеет недостаточный уровень производительности. Гипотетически таким местом в государственной службе является должность главного специалиста, который выполняет свою работу, плюс осуществляет мероприятия по её организации. Тем самым через него проходит много потоков, что приводит к возникновению эффекта бутылочного горлышка [9, с. 181].

Также одним из важных методических составляющих является то, что процессы обычно привязывают к владельцу процесса, тем самым оценивают его работу. При поточной организации поступают иначе, человека к нему «привязывают» лишь как обслуживание. Тем самым человек не есть причина плохого потока, он лишь в сервисе потока, важно знать, как организован сам поток, важно отрегулировать поток, а с ним и работу специалиста.

Таким образом, рассмотрев происхождение и особенности управления на основе процессного подхода и на основе создания потока мы получили следующие выводы:

- мы имеем возможность увидеть поток, как он есть, естественным образом не внося искусственных процедур;

- при процессной организации труда качественное завершение процесса во многом зависит от работника, выполняющего процесс, при поточной организации роль работника минимальна, а успех или неуспех начатого процесса зависит от того, насколько эффективно он организован;

- процесс – продукт деятельности хозяина процесса, поток – командное творчество. В офисной работе это обстоятельство приносит существенную выгоду.

- процесс помогает отследить стадии передела, поток – передел, движение информации, потери в производстве;

- в процессном подходе продукт отвечает требованиям социального заказа, в поточном – стремится соответствовать идеальному конечному результату, т. е. должен иметь только те свойства, за которые готов платить потребитель и именно столько свойств, чтобы полностью удовлетворить запросы потребителя;

- при процессном подходе изменения и совершенствования – дополнительная процедура, в поточном – заложены при проектировании потока;

- поточная организация управления предполагает, помимо всего прочего, разделение операций на действия, добавляющие стоимость и действия, не добавляющие стоимости, которые сокращаются и оптимизируются в первую очередь.

Для повышения эффективности деятельности государственной службы необходимо использовать новый подход к анализу существующих процессов. Концепция организации потока, используемая в бережливом производстве, позволяет перевести акцент с выполняемых функций в государственной службе на потоки, которые проходят и организуются в деятельности учреждений.

Концепция «бережливое производство» создавалась, как методология оптимизации затрат в автомобильной промышленности. Пионерами в применении данной концепции были производственные предприятия. Бережливое производство подразумевает принципиально новые подходы к культуре менеджмента и организации предприятия, она также предлагает набор инструментов, позволяющих удешевлять и ускорять процессы. Для этого в арсенале бережливости имеется множество инструментов, хорошо известных специалистам по качеству: точно вовремя (just in time), 5S (рациональная организация рабочего места), кайдзэн (концепция непрерывного улучшения), управление потоком создания ценностей (value stream management), покэ-ёка (метод защиты от ошибок) и др. В этом списке специалисты-практики выделяют «управление потоком создания ценностей» как один из наиболее результативных инструментов в достижении целей концепции «бережливое производство». Картирование потока создания ценности позволяет иначе посмотреть на эффективность в государственной службе, выделить потоки и отделить человека от его функции и рабочего места, уйти от формальных инструкций и подчинить все элементы деятельности производственному потоку. В этом скрыт огромный потенциал развития эффективности труда государственных служащих и всего государственного аппарата.

Философия бережливого производства – самый мощный инструмент для создания ценности и борьбы с потерями в организации любого типа.

Если уходящую эпоху можно определить как **«время массового производства»**, то новая – это **«время бережливого производства»**.

Особенности нового времени:

- командная работа;
- интенсивный открытый обмен информацией;
- эффективное использование ресурсов и исключение потерь;
- непрерывное совершенствование.

**Бережливое производство** – прорывный подход к менеджменту и управлению качеством, обеспечивающий долговременную конкурентоспособность без существенных капиталовложений.

Данный подход особенно важен для государственной службы, инвестиции, в совершенствование которой неохотно выделяются, так как традиционно считается, что государственная служба это сектор непроводительный но общественно необходимый при любых затратах на его содержание.

Бережливое производство – великолепное средство борьбы с муда (японское слово, означает потери, отходы, то есть любую деятельность, которая потребляет ресурсы, но не создает ценности). Бережливое производство помогает определять ценность, в наилучшей последовательности выстраивать действия, ее создающие, выполнять работу без лишних перерывов и делать ее все более и более эффективно. Отправная точка бережливого мышления – это ценность. Ценность [товара, услуги] создается производителем, но может быть определена только конечным потребителем. Говоря кратко, определение ценности – первый и самый важный этап в организации бережливого производства.

