




Модернизация программ социальной защиты

Управление рисками при закупке IT-услуг

Алексей Случинский
Всемирный банк



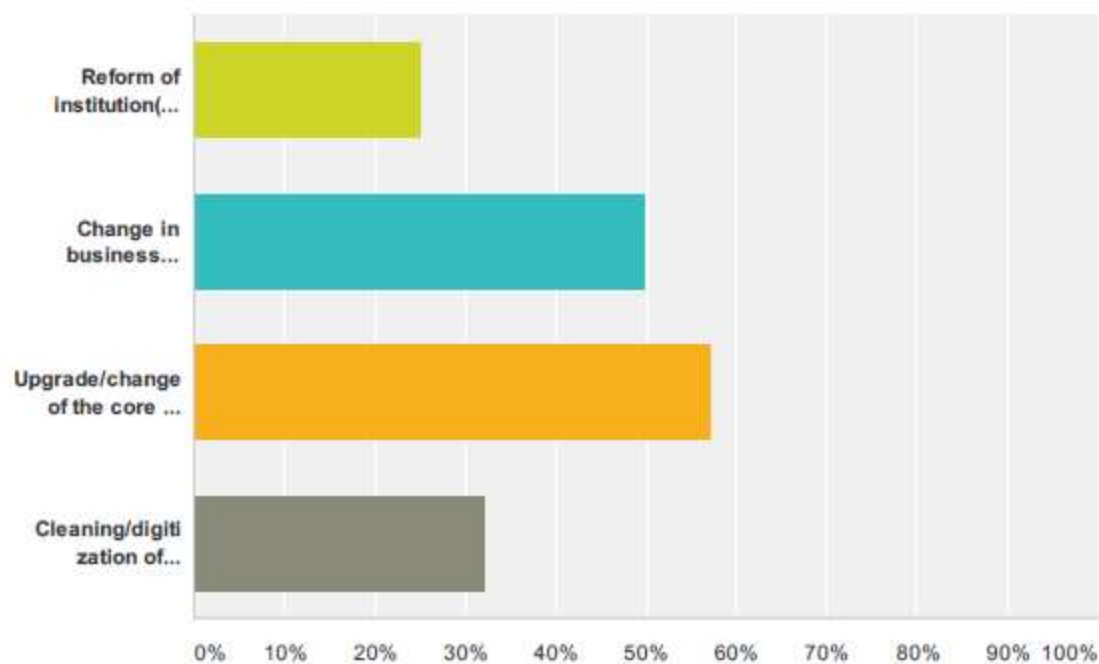


Природа программ модернизации социальной защиты

- Институциональная интеграция или изменения в сферах институциональной ответственности
- Внедрение новых схем или/или слияние или перераспределение существующих программ
- Модернизация или интеграция отдельных функций (сбор взносов и т.д.)
- Интеграция с внешними поставщиками услуг (выплата пособий и т.д.)
- Автоматизация ручных процессов, укрепление делопроизводства, улучшение систем отчетности и мониторинга
- Расширение доступа к услугам (филиалы «единого окна», услуги в режиме реального времени, служба поддержки)
- Улучшение качества услуг (автоматизация обработки претензий и т.д.)



Обследование: «Включала ли ваша последняя реформа...»



Данные – это ключевой стратегический актив любого агентства социальной защиты

- Отсутствие надлежащих записей означает:
 - отсутствие четких и легитимных прав на получение пособий
 - оказание клиентам неудовлетворительных услуг
 - отсутствие действенного исполнения права
 - ограниченный потенциал по планированию, бюджетированию и мониторингу

- ... **но качество данных достигается высокой ценой и реализация систем хранения и управления связана с крупными рисками**



- Процесс закупок обычно растягивается до 6-12 месяцев
- Реализация такого сложного IT-проекта может растянуться до 3-5 лет

