



LIETUVOS RESPUBLIKOS VALSTYBĖS KONTROLĖ

VALSTYBINIO AUDITO ATASKAITA VALSTYBĖS INFORMACINIŲ IŠTEKLIŲ VALDYMAS

2013 m. sausio 31 d. Nr. VA-P-90-3-3
Vilnius

Auditas atliktas, vykdant 2011-11-07 pavedimą Nr. P-90-3

Auditą atliko valstybinių auditorių grupė:
Živilė Kindurytė (grupės vadovė)
Rimgaudas Gamulis
Donatas Vitkus

Auditas pradėtas 2011-11-10
Auditas baigtas 2013-01-31

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

SANTRAUKA

Informacijos ir elektroninių ryšių technologijų priemonėmis pagrįstų valstybės informacinių išteklių ir informacijos valdymo trūkumai neleido valstybei efektyviai valdyti informacinių išteklių, todėl Vyriausybė 2006 m. Valstybės informacinių išteklių valdymo koncepcijoje įtvirtino visapusišią šių išteklių valdymo reglamentavimo idėją. Penkerius metus rengtasi informacinių išteklių valdymo pertvarkai, tačiau nuo 2012 m. įsigaliojęs Valstybės informacinių išteklių valdymo įstatymas, nors ir davęs teigiamą impulsą valstybės informacinių išteklių valdymo srityje, kol kas neįgavo laukiamo pagreičio. Pasikeitusius informacinių išteklių valdymo reikalavimus sudėtinga taikyti, nes tinkamai nepasirengta sujungti valstybės informacinių sistemų, registrų ir kitų informacinių ir ryšių technologijų valdymą: ne visos vartojamos informacinių išteklių, informacinių ir ryšių technologijų sąvokos dera tarpusavyje, kol kas parengti ne visi šį įstatymą įgyvendinantys teisės aktai.

Valstybės informacinių išteklių valdymo struktūra keitėsi persikirstant institucijų atsakomybę už šių išteklių valdymo sritis, tačiau nesant vieno šios srities politikos formuotojo šios srities valdymas nėra veiksmingas dėl institucijų interesų nesuderinamumo, veikia ne visos sudarytos tarpžinybinės komisijos, o atsakomybė už kai kurių valstybės informacinių išteklių valdymo sritis nepaskirta. Nevientisas šios srities politikos formavimas turi įtakos visai valstybės informacinių išteklių plėtrai – nesuderintos informacinių išteklių strateginės plėtros kryptys, o nustatyti vertinimo kriterijai atskleidžia ne visus informacinių išteklių strateginės plėtros rezultatus.

Valstybės sukurti informacinių išteklių politikos įgyvendinimo kontrolės mechanizmai veikia su trūkumais, nėra išsamios ir patikimos informacijos apie šių išteklių kūrimo, tvarkymo, plėtros, saugos ir kt. procesus, nes jų kontrolės stebėsenos informacinės sistemos dar tik buvo kuriamos, o jau sukurtosios veikė su trūkumais. Atlikus informacinės infrastuktūros inventorizaciją ir esamos būklės analizę būtų žinomas tikslus valstybės informacinių išteklių skaičius ir jų svarba. Suplanavus valstybės informacinių išteklių optimizavimo etapus atsirastų galimybė planuoti ir diegti vienodas suderintas informacines ir ryšių technologijas visose viešojo sektoriaus institucijose ir efektyviau vykdyti jų integravimą.

Lietuvos pažangos strategijoje „Lietuva 2030“ numatyta tobulinti viešojo valdymo kultūrą, pereinant prie pagrįstų sprendimų priėmimo ir bendro sutarimo siekimo. Organizacijų valdymo ir informacinių technologijų valdymo standartų principus Vyriausybė jau numatė taikyti viešajame administravime, todėl siekiant sumaniai valdyti valstybės informacinius išteklius, jų valdymo modelis turėtų būti pagrįstas pasaulyje pripažintais standartais, metodikomis ar gerąja informacinių technologijų valdymo praktika.