При описании [составлении карты] потока создания ценности, включающего все этапы проектирования и изготовления определенного продукта, все действия делятся на три категории:

1. действия, которые создают ценность для потребителя;
2. действия, которые не создают ценности, но которые нельзя удалить из процессов разработки, оформления заказа и изготовления товара (муда первого рода);
3. действия, которые, с точки зрения потребителя, не создают ценности и поэтому могут быть немедленно исключены из потока (муда второго рода).

Чтобы поток создания ценности пришел в движение, нужна полная реорганизация представлений о том, как организовать работу. Конечная цель улучшения работы — это ликвидация всех задержек по всей производственной системе. При переложении данного принципа на работу государственного аппарата это связано с отлаживанием потоков по принятию решений на каждом этапе выполнения запроса. Так же обязательным условием является признание существующих негативных фактов в организации труда государственной службы, присущих нашей реальности. Наблюдения и опрос госслужащих показали, что эффективность в течение рабочего дня довольно низкая, и повышается лишь после 18.30 вечера, когда мало кто и что отвлекает и можно сосредоточиться на выполнении основной работы. Это связано с тем, что исчезают или снижаются основные источники разрушения эффективности труда государственных служащих: совещания, телефонные звонки, консультации и посещения.

Опираясь на беседы и мнение специалистов, мы предварительно можем сделать несколько утверждений, которые указывают на узкие места ограничивающие рост эффективности государственной службы. Так, опросы показали, что:

**1. В среднем из 7–10 сотрудников подразделения зачастую наиболее эффективно работают только трое** (чаще всего это главные и ведущие специалисты с большим опытом работы в конкретной области). Остальные сотрудники выполняют вспомогательные работы, либо для выполнения своих обязанностей отвлекают главных специалистов, консультируясь у них и заставляя их подсказывать правильные способы решения поставленных задач. Здесь в подтверждение можно привести слова Президента РК «По заслугам человек должен продвигаться. По заслугам. Я человек, который прошел все, что только можно пройти. От рабочего до райуправления, городского, и областного, и республиканского управления. Мы всегда знаем, что в отделе работают 5 человек. Обычно двое пашут–пашут, а трое – карандаши переставляют со стола. Мы же видим, что не те, которые пахали, все делали, а те, кто сидел, продвигается. Вы сами тоже должны работать соответствующим образом»,



– сказал Нурсултан Назарбаев, выступая на совещании с госслужащими корпуса «А» [10]. Отсюда можно сделать вывод, что главные и ведущие специалисты на государственной службе являются основой качества работы государства.

**2. На государственной службе стало нормой переработка рабочего времени.** По нашим оценкам переработка происходит ежедневно по несколько часов, включая выходные, субботу и воскресенье. В субботу время переработки составляет примерно 5–6 часов, в воскресенье еще 2–3 часа (либо выполняют необходимую работу дома).

**3. Длительность работы государственных служащих в неделю составляет примерно 70 часов,** а не 41 час как по закону.

**4. Документ на государственной службе готовится и переделывается в среднем 3–4 раза.**

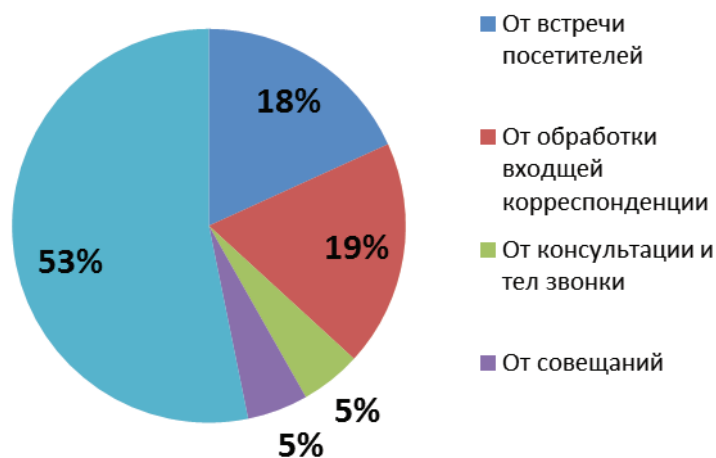
Основываясь на предварительных замечаниях, можно примерно подсчитать объем инвестируемого рабочего времени государственными служащими по стране в целом.

Численность служащих в РК на 1 января 2013 года составила – 91 077 человек. В целом по стране фактически замещено 86887 государственных должностей, что составляет 95,4 % от штатной численности. Сами служащие инвестируют в работу государственного аппарата – 42,624 млн ч/часов. В денежном выражении это соответствует сумму в 14,065 млрд тг. в год (при средней ставке 330 тг. в час). Именно это, по нашему мнению, позволяет компенсировать внутреннюю низкую эффективность государственного аппарата и добиваться результативности.