Реализация информационных систем – это трудное дело, сопряженное с рисками

Средние показатели по США

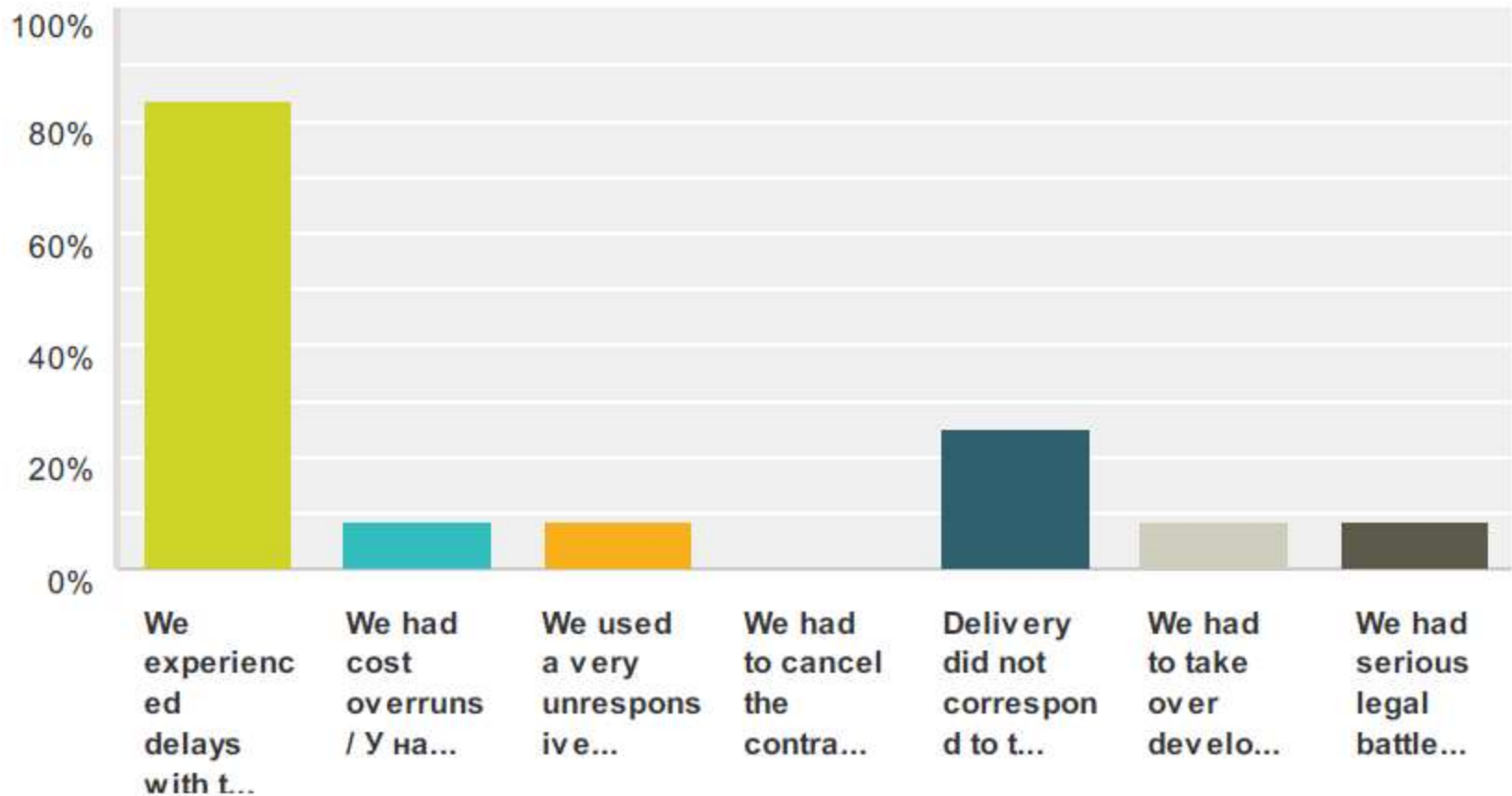
- 50% крупных проектов терпят неудачу
- в 80% вносятся поправки к контрактам
- Реализация более половины сопровождается спорами

Источник: презентация Карлоса Феррейра, ВБ, «Закупка информационных систем и технологий», 2000 г.

