



LIETUVOS RESPUBLIKOS VALSTYBĖS KONTROLĖ

VALSTYBINIO AUDITO ATASKAITA EUROPOS SAJUNGOS STRUKTŪRINIŲ FONDŲ LĖŠOMIS FINANSUOJAMŲ INFORMACINĖS VISUOMENĖS PLĖTROS PROJEKTŲ VALDYMAS

2008 m. lapkričio 19 d. Nr. VA-9000-2-25
Vilnius

Auditas atliktas, vykdant
Valstybės kontrolės Informacinių sistemų valdymo ir audito
departamento direktoriaus Dainiaus Jakimavičiaus
2008-04-01 pavedimą Nr. 9000-2,
2008-05-08 pavedimą Nr. 9000-2-1

Auditą atliko valstybinių auditorių grupė:
Živilė Kindurytė (grupės vadovė)
Rimgaudas Gamulis
Irina Kiškina

Auditas pradėtas 2008-04-01
Auditas baigtas 2008-10-31

Su valstybinio audito ataskaita galima susipažinti
Valstybės kontrolės interneto puslapyje
adresu www.vkontrolė.lt

SANTRAUKA

Informacinės visuomenės plėtra yra vienas iš Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos¹ prioritetų, todėl svarbu užtikrinti tinkamą valstybės informacinių sistemų valdymą, suderinamumą ir funkcionavimą, suteikti galimybę daugeliui Lietuvos gyventojų naudotis elektroninėmis valstybės institucijų paslaugomis.

Valstybės kontrolės atliktas auditas yra susijęs su Valstybės ilgalaikės raidos strategijos žinių visuomenės prioritetu valstybės valdymo ir savivaldos srityje ir Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004–2008 m. programos 4 punkte numatytų įsipareigojimų įgyvendinimo vertinimu.

Siekdami įvertinti Europos Sąjungos lėšomis finansuojamų informacinės visuomenės plėtros projektų valdymą, Informacinės visuomenės plėtros komitete prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės ir VŠĮ Centrinėje projektų valdymo agentūroje, atlikome valstybinį veiklos auditą.

Audito metu, vertindami informacinės visuomenės plėtros projektų atrankos ir derinimo procedūrų vykdymą, išanalizavome projektų atrankos kriterijų atitiktį tiriamos srities strateginiams dokumentams, projektams reikalingų lėšų pagrįstumo vertinimą ir projektų tikslų suderinamumą.

Įvertinome informacinės visuomenės plėtros projektų eigą ir jų įgyvendinimo stebėseną, atlikdami informacinių sistemų įteisinimo, projektų realizavimo užtikrinimo ir administravimo perdavimo trečiosioms šalims procesus. Audito metu įvertinome, pasirinktų projektų apimties ir tikslų keitimą, paramos sutarčių pakeitimų derinimą bei tarpinės ir įgyvendinančios institucijų taikomas projektų įgyvendinimo priežiūros ir kontrolės priemones.

Atlikę projektų lėšų panaudojimo, pasiekto rezultatyvumo, sukurtų produktų ir turto valdymo analizę, įvertinome kaip vykdomas informacinės visuomenės plėtros projektų rezultatų vertinimas.

Įvertinę informacinės visuomenės plėtros projektų atrankos ir derinimo procesus, nustatėme, kad:

- Nėra nacionalinių informacinės infrastruktūros strateginių dokumentų, nustatančių technologinę (techninė įranga, tinklai), informacinę (duomenų mainai, sistemos duomenų bazės, vartotojų komunikavimas ir sąsajos) ir veiklos (pagal atskiras viešojo administravimo sritis) architektūrą ir kaip turi būti kuriama ši infrastruktūra. Neapibrėžus informacinių infrastruktūrų kūrimo architektūros kuriamos informacinės infrastruktūros gali būti nesuderinamos su esamomis arba jas dubliuoti, todėl informacinių infrastruktūrų plėtrai skirtos lėšos gali būti panaudojamos neefektyviai. Nenustačius informacinių ir ryšių technologijų projektų koordinavimo procedūrų, neužtikrinamas bendros informacinių tinklų infrastruktūros įgyvendinimas valstybiniu lygmeniu.

Susisiekimo ministerija, atstovaudama Lietuvai Europos Sąjungoje neturi tikslios informacijos apie Lietuvoje įgyvendinamus informacinės infrastruktūros plėtros projektus.

