



НАИЗ

Национальная Ассоциация
Институтов Закупок

Отчет по итогам аудита системы автоматизации закупок Новосибирской области

Заказчик:	ГКУ НСО «УКСис»
Исполнитель:	НАИЗ
Аудитор:	М.А. Дьячков, эксперт НАИЗ
Дата:	28 апреля 2016

ОГЛАВЛЕНИЕ

1. Назначение документа
 - 1.1. Цели аудита
 - 1.2. Объекты аудита
 - 1.3. Методология аудита
2. Методологическая основа аудита
3. Общая оценка системы
4. Выявленные проблемы
 - 4.1. Отклонения п. 2 параграфа 2:
 - 4.2. Отклонения п. 3 параграфа 2:
 - 4.3. Прочие нюансы:
5. Оценка влияния выявленных проблем
 - 5.1. Следствия допущенных нарушений.
 - 5.2. Расчет издержек, вызванных перечисленными в п. 4 свойствами ГИСЗ в 2014 г.
6. Выводы
7. Рекомендации
- Приложение

1. Назначение документа

1.1. Цели аудита

- Оценка эффективности государственной информационной системы в сфере закупок Новосибирской области (далее – ГИСЗ).
- Выявление свойств системы ГИСЗ, негативно сказывающихся на эффективности расходования бюджетных средств на обеспечение процесса закупок;
- Оценка влияния выявленных свойств ГИСЗ на эффективность расходования средств на обеспечение процесса закупок;
- Определение мер, направленных на повышение эффективности ГИСЗ.

1.2. Объекты аудита

- Государственная Информационная система в сфере закупок Новосибирской области;
- Модель взаимодействия специалистов контрактных служб и контрактных управляющих организаций Новосибирской области с ГИСЗ;
- Модель информационного обмена между ГИСЗ и иными информационными системами, используемыми специалистами контрактных служб и контрактными управляющими Новосибирской области.

1.3. Методология аудита

- Интервьюирование представителей ГКУ НСО «УКСис», ответственных за внедрение и эксплуатацию ГИСЗ;
- Интервьюирование и анкетирование специалистов контрактных служб и контрактных управляющих организаций Новосибирской области, осуществляющих взаимодействие с ГИСЗ;
- Определение типового процесса взаимодействия контрактных служб и контрактных управляющих пользователей ГИСЗ с имеющимися в их распоряжении информационными системами;
- Соотнесение выявленного процесса с экспертным представлением об эффективном процессе автоматизации закупок.
- Выявление нюансов, снижающих эффективность автоматизации закупок, и оценка их влияния на объем расходуемых средств на обеспечение процесса закупок.

2. Методологическая основа аудита

В соответствии с представлением экспертов рабочей группы по автоматизации закупок Национальной Ассоциации Институтов Закупок, любая региональная или муниципальная система, предназначенная для автоматизации закупочных процессов и внедряемая централизованно на уровне региона, муниципалитета или ведомства ГРБС, должна:

1. Соответствовать потребностям исполнительных органов государственной власти, осуществляющих функции по обеспечению реализации государственной политики в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.
2. Способствовать реализации функций, возложенных на специалистов контрактных служб и контрактных управляющих законодательством РФ в сфере закупок товаров, работ и услуг.
3. Не создавать препятствий реализации частных и специфичных функций специалистов контрактных служб и контрактных управляющих при организации и осуществлении процесса закупок товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд, обусловленных спецификой деятельности организации.

3. Общая оценка системы

По итогам аудита, эксперты НАИЗ отметили достаточную степень соответствия ГИСЗ обозначенному выше представлению. Тем не менее, отмечаются незначительные отклонения по пунктам 2 и 3.

Следствием обозначенного отклонения является:

1. Дополнительные расходы на обеспечение процесса закупок;
2. Возможное снижение качества планирования и прогнозирования бюджетов в связи со снижающимся качеством используемой информации.

Подробная информация о выявленных отклонениях дана в п. 4.

Примерная оценка расходов, вызванных перечисленными отклонениями – в п. 5.

4. Выявленные проблемы

4.1. Отклонения п. 2 параграфа 2:

ГИСЗ может затруднять исполнение, возложенных на специалистов контрактных служб и контрактных управляющих задач в сфере закупок товаров, работ и услуг. А именно:

4.1.1. Значимая часть респондентов отметила случаи дублирование информации между ГИСЗ и иными обязательными в использовании системами, в некоторых случаях даже несмотря на наличие необходимых интеграций. Дублирование информации может в существенной степени повысить трудозатраты на исполнение стоящих перед пользователями задач, негативно влияя на эффективность автоматизации закупок.