Таким образом, можно сказать, что потенциал повышения эффективности государственной службы имеется, и он скрыт в возможности налаживания более организованной работы госаппарата. Получив доступ к исследованию проводимых работ в одном из министерств, нам удалось в течение двух недель провести обучение и исследование работы одного из подразделений. Уже на стадии предварительного ознакомления специалистов с концепцией бережливого производства, было отмечено, что по их оценкам наибольшее количество времени в их повседневной деятельности (около 70 %) занимает подготовка писем и ответов на запросы различного рода. Для выполнения своих прямых экспертных обязанностей остается недостаточно времени. Взяв для наблюдения поток, связанный с подготовкой отчетов и писем нам удалось зафиксировать источники потерь в работе подразделения. Так были зафиксированы и оценены потери по четырем видам источников снижающих эффективность работы государственной службы:

- входящая корреспонденция;
- консультации и внутренние звонки;
- совещания;
- сопровождение посетителей.

*Итоговая оценка потерь отображена на рисунке 1.*



**Рисунок 1. Итоговая оценка потерь**

Потери от рассмотрения входящей корреспонденции – 18,9 % – в управлении, в комитете – 23,6 % (источники снижения эффективности мур и муда).

Потери от сопровождения посетителей – среднее 18,2 %. Но надо отметить, что 14,2 % времени за весь период, потери на сопровождение отнимали более 30 % рабочего времени, и 38 % времени всего периода потери на сопровождение занимали более 20 % рабочего времени. Источником снижения эффективности являлась мура.

Потери от звонков и совещаний пока находятся в обработке и в данном отчете были приняты за 5 %.

Результаты исследования показали (без точных расчетов потерь от звонков и совещаний) что в среднем около 47 % рабочее время управления затрачивается на выполнение вспомогательных работ – скрытых потерь (хождение, дублирующие отчёты, ответы по телефонам, сопровождение посетителей и др.). На выполнение основной работы остается лишь 53 % времени (рисунок 2).



**Рисунок 2. Эффективность основной работы государственных служащих**

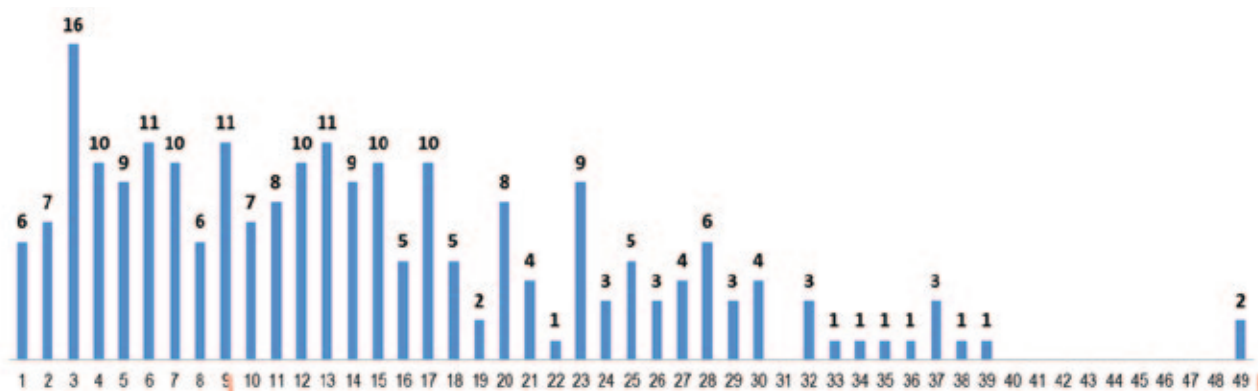
В ходе проведения хронометража были получены следующие результаты процесса подготовки ответов на письма и запросы, которые отражены на рисунке 3.

Эффективное время, используемое на обработку (изучение и подготовку) документов составляет 31 %. Основная причина неэффективности – подготовка отчета по методу «Компиляции». Решением может стать внедрение другого подхода, т. е. готовить отчет по методу «Исключения» лишнего из уже сформированного единого периодического отчета.



**Рисунок 3. Процесс подготовки ответов на письма и запросы**

За 10 месяцев количество входящей корреспонденции, принятой управлением Министерства, составило 23,7 % (789 писем) от общего числа входящей корреспонденции в комитет (3332 писем) (рисунок 4).



Когда поступает в день более 10 писем, происходит высокая загрузка – МУРА. Это разрушает эффективность!!!