- Чтобы осуществлять мониторинг всех рисков и управление ими, нужен надлежащий надзор
- Чтобы обеспечить ответственность поставщиков, нужны четкий план внедрения системы и четкие обязанности по отчетности



Обследование: «Столкнулось ли ваше агентство с какими-либо проблемами при реализации контрактов?»





Подготовительные работы

- В процессе должны принимать участие и операционные специалисты, и специалисты по ИСУ/ИКТ. ИКТ – только часть решения. Необходимо критически оценивать все компоненты бизнес-процесса
- Чтобы определить имеющийся набор навыков и сформулировать наиболее оптимальную стратегию реализации, необходимо тщательно взвесить внутренние ресурсы и потребность во внешних знаниях и навыках
- Определить и тщательно проанализировать все риски, сопряженные с разработкой и техническим сопровождением. Ожидайте неожиданностей и подготовьтесь ко многим непредвиденным обстоятельствам.

- **Аутсорсинг функций**

Привлечение на договорной основе внешнего поставщика (поставщиков) услуг для выполнения различных функций системы. Отсутствие прямой ответственности за процессы.

- **Адаптация готового продукта**

Адаптация уже разработанного коммерческого продукта к конкретным бизнес-потребностям.

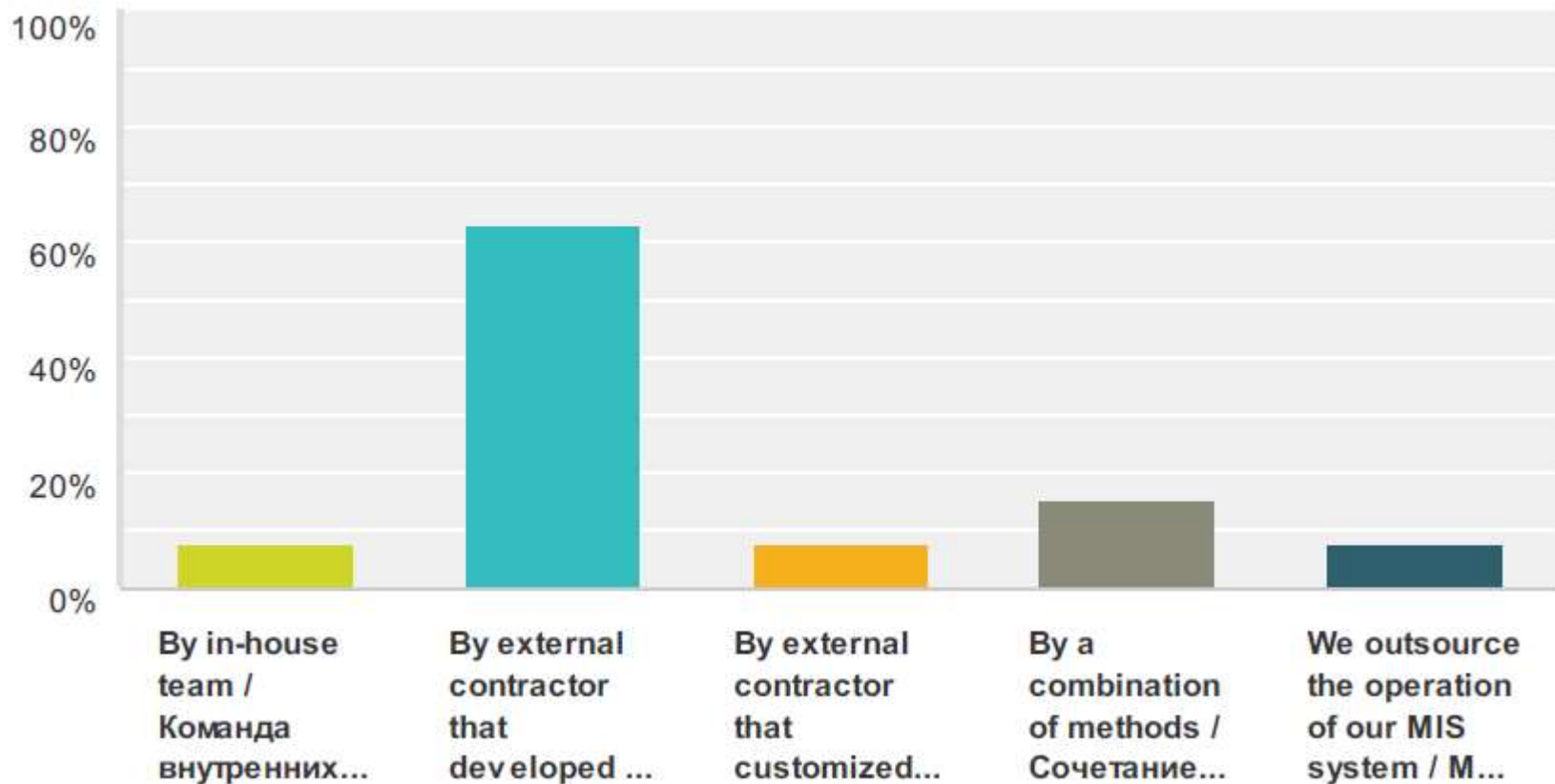
- **Аутсорсинг функций по разработке**

Наём профессиональной консультационной IT-компании для проектирования и/или разработки программного обеспечения или отдельных компонентов.