В ходе аудита было обнаружено дублирование информации между:

- 1) ГИСЗ и Единой Информационной Системой (zakupki.gov.ru).

№	Дублируемые информационные сущности	% респондентов
1	План-график закупок	12,9%
2	Информация об исполнении контракта	45,7%
3	Протокол подведения итогов закупок	12,9%

Таблица 1. Дублирование между ГИСЗ и ЕИС.

Примечание к Таблице 1:

Указанные данные были получены в результате анкетирования специалистов 71 организации. Данные не подлежали проверке при исследовании системы.

4.1.2. Значимая часть респондентов обозначила неиспользование ГИСЗ в реализации некоторых функций, исполнение которых регламентировано процессом государственных и муниципальных закупок.

В ходе аудита было выяснено, что вне ГИСЗ реализуются следующие регламентированные процессом государственных и муниципальных закупок функции:

№		% респондентов
1	Расчет начальной максимальной цены контракта (НМЦК)	82,90%
2	Формирование печатных форм документов (ООЗ, извещения, контракты и др.)	58,60%
3	Формирование отчета с обоснованием начальной максимальной цены контракта (НМЦК)	44,30%
4	Ведение Реестра контрактов	18,60%
5	Проверка планируемых закупок на предмет ошибок	27,10%
6	Формирование отчета об исполнении контракта	37,10%
7	Расчет сроков отдельных этапов конкурентных процедур	28,60%

8	Расчет и контроль максимально допустимого объема закупок до 100 т.р. и запросов котировок	40%
9	Подбор кодов ОКПД2	17,10%
10	Подбор кодов ОКВЭД2	15,70%
11	Определение допустимых способов закупки для конкретной номенклатуры (работа с аукционным перечнем)	18,60%

Таблица 2. Задачи, решаемые пользователями вне ГИСЗ.

Примечание к Таблице 2:

Указанные данные были получены в результате анкетирования специалистов 71 организации. Данные не подлежали проверке при исследовании системы.

Реализация перечисленных функций может происходить как вручную, так и с использованием утилитарных средств автоматизации закупок,купаемых и внедряемых по инициативе сотрудников конкретной организации. В связи с этим могут возникать дополнительные трудозатраты на дублирование информации, расходы на приобретение специализированного ПО, а также увеличивается риск получения некорректных данных.

Оценка трудозатрат, вызванных отсутствием в ГИСЗ ряда функций и дублированием информации, дана в параграфе 5 Отчета.

4.2. Отклонения п. 3 параграфа 2:

Задачи, возникающие в процессе работы специалистов контрактных служб и контрактных управляющих, выходящие за рамки регламентированного законодательством процесса и определенные экспертами рабочей группы как частные и специфические, зачастую не выполняются в ГИСЗ даже при наличии соответствующих функций. Вероятно, проблема связана с недостаточно осведомленностью пользователей о функционале ГИСЗ.

Под специфическими потребностями понимается:

- Формирование нерегламентированных отчетов;
- Анализ закупок организации;
- Сбор потребностей с отделов для формирования заявок на закупки;
- Иные задачи, определяемые спецификой деятельности конкретной организации.

4.3. Прочие нюансы:

- 30% респондентов отметили, что чаще всего добавление позиции в спецификацию закупки происходит через включение новой позиции в Каталог ТРУ.

Респонденты отметили, что добавление позиции в Каталог через согласование с оператором Каталога занимает до 3 рабочих дней, что может вызывать неудобства при проведении закупки.

- 55,7% респондентов отметили, что неоднократно сталкивались со случаями, когда фактически доведенные ЛБО не отражаются в ГИСЗ как доступные.

Вероятно, причина проблемы в недостаточной осведомленности пользователей о специфике интеграции ГИСЗ с финансовой системой.

- 30% респондентов отметили, что средства, сэкономленные в результате торгов, не всегда отражаются в ГИСЗ для использования в дальнейших закупках.
- Определенная часть пользователей ГИСЗ отметила дублирование между ГИСЗ и используемыми в организациях бухгалтерским программным обеспечением. Перечень сущностей приведен в Таблице 3.

№	Дублируемые информационные сущности	% респондентов
1	Информация о заключении контракта	43,3%
2	Информация о поставках по контракту	38,8%
3	Информация о оплатах по контракту	43,3%
4	Информация о контрагентах	49,3%
5	Информация о закупаемой номенклатуре	35,8%

Таблица 3. Дублирование между ГИСЗ и бухгалтерским ПО.