**Рисунок 4. Анализ входящей корреспонденции**

Продолжительность рассматриваемого периода – 44 недели, или 220 рабочих дней, или 1760 часов. Средняя нагрузка на комитет по обработке входящей корреспонденции – 14,8 писем в день (3262 писем/220 дней). При минимальной трудоемкости одного письма – 4 чел/час, минимальные затраты времени составляют 59,3 чел/час (14,8 писем x 4 чел/час). При численности исполнительского персонала – 47 человек средняя нагрузка на одного сотрудника составит 1,26 чел/час в день (59,3 чел/час/47 чел).

Принимая во внимания принцип CCR, отметим, что перегруженность какого-либо участка или процесса вызывает сбой рабочего процесса или полную его остановку. Таким образом, учитывая, что обработка от 10 писем в день и выше, приводит к перегруженности сотрудников, только 86 дней или 39 % времени периода комитет работает без перегрузок по обработке корреспонденции. 61 % процент рабочего времени комитет работает в режиме перегрузки. Учитывая среднюю нагрузку по обработке входящей корреспонденции комитета 14,8 писем в день, получаем, что в среднем за период комитет работает в режиме перегрузки. Учитывая, что потерю времени более 33 % можно назвать критической, из-за того, что комитет не в состоянии выполнять основную работу, рассчитаем критические потери времени для комитета. Критические потери времени для комитета составляют 124 чел. час (47 чел x 8 час x 33 %). На 124 чел/час приходится 31 письмо. Количество дней, когда нагрузка комитета составляла 31 и более письмо – 14 дней за период. Таким образом, 14 дней периода комитет не мог выполнять свои задачи, что означает временную потерю управляемости. Учитывая неравномерную критическую перегрузку департаментов и комитетов, время потери управляемости значительно увеличивается.

Сопровождение посетителей является одной из значительных статей потерь в организации труда. На графике показан процент потерь на встречу и сопровождение (рисунок 5).



**Рисунок 5. Потери, связанные со встречами и сопровождением**

На рисунке видно, что большая часть загрузки находится на уровень более 10 % в неделю, это означает, что почти регулярно комитет тратит более 10 % своего времени на вспомогательные работы, не проводя основную работу. 71,4 % в течение исследуемого периода комитет более 10 % рабочего времени в неделю тратит на встречу посетителей. 38 % времени комитет тратит не менее 20 % всего времени. Это при учете, что мы оцениваем общее время, а не доступное время. 14,2 % всего времени комитет отвлекается на сопровождение посетителей более 30 % от общего времени.

Таким образом, причинами снижения эффективности являются:

1. Затраты времени на выполнение не основных задач;
2. Использование при подготовке отчетов и статистических справок методики «компиляции», а не методики «исключения»;
3. Подготовка дублирующих отчетов;
4. Подготовка отчетов с низкой информационной ценностью для получателя.

Данные результаты предварительные. Само исследование и расчеты продолжаются, но уже на данном этапе можно сказать, что потенциал применения концепции бережливого производства может значительно изменить взгляд на деятельность государственного аппарата в вопросах повышения его эффективности.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- 1 Назарбаев Н. А. *На пороге XXI века*, – Алматы: Атамұра, 2003. – 256 с.
- 2 М. М. Максимцова, М. А. Комарова, «Менеджмент». – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2006. – 320 с.
- 3 *Общий и специальный менеджмент*. – Под ред. А. Л. Гапоненко. – М.: РАГС, 2000. – 568 с.
- 4 Репин В. В., Елиферов В. Г. «Процессный подход к управлению. Моделирование бизнес-процессов». – М.: РИА «Стандарты и качество», 2004. – 408 с.
- 5 Зеркин Д. П., Игнатов В. Г. «Основы теории государственного управления». Курс лекций. – Ростов н/Д: издательский центр «МарТ», 2000. – 448 с.
- 6 Альтшуллер Г. С., Селюцкий А. Б. «Крылья для Икара: как решать изобретательские задачи». – Петрозаводск: Караелия, 1980. – 224 с.
- 7 Д. Тэппинг, Э. Данн «Бережливый офис». М.: Альпина Бизнес Букс, 2009. – 320 с.
- 8 Д. П. Вумек, Д. Т. Джонс «Бережливое производство: Как избавиться от потерь и добиться процветания вашей компании». 2-е изд. – М.: Альпина Бизнес Букс, 2005. – 473 с.
- 9 У. Левинсон, Р. Рерик «Бережливое производство: синергетический подход к сокращению потерь». Пер. с англ. – М.: РИА «Стандарты и качество», 2007. – 272 с.
- 10 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://tengrinews.kz/kazakhstan\\_news/nazarbaev-karerniy-rost-doljen-byit-po-zaslugam-243737/](http://tengrinews.kz/kazakhstan_news/nazarbaev-karerniy-rost-doljen-byit-po-zaslugam-243737/)

Дата поступления статьи в редакцию 25.10.2013