- Kai kurie Ekonomikos augimo veiksmų programos Informacinės visuomenės visiems prioriteto 2007–2013 m. finansavimo periodui nustatyti projektų atrankos vertinimo kriterijai nurodo atitikti Lietuvos Respublikos Vyriausybės strateginiams dokumentams. Nustatyti projektų atrankos vertinimo kriterijai eliminuoja kai kuriuos galimus pareiškėjus, dėl to kai kurie projektai pradėti vykdyti 2004–2006 m. periodo lėšomis, negali būti realizuoti 2007–2013 m. periodo lėšomis. Audito metu nustatyta, kad Lietuvos Respublikos Seimo kanceliarijos projektui „e-Seimas“ - elektroninės demokratijos priemonių plėtojimas Lietuvos Respublikos Seime“ skirtos lėšos (107 tūkst. Lt) gali būti panaudotos nerezultatyviai.

- Nėra tinkamo informacinės visuomenės plėtros infrastruktūros vystymo koordinavimo valstybiniu lygmeniu, nes Centrinės projektų valdymo agentūros ir Informacinės visuomenės plėtros komiteto prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės vykdomos procedūros neužtikrina pakankamo informacinės visuomenės plėtros projektų tikslų suderinamumo. Paaiškėjus veiklos dubliavimui, įgyvendinant informacinės visuomenės plėtros projektus jie papildomai derinami ir koreguojami, tai sudaro prielaidas neefektyviam lėšų naudojimui.

Išanalizavę informacinės visuomenės plėtros projektų vykdymo, jų įgyvendinimo stebėsenos ir projektų rezultatų procesus, nustatėme, kad:

- 71 proc. Europos Sąjungos lėšomis kuriamų informacinių sistemų kuriama nepatvirtinus jų nuostatų (nenumačius informacinių sistemų funkcijų, struktūros ir tikslų), 93 proc. informacinių sistemų kuriama neturint su Informacinės visuomenės plėtros komitetu prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės suderintų specifikacijų².

Nustatyta, kad kai kurių projektų metu minėti dokumentai buvo parengti, jau įdiegus informacines sistemas. Dėl to išlieka rizika, kad taip sukurtos sistemos gali būti tarpusavyje nesuderintos, nepakankamai funkcionalios, lėšos joms kurti gali būti panaudojamos nerezultatyviai.

- Iki audito pabaigos nebuvo paskelbti kai kurių priemonių kvietimai teikti paraiškas dėl projektų finansavimo iš Europos regioninės plėtros fondo lėšų, užsitęsė teisės aktų, reglamentuojančių 2007–2013 m. Europos Sąjungos paramos paskirstymą ir paraiškų teikimą, rengimas. Dėl minėtos priežasties įstaigos negalėjo vykdyti numatytą informacinės visuomenės plėtros priemonių, todėl numatytą projektų įgyvendinimo laikas nukeliamas.

- Informacinės visuomenės plėtros projektų vykdytojų numatytos projektų įgyvendinimo priemonės ir terminai nesutampa su priemonėmis numatytais Lietuvos informacinės visuomenės

¹ Lietuvos Respublikos Seimo 2006-07-18 nutarimas Nr. X-767, „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos“.

² Patvirtinta Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004-04-19 nutarimu Nr. 451 „Valstybės informacinių sistemų steigimo ir įteisinimo taisyklės“ ir patvirtinta Informacinės visuomenės plėtros komiteto prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės direktoriaus 2004-10-15 įsakymu Nr. T-131 „Valstybės informacinių sistemų kūrimo metodika“.

plėtos 2006–2008 metų programoje ir Elektroninės valdžios koncepcijos priemonių įgyvendinimo plane.

Nėra vieno, 2007–2013 m. periodo priemonei „Informacinė visuomenė visiems“ bendro strateginio dokumento, kuriame būtų pateikiamos informacinės visuomenės plėtos priemonės, jų įgyvendinimo būdai, terminai ir visi atsakingi vykdytojai, todėl galimas veiklų dubliavimas ir neefektyvus lėšų panaudojimas.

Kvietimo „Parama projektams parengti“ projektų metu parengta techninė dokumentacija dėl pasikeitusių technologijų ir įstaigų veiklos procesų netenka aktualumo, projektai gali būti įgyvendinami pagal pasenusią ir nepakankamai aktualią dokumentaciją arba jai atnaujinti gali būti naudojamos papildomos lėšos.