Примечание к Таблице 3:

Указанные данные были получены в результате анкетирования специалистов 71 организации. Данные не подлежали проверке при исследовании системы.

5. Оценка влияния выявленных проблем

5.1. Следствия выявленных проблем¹.

Следствием отклонений п. 2 и 3 параграфа 2 может являться повышение трудозатрат специалистов контрактных служб, влекущее дополнительные расходы на обеспечение процесса закупок.

На основании информации о трудозатратах на наиболее общие задачи специалистов контрактных служб при проведении закупок, был произведен расчет трудозатрат, вызванных выявленными нарушениями.

В Таблице 4 приведена информация о дополнительных временных затратах на дублирование информации и осуществление рутинных операций при проведении «среднестатистической» закупки с учетом процента пользователей, дублирующих информацию и использующих для некоторых задач иные системы.

Тип закупки	На рутинные операции (мин.)	На дублирование (мин.)	Итого (мин)
Закупка без размещения в ЕИС	26	18,6	115
Закупка, размещаемая в ЕИС	60,3	24,7	200

Таблица 4. Дополнительные временные затраты.

На основании предполагаемого среднего расхода на заработную плату и налоговые отчисления специалиста по закупкам в Новосибирской области в 25 тыс. р. и среднего количества рабочих дней в году - 20,5, была рассчитана стоимость одной минуты сотрудника контрактной службы – 2 р. 54 коп.

При этом дополнительные расходы бюджетных средств на обеспечение процесса закупок составят 113,28 рубля на одну закупку малого объема и 215,9 рублей на одну закупку конкурентным способом, как показано в Таблице 2:

Тип закупки	На рутинные операции (р.)	На дублирование (р.)	Итого (р.)
Закупка без размещения в ЕИС	66,04	47,24	113,28
Закупка, размещаемая в ЕИС	153,16	62,74	215,9

Таблица 5. Примерный объем дополнительных расходов.

Исходные данные, использованные для расчетов, приведены в Приложении к Отчету.

¹ В параграфе приведены расчеты, основанные на анализе трудозатрат специалистов контрактных служб, проведенных НАИЗ в период с 15.03.2015 по 15.04.2015. Расчеты носят условный характер и служат для представления примерных объемов затрат бюджетных средств, могущих являться следствием некоторых свойств МИС.

5.2. Расчет возможных издержек вследствие перечисленных в п. 4 свойств ГИСЗ.

По данным ГКУ «УКСис» заказчиками Новосибирской области в 2016 г. запланировано 15 569 закупок, из которых без размещения в ЕИС – 3 880, а с размещением в ЕИС - 11 689.

Расчетный совокупный объем дополнительных расходов бюджетных средств на обеспечение процессов закупок, который может быть вызван упомянутыми в п. 4 отклонениями ГИСЗ, в 2016 г. может составить 2 963 181,5 р.

При этом важно, что многие функции, отмеченные респондентами как решаемые вне ГИСЗ и порождающие дублирование, фактически реализованы в ГИСЗ и обеспечены необходимыми интеграциями.

Тип закупки	Кол-во закупок (ед.)	Издержки на 1 процедуру (р.)	Издержки Итого (р.)
Закупка без размещения в ЕИС	3 880	113,28	439 526,4
Закупка, размещаемая в ЕИС	11 689	215,9	2 523 655,1
Итого			2 963 181,5

Таблица 6. Детализация расходов

Примечание:

В расчете были учтены только те операции, которые исполняются при проведении каждой закупки. Операции, требующие периодического исполнения, но не привязанные к процессу проведения каждой закупки, учтены не были. Например, в расчет не вошли первичное формирование плана-графика.

Определение объема трудозатрат произведено исходя из максимально обобщенной и округленной информации, предоставленной практикующими специалистами контрактных служб.

Фактический объем издержек в связи с дублированием информации и отсутствием необходимых функций может существенно превышать указанный.

6. Выводы

По итогам аудита ГИСЗ НСО, экспертами рабочей группы по автоматизации закупок НАИЗ были сделаны следующие выводы:

1. Несмотря на наличие интеграции ГИСЗ с ЕИС некоторый процент пользователей дублирует между системами сущности, автоматизированная передача которых поддерживается. Вывод сделан на основании анкетирования заказчиков, случаи дублирования сущностей, автоматизированная передача которых поддерживается, не были исследованы экспертами рабочей группы. Вероятно, определенные случаи дублирования связаны с недостаточной осведомленностью пользователей о функционале ГИСЗ.