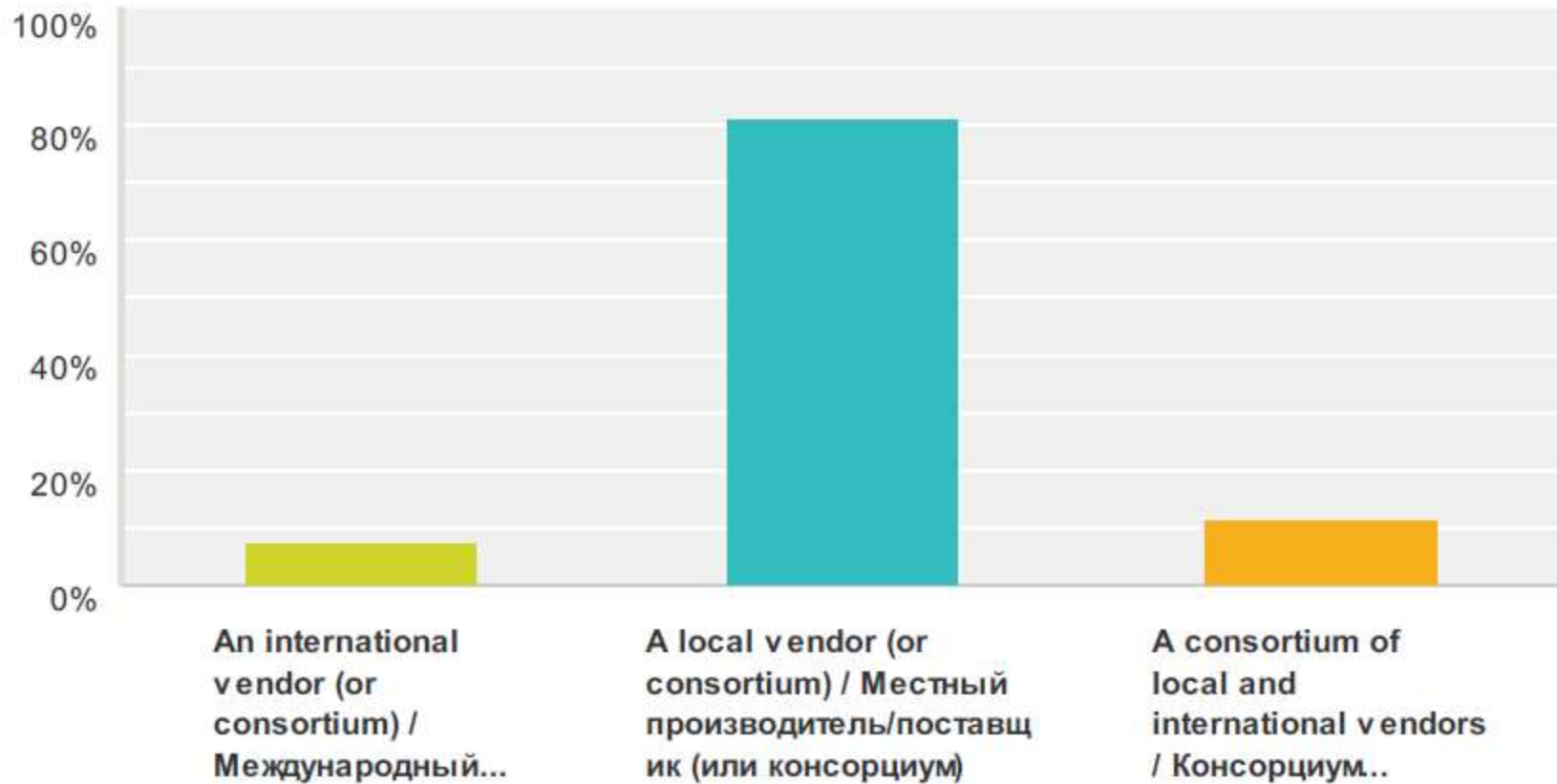
- **Разработка собственными силами**

Мобилизация под внутренним руководством команды внутренних (и внешних) специалистов для разработки системы.

Обследование: «Доминирующий вариант, использовавшийся недавно при разработке ИСУ»



Обследование: «Основным подрядчиком был»



Анализ вариантов реализации

	Выгоды	Риски
Аутсорсинг функций	<ul style="list-style-type: none">▪Преимущество внешнего опыта и потенциала▪Может быть более экономичным благодаря специализации	<ul style="list-style-type: none">▪Проблемы, сопряженные с заключением контракта. Невнимательность по отношению к небольшим, но критически важным деталям существующих процессов или требований может поставить под угрозу реализацию или эксплуатацию
Адаптация готового продукта	<ul style="list-style-type: none">▪Может быть быстрым и легким решением▪Прямой контроль над бизнес-процессом	<ul style="list-style-type: none">▪Из-за местной специфики индивидуализация может занять больше времени, чем ожидалось▪Могут оказаться дорогими лицензия/техническое сопровождение▪Высокая зависимость от внешнего поставщика▪Риск скрытых издержек (например, потребность в периодической модернизации и модификации)
Аутсорсинг функций по разработке	<ul style="list-style-type: none">▪Преимущество внешнего технического опыта и потенциала	<ul style="list-style-type: none">▪В первоначальном контракте невозможно указать все непредвиденные обстоятельства▪Высокий риск задержек и увеличения расходов/модификации▪Зависимость от поставщика▪Ограниченный потенциал по мониторингу
Разработка собственными силами	<ul style="list-style-type: none">▪Полное владение процессом▪Полный доступ к исходному коду▪Знание контекста, потребностей, пользователей	<ul style="list-style-type: none">▪Нехватка в государственном секторе квалифицированных специалистов по ИТ и управлению▪Разница между заработной платой в государственном и частном секторах может привести к «утечке» потенциала на фазе эксплуатации и технического сопровождения