Investicijoms į informacines technologijas valstybė kasmet skiria apie 200 mln. Lt, tačiau

numatytos finansavimo kontrolės procedūros nepakankamai veiksmingos. Nė viena institucija 2008–2011 m. nevertino 384,89 mln. Lt investicijų į informacinės technologijas pagrįstumo ir laukiamų rezultatų suderinamumo su informacinės visuomenės plėtros kryptimis, nors šiuo laikotarpiu jos siekė 50 proc. visų valstybės kapitalo investicijų į informacines technologijas. Be to, išlaidų, patirtų tvarkant ir prižiūrint valstybės informacinius išteklius, finansavimo mechanizmai valstybės mastu nenumato išlaidų planavimo ir pagrįstumo įvertinimo kontrolės priemonių. Iš viso šiai sričiai per metus panaudojama suma (146 mln. Lt) vidutiniškai siekia 71 proc. informacinių technologijų investicijų biudžeto.

Informacinės technologijos sudaro galimybes tobulinti viešojo sektoriaus veiklą, tačiau valstybės mastu neišnaudojamos galimybės suvienodinti valdymo procesus ir sumažinti informacinių technologijų palaikymo ir tobulinimo sąnaudas, o standartizuotiems dokumentų valdymo, finansų apskaitos, strateginio planavimo ir kitiems spendimams kurti skirtingoms institucijoms skiriamų Europos Sąjungos paramos lėšų sumos skiriasi nuo 3 iki 20 kartų. Planuojama, kad iki 2015 m. 50 proc. gyventojų naudosis el. būdu teikiamomis viešosiomis ir administracinėmis paslaugomis, tačiau kol kas gyventojai dažniau renkasi tradicinius viešųjų ir administracinių paslaugų teikimo būdus, nes ne visos sukurtos elektroninės paslaugos patrauklios. Dalis jų yra nepatogios, teikiamos su trikdžiais, nėra pritaikytos žmonėms su negalia arba naudojamos neefektyviai (pvz., su statyba susijusių prašymų teikimo paslauga naudojosi tik 2 proc. į instituciją besikreipiančių asmenų).

Valstybės institucijose sukaupta daug įvairios elektroninės informacijos, tačiau neišnaudojamos automatizuotų tarpinstitucinių duomenų mainų ir institucijų turimų informacinių technologijų sprendimų pakartotinio panaudojimo galimybės. Registrai turi technines galimybes vykdyti elektroninių duomenų mainus, tačiau 86 proc. duomenų apie registrų sąveiką yra klaidingi. Įsigytų informacinių technologijų priemonių galimybės valstybės institucijose panaudojamos daugiau negu 60 proc., tačiau, valstybės mastu neįvertinus visos valstybės informacinės infrastruktūros, neįmanoma tinkamai optimizuoti informacinės ir ryšių technologijų infrastruktūros ir ją efektyviai panaudoti.

Audito objektas – valstybės informacinių išteklių valdymas. Audito procedūros atliktos visose pagrindinėse informacinių išteklių politiką formuojančiose ir įgyvendinančiose institucijose: Susisiekimo, Vidaus reikalų ir Teisingumo ministerijose, Informacinės visuomenės plėtros komitete prie Susisiekimo ministerijos ir Ryšių reguliavimo tarnyboje, apklausti ir kiti subjektai. Atlikdami auditą laikėmės nuostatos, kad audituojami ir kiti subjektai pateikė išsamią ir objektyvią informaciją, o dokumentų kopijos atitinka originalus.

Atlikto audito tikslas – įvertinti, ar efektyviai valdomi valstybės informaciniai ištekliai ir išnaudojamos jų galimybės:

- ar pasirinktas tinkamas valstybės informacinių išteklių valdymo modelis;
- ar valdant informacinius išteklius racionaliai naudojamos valstybės biudžeto lėšos;
- ar išnaudojamos valstybės informacinių išteklių galimybės tobulinti viešojo sektoriaus veiklą?