Отсутствие в ГИСЗ некоторых необходимых специалистам контрактных служб функций, а также неиспользование реализованных функций, может вызывать дублирование информации.

Исправление обозначенных выше нюансов может сэкономить около 3 000 000 р. в год на обеспечение процесса закупок.

2. Необходимость многократного ручного ввода одной и той же информации влияет на качество вводимой информации. Объем подобного влияния сложно измерим, но, учитывая, что вводимая информация используется для планирования и прогнозирования бюджетов региона и муниципалитетов, негативные последствия от низкого качества информации могут быть существенными.

В целом, несмотря на ряд обозначенных в отчете нюансов, функционал, реализованный в ГИСЗ является более совершенным, чем функционал ЕИС. При обеспечении определенного уровня осведомленности пользователей ГИСЗ о функционале системы, а также при осуществлении обозначенных в отчете доработок, ГИСЗ может облегчить работу специалистов, задействованных в организации государственных и муниципальных закупок.

7. Рекомендации

Для сокращения затрат на обеспечение процесса закупок, эксперты НАИЗ рекомендуют:

1. Исключить дублирование информации между ГИСЗ и ЕИС, обеспечив бесшовную интеграцию по протоколу для РМИС, когда таковой будет доступен.
2. Провести анализ востребованности в интеграции ГИСЗ с бухгалтерскими системами, используемыми в организациях, работающих в ГИСЗ.
3. Реализовать интеграцию с подсистемой бюджетного планирования.
4. Реализовать комплекс образовательных мероприятий, направленных на повышение уровня использования реализованного в ГИСЗ функционала.
5. Дополнить ГИСЗ функциями, автоматизирующими трудоемкие процедуры в процессе госзакупок.

Примечание к п. 5:

Т.к. более 85% указанных в п. 5 расходов приходится именно на «ручную» реализацию трудоемких задач специалистами контрактных служб, дополнение ГИСЗ функционалом, автоматизирующим эти задачи, является основным способом сокращения затрат.

При этом стоит разделить задачи на типовые (продиктованные регламентированным процессом ведения закупок по 44-ФЗ и 223-ФЗ) и нетиповые (продиктованные спецификой конкретной организации).

К типовым задачам, не реализованным в ГИСЗ, относится:

- Расчет начальной максимальной цены контракта (НМЦК);
- Формирование отчета с обоснованием начальной максимальной цены контракта (НМЦК);
- Формирование печатных форм документов (ТЗ, извещения, контракты, протоколы);
- Формирование отчета об исполнении контракта;
- Расчет сроков отдельных этапов конкурентных процедур;
- Определение допустимых способов закупки для конкретной номенклатуры (работа с аукционным перечнем).

К нетиповым задачам, не реализованным в ГИСЗ, относится:

- Процесс сбора и согласования потребностей со структурных подразделений;
- Отслеживание исполнения контракта;
- Отслеживание планов и фактов оплат;
- Иные задачи, требующие использования информации, введенной в ГИСЗ.

Приложение
К Отчету по итогам аудита
ГИСЗ НСО

Таблица 1. Реализация рутинных операций.

Задача	Трудозатраты (мин.) ²
Реализация рутинных операций	
Расчет начальной максимальной цены контракта (НМЦК)	10
Формирование печатных форм документов (ООЗ, извещения, контракты и др.)	60
Формирование отчета с обоснованием начальной максимальной цены контракта (НМЦК)	10
Ведение «Реестр контрактов»	5
Проверка планируемых закупок на предмет ошибок (например, в выборе способа размещения заказа)	10
Формирование отчета об исполнении контракта	10
Расчет сроков отдельных этапов конкурентных процедур	1
Расчет и контроль максимально допустимого объема закупок до 100 т.р. и запросов котировок	1
Подбор кодов ОКПД2 (на 1 закупку в среднем)	10

² Оценки трудозатрат приведены для условий, близких к идеальным: отсутствие отвлекающих факторов, наличие у специалиста нужного уровня квалификации и своевременного доступа к необходимой информации. Фактические трудозатраты могут существенно превышать указанную величину.

Задача	Трудозатраты (мин.)
Дублирование между информационными системами	
План-график закупок (актуализация)	5
Заявка на проведение процедуры (извещение)	5
Информация об исполнении контракта	10
Протокол подведения итогов конкурса/аукциона/запроса котировок	5
Информация о заключении контракта	5
Информация о поставках по контракту	5
Информация об оплатах по контракту	10
Информация о закупаемой номенклатуре (спецификация)	15