Закупка ИСУ: картирование рисков

Риски институционального/управленческого характера

- Ограниченное понимание требований системы и бизнес-процессов
- Неудовлетворительные планы управления и слабые инструменты исполнения контракта
- Отсутствие навыков и/или усилий по контролю качества со стороны заказчиков
- Подход «невмешательства» может лишь отсрочить кризис, в то время как микро-управление со стороны заказчика создает дополнительные меры ответственности

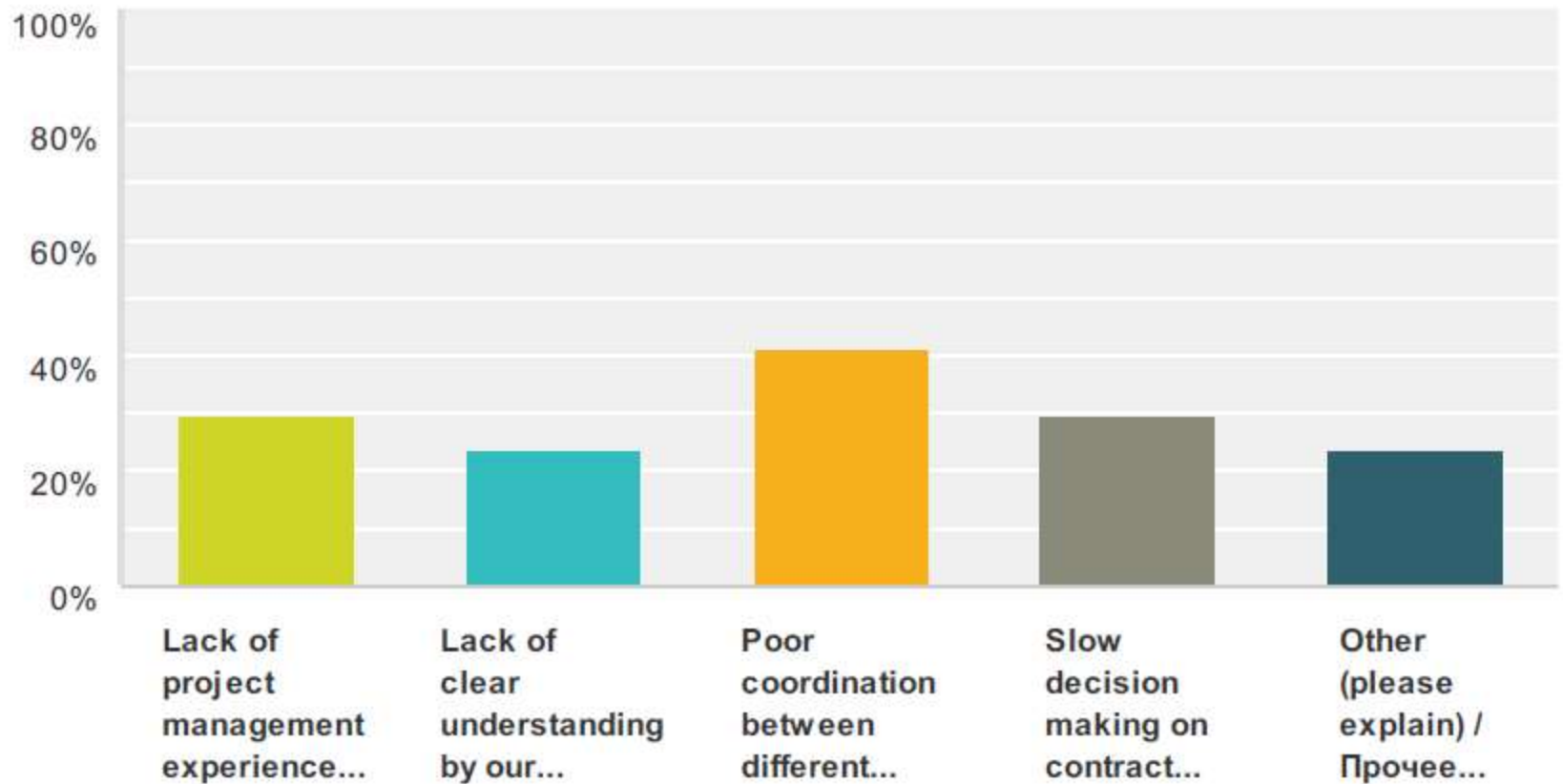
Риски, сопряженные с заключением контрактов