- Projektų vykdytojai nesivadovauja Viešųjų pirkimų įstatymo nustatyta tvarka pirkdami projektų administravimo paslaugas. Kai kuriais atvejais projektų administravimas pavedamas specialiai įsteigtoms viešosioms įstaigoms, nevykdančioms viešojo administravimo funkcijų. Be to dažnai šios įstaigos priima ir strateginius sprendimus dėl projektų vykdymo ir tolimesnio valdymo, kas išskirtinai priskiriama informacinių sistemų valdytojams. Esant tokiai projektų valdymo schemai nėra aiškios atsakomybės pasiskirstymo ir sprendimų priėmimo valdymo schemas, todėl gali būti nepakankama projektų kontrolė, netiksliai suformuoti institucijų poreikiai, nepakankamai įvertinti jų veiklos prioritetai ir nustatyti netinkami tikslai.

- Dėl nepakankamos informacinės visuomenės plėtos projektų paramos sutarčių pakeitimų derinimo valdymo kontrolės kai kurių projektų sutarčių keitimo procedūros užtruko gana ilgai, todėl numatyti projektų įgyvendinimo terminai vėlavo.

- Centrinei projektų valdymo agentūrai ir Informacinės visuomenės plėtos komitetui prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės pritarus sprendimams, keitusiems projektų esmę (rezultatus), rodiklius ir laukiamas pasekmes, ne visada pavyko užtikrinti, kad visi informacinės visuomenės plėtos projektai finansiniu ir techniniu požiūriu būtų optimalūs ir galėtų duoti daugiau socialinės ir ekonominės naudos.

Projektų rodikliai nebuvo kokybiški ir tinkamai apibrėžti. Dalis informacinės visuomenės plėtos projektų vykdytojų, neįvertinę savo galimybių, nustatė neadekvačius projekto rezultatų ir pasekmių rodiklius, pagrindinis projektų tikslas lieka laiku įsisavinti lėšas. Daugelio projektų atveju rodiklių atsisakyta, jie pakeisti naujais ir neatitinka numatytų skiriant paramą projektams, todėl neaišku kaip bus vertinamas pasiektas informacinės visuomenės plėtos projektų rezultatyvumas.

- Įvertinus institucijų, atliekama informacinės visuomenės plėtos projektų įgyvendinimo stebėseną ir priežiūrą, nustatyta:

- ▶ Informacinės visuomenės plėtos komitetas prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės neužtikrino pakankamos rizikingų projektų įgyvendinimo kontrolės ir neišnaudojo

galimybės atlikti šių projektų patikras vietoje. Išlieka rizika, kad įgyvendinus projektus, bus nepasiekti planuoti tikslai ir rezultatai.

- ▶ Centrinės projektų valdymo agentūros atliekamos patikros vietoje nepakankamai dokumentuojamos (nenurodytos procedūros naudojamos rezultatyvumui, funkcionalumui nustatyti, dokumentuotos tik procedūros lėšų panaudojimui užtikrinti).
- ▶ Centrinės projektų valdymo agentūros taikomos projektų stebėsenos priemonės nėra suderintos su informacinių sistemų kūrimo metodikos reikalavimais³, neatliekamas šių projektų vertinimas informacinių sistemų kūrimo kritiniuose taškuose⁴.
- SFMIS duomenys apie projektus daugeliu atvejų pateikiami fragmentiškai, todėl negalima spręsti apie projekto įgyvendinimo būklę naudojantis tik SFMIS, neišnaudojamas galimas SFMIS funkcionalumas.

Siekdami pagerinti informacinės visuomenės plėtros projektų valdymą valstybinio ir instituciniu lygmeniu, Lietuvos Respublikos Vyriausybei rekomendavome:

- Inicijuoti teisės aktų, nustatančių informacinių sistemų valdymo, kūrimo, eksploatavimo ir duomenų mainų principus, atnaujinimą.
- Parengti bendrą Lietuvos nacionalinės informacinės visuomenės dokumentą, nustatant aiškius ryšius ir suderinamumą su kitais informacinės visuomenės ir ryšių strateginiais dokumentais (Lietuvos informacinės visuomenės plėtros strategija, Informacinės visuomenės plėtros 2006–2008 m. programa, Elektroninės valdžios koncepcija, Lietuvos plačiajuosčio ryšio infrastruktūros 2005–2010 m. plėtros strategija ir kt.).⁵
- Tobulinti informacinių ir ryšių technologijas koordinuojančių institucijų tarpusavio ryšius ir struktūrą, nustatant konkrečias atskirų institucijų funkcijas ir atsakomybę.⁶ (1.1 dalis)
- Papildyti ir atnaujinti norminius dokumentus reglamentuojančius valstybės informacinių sistemų įsteigimą ir įteisinimą:
 - ▶ detalizuojant procedūras, kaip ir kokie informacinių sistemų dokumentų pakeitimai ir papildymai turi būti derinami ir tvirtinami modernizuojant valstybės informacines sistemas;

³ Patvirtinta Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004-04-19 nutarimu Nr. 451 „Valstybės informacinių sistemų steigimo ir įteisinimo taisyklės“.

⁴ Patvirtinta Informacinės visuomenės plėtros komiteto prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės direktoriaus 2004-10-15 įsakymu Nr. T-131 „Valstybės informacinių sistemų kūrimo metodika“.

⁵ Valstybės kontrolės 2006-09-12 valstybinio audito ataskaitoje Nr. IA-9000-4-2 „Valstybinių informacinių sistemų bendroji kontrolė. Valstybinis ir institucinis lygmenys“, 1 dalis, 10 psl., Valstybės kontrolės 2007-09-28 valstybinio audito ataskaitoje Nr. IA-9000-4-3 „Valstybinių institucijų informacinių sistemų valdymas elektroninės valdžios kontekste“, 2 dalis, 15 psl.

⁶ Pastabos dėl informacinių ir ryšių technologijų koordinavimo pateiktos Valstybės kontrolės 2001-10-17 suvestinėje ataskaitoje Nr. 210 „Dėl veiklos, kuriant ir diegiant informacines sistemas, vertinimo taupumo, rezultatyvumo ir efektyvumo požiūriais, rezultatų“, 3 psl., Valstybės kontrolės 2003-12-12 valstybinio audito ataskaitoje „Elektroninio parašo diegimo vertinimas“, 2 dalis, 6 psl., Valstybės kontrolės 2006-09-12 valstybinio audito ataskaitoje Nr. IA-9000-4-2 „Valstybinių informacinių sistemų bendroji kontrolė. Valstybinis ir institucinis lygmenys“, 1 dalis, 10 psl., Valstybės kontrolės 2007-09-28 valstybinio audito ataskaitoje Nr. IA-9000-4-3 „Valstybinių institucijų informacinių sistemų valdymas elektroninės valdžios kontekste“, 2 dalis, 15 psl.

- ▶ steigiant ir įteisinant jau sukurtas valstybės informacines sistemas, būtų parengiami tik tolesniam funkcionavimui būtini dokumentai – sistemos ir duomenų saugos nuostatai, perdavimo-priėmimo aktai, papildomai pateikiant kūrimo ekonominį pagrindimą ir funkcionavimo schemą, išdėstant technologinę struktūrą, pagrindines sudedamąsias dalis (komponentės, posistemės), vidinius ir išorinius ryšius;
- ▶ įpareigoti institucijas per numatytą laiką parengti reikiamus dokumentus, įsteigti ir įteisinti valstybės informacines sistemas, kurių kūrimui ir modernizavimui finansuoti buvo skirtos Europos Sąjungos ir valstybės biudžeto lėšos.

Informacinės visuomenės plėtros komitetui prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės, rekomendavome:

- Parengti arba papildyti esamus norminius dokumentus, kuriuose būtų aprašyti informacinių sistemų technologinės, informacinės ir veiklos architektūros reikalavimai.
- Inicijuoti informacinių sistemų registro kūrimą.

VšĮ Centrinei projektų valdymo agentūrai rekomendavome:

- Nustatyti procedūras užtikrinančias, kad tais atvejais kai projektų administravimo darbai vykdomi ne projekto vykdytojo, šie darbai būtų perkami vadovaujantis Viešųjų pirkimų įstatymu.
- Užtikrinti, kad paramos sutarties keitimai būtų atliekami tik siekiant, kad informacinės visuomenės plėtros projektai galėtų duoti daugiau socialinės ir ekonominės naudos.
- Tinkamai dokumentuoti ir detalizuoti vykdomas informacinės visuomenės plėtros projektų patikrų vietoje procedūras, nurodant kaip įvertinamas pasiektas funkcionalumas ir rezultatyvumas.
- Išnaudojant SFMIS galimą funkcionalumą, užtikrinti, kad informaciją apie projektus būtų pateikiama visa ir operatyviai.

Informacinės visuomenės plėtros komitetui prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės ir VšĮ Centrinei projektų valdymo agentūrai rekomendavome sustiprinti informacinės visuomenės plėtros projektų stebėseną, parengti bendrą dokumentą, kuriame būtų nurodomos projektų stebėsenos procedūros, užtikrinančios vykdomų projektų eigos vertinimą kritiniuose taškuose, bei teisės aktais reglamentuojančiais informacinių sistemų steigimą, kūrimą, eksploatavimą ir saugą reikalavimų vykdymą.