Audito išvados suformuluotos išanalizavus laikotarpio nuo 2008 m. pradžios iki 2012 m. vidurio valstybės informacinių išteklių valdymo būklę ir koordinavimą. Audito apimtis ir metodai pateikti ataskaitos 1 priede, rekomendacijų įgyvendinimo planas – 2 priede.

Išvados

Dėl valstybės informacinių išteklių valdymo modelio tinkamumo:

1. Valstybės informacinių išteklių valdymo pertvarka 2006 m. pradėta nepasirinkus aiškaus valdymo modelio, todėl nesudarytos būtinos visų valstybės informacinių išteklių valdymo sąlygos:

1.1. Tarpusavyje nesuderintos naudojamos informacinių išteklių, informacinių ir ryšių technologijų sąvokos ir nesuderintos valstybės informacinių išteklių klasifikavimo sistemos, todėl sudėtinga atskirti skirtingas šių išteklių formas, nustatyti ir taikyti el. informacijos valdymo ir saugos reikalavimus, parinkti tinkamas saugos priemones (1.1 poskyris, 13 psl.).

1.2. Ne visi valstybės informacinių išteklių valdymo reikalavimai nuoseklūs, neplanuojama nustatyti reikalavimų, kurie apimtų vieną tikslą, reikšmę ar turinį ir peržiūrėti visų iki šiol galiojančių teisės aktų, reglamentuojančių informacinių išteklių, informacinių technologijų priemonių valdymą ir saugą, todėl rengiami teisės aktų pakeitimai gali neužtikrinti reguliavimo kokybės ir veiksmingumo. Nenustatyti ypatingos svarbos informacinės infrastruktūros ir naujų informacinių technologijų sprendimų valdymo, saugos ir priežiūros reikalavimai, todėl ne visa valstybės el. informacija ir informacinė infrastruktūra tinkamai valdoma (1.1 poskyris, 17 psl.).

2. Neužtikrinamas valstybės informacinių išteklių politikos formavimo nuoseklumas:

2.1. Nustatyti ne visų valstybės informacinių išteklių planavimo dokumentų tarpusavio ryšiai, vėluojama įgyvendinti priemones, o sukurtos stebėsenos sistemos nesusietos ir nenustatyti standartizuoti valstybės informacinių išteklių stebėsenos kriterijai, todėl valstybės informacinių išteklių planavimo plėtra nevientisa (1.2 poskyris, 19 psl.).

2.2. Strateginiai šalies informacinės ir žinių visuomenės plėtros klausimai nesvarstomi kaip numatyta, o atsakomybė už kai kurių valstybės informacinių išteklių valdymo sritis nepriskirta, todėl neišvengiama žinybiškumo nustatant informacinės visuomenės plėtros kryptis ir dalinio institucijų veiklos dubliavimo, trūksta sistemiškumo kaupiant informaciją apie valstybės informacinius išteklius (1.2 poskyris, 23 psl.).

3. Valstybės informaciniai ištekliai valdomi neveiksmingai, neišnaudojamos šių išteklių integralumo galimybės:

3.1. Neatlikus informacinės infrastruktūros esamos būklės analizės ir nenumačius informacinių išteklių optimizavimo etapų bandymai kurti ir diegti bendrus valstybės informacinių išteklių sąveikos įrankius nebuvo efektyvūs, todėl neišnaudojama galimybė nuosekliai planuoti ir diegti informacines ir ryšių technologijas visose viešojo sektoriaus institucijose, efektyviau vykdyti esamų sistemų sujungimą ir teikti aukštesnės kokybės paslaugas mažesnėmis sąnaudomis (1.3 poskyris, 26 psl.).

3.2. Sukurti valstybės informacinių išteklių politikos įgyvendinimo kontrolės mechanizmai veikia nepatikimai, nėra išsamios informacijos apie visus valstybės informacinių išteklių kūrimo, tvarkymo, plėtros, saugos ir kt. procesus, taip pat kiek ir kokių yra viešojo sektoriaus informacinių išteklių, el. ryšių tinklų ir įslaptintą informaciją apdorojančių sistemų ir tinklų, todėl valstybės mastu sukaupta informacija nerodo tikrosios valstybės informacinių išteklių būklės ir negali būti panaudota kuriant ir integruojant informacinius išteklius (1.3 poskyris, 28 psl.).

Dėl lėšų valstybės informaciniams ištekliams planavimo ir racionalaus naudojimo:

4. Sukurtas valstybės informacinių išteklių finansavimo mechanizmas nepakankamai užtikrina lėšų panaudojimo pagrįstumą, atsiperkamumą ir suderinamumą su informacinės visuomenės plėtros kryptimis, nes lėšos investicijoms skiriamos neįvertinus informacinių technologijų taikymo pagrįstumo ir kuriamų sprendimų veiklos tęstinumo galimybių: per 2008–2011 m. nevertinta investicijų į informacines technologijas suma siekia 50 proc. visų valstybės kapitalo investicijų į šias technologijas per šį laikotarpį, taip pat nevertinamas išlaidų, patirtų tvarkant ir prižiūrint valstybės informacinius išteklius, planavimas ir naudojimo pagrįstumas (2.1 poskyris, 32 psl.).

5. Lėšas valstybės informaciniams ištekliams palaikyti galima būtų naudoti ekonomiškiau, nes kuriant ir palaikant valstybės informacinius išteklius neišnaudojama galimybė panaudoti turimus informacinių išteklių sprendimus, suvienodinti valdymo procesus ir sumažinti informacinių technologijų sąnaudas (2.2 poskyris, 35 psl.).

Dėl valstybės informacinių išteklių galimybių panaudojimo:

6. Sukurtos el. paslaugos nepatrauklios ir mažai naudojamos, nes sukurti internetiniai el. paslaugų katalogai painūs, o viešojo sektoriaus el. paslaugos ir informacinė aplinka tik iš dalies pritaikyta žmonėms su negalia. Viešojo sektoriaus sukurtas el. paslaugas ne visada saugu naudoti, nes neįdiegtos reikalavimus atitinkančios el. duomenų saugos priemonės (3.1 poskyris, 38 psl.).

7. Viešojo sektoriaus kaupiamos el. informacijos pakartotinį naudojimą riboja informacijos apie valstybės valdomų informacinių išteklių sąveiką stoka, neskatinama naudoti turimus išteklius centralizuotai, todėl neefektyviai išnaudojamos valstybės informacinių išteklių

techninių rezervų ir sąveikos galimybės (3.2 poskyris, 43 psl.).

Rekomendacijos

Lietuvos Respublikos Vyriausybei:

1. Siekiant sudaryti sąlygas nuosekliam ir vientisam visų valstybės informacinių išteklių valdymui – tobulinti valstybės informacinių išteklių valdymo modelį pritaikant tarptautinių ir Lietuvos standartų siūlomus informacinių technologijų valdymo metodus ir gerosios informacinių technologijų valdymo praktikos rekomendacijas:

1.1. Parengti nuoseklią valstybės valdomų informacinių išteklių klasifikavimo sistemą, pagrįstą bendrais principais (1.1 išvada).

1.2. Papildyti Lietuvos Respublikos valstybės informacinių išteklių valdymo įstatymo įgyvendinimo planą nuostatomis dėl teisės aktų peržiūros ir jų suderinimo (1.2 išvada).

1.3. Nustatyti visoms valstybės valdymo sritims pritaikomus informacinių technologijų efektyvumo ir saugos vertinimo rodiklius ir kriterijus (2.1 išvada).

2. Formuojant nuoseklią visų valstybės informacinių išteklių politiką:

2.1. Numatyti priemones, kuriomis būtų geriau koordinuojamas informacinių išteklių politikos įgyvendinimas (2.2 išvada).

2.2. Skirti už įslaptintą informaciją apdorojančių informacinių išteklių politikos formavimą atsakingą instituciją ir organizuoti šių