- Недостаточность спецификаций в первоначальном техническом задании
- Недостаточность механизмов адаптации к изменениям
- Двусмысленность процедур сдачи-приемки
- Смещение внимания и ресурсов ИТ-поставщика в сторону новых проектов и новых заказчиков
- Риск перерасхода финансовых ресурсов и превышения предусмотренного времени работ

Внешние риски и риски после реализации

- Политические, правовые и нормативные изменения
- Изменение в руководстве
- Быстрый научно-технический прогресс

Обследование: «Трудности институционального характера»



Управление проектом

- Установить четкие положения по управлению процессом
- Использовать опыт третьей стороны для обеспечения качества разработки и процесса
- Вовлекать операционный персонал в процесс проектирования и приемочного испытания системы (в рамках специальных рабочих групп)
- Требовать периодические отчеты от проекта и регулярной консультации с внутренними командами по ИТ и управлению
- Требовать и периодически рассматривать план управления реализацией
- Требовать, чтобы на протяжении всего проекта в команде разработчиков присутствовали представители заказчика



Контроль исполнения контрактов

- Требовать/стимулировать сотрудничество между местными и международными компаниями при разработке продукта, чтобы обеспечить эффективное взаимодействие и преемственность. Подумать о совместной ответственности.
- Рекомендовать использование тех программных/аппаратных инструментов, для которых ведомство способно обеспечить техническое сопровождение (в спецификациях системы)
- Обеспечить гибкость условий контракта в отношении изменения спецификаций, оплаты и сроков
- Обеспечить, чтобы график выплат был привязан к основным этапам/разрабатываемым продуктам
- Требовать проведения в рамках исполнения контракта обучения как специалистов по ИТ, так и операционных сотрудников
- Обеспечить четкие положения относительно владения исходным кодом и любой поставкой (даже частичной)
- Обсудить условия постепенной передачи права владения компонентами системы по мере их разработки (необходимо зафиксировать в виде отдельного положения в контракте)



Управление процессом разработки

- Разделите фазы реализации: (i) проектирование и (ii) разработка
- Для создания новой системы обычно требуется значительный опыт и навыки; следовательно, обычно для выполнения этой задачи привлекаются специалисты со стороны
- Можно присудить один крупный контракт, включающий анализ, проектирование и реализацию системы и проведение обучения. Но такие крупные закупки сопровождаются существенными рисками
- Альтернативно (и более часто) анализ системы (Фаза I) является отдельной задачей, по итогам которой предоставляются следующие материалы: анализ пробелов, дизайн новой системы, технические спецификации, расчет стоимости, пакет тендерных материалов, длинный список поставщиков
- Прежде чем начнется тендерный процесс в рамках Фазы II, все документы Фазы I должны быть рассмотрены и одобрены руководством и соответствующей Технической комиссией.

- Продуманная стратегия реализации так же важна, как и достаточный бюджет
- Реинжиниринг, проектирование и реализация системы должны находиться «во владении» всей организации в целом, а не проводиться только группой внешних консультантов.
- Реинжиниринг системы – это прежде всего **организационные изменения**
- Не разрабатываете сложные решения для простых проблем. Вам нужно понять, что вы получите и почему. Не нужно приобретать Rolls-Royce, если можно обойтись велосипедом.
- Начните координацию с реформами других ведомств и систем (реестры граждан, платежные/банковские системы, налоговая администрация и т.д.) на ранних этапах
- Определите 2-3 фазы реформы/проекта и четкие результаты по их итогам: [1-2 года] / [2-4 года] / [4-7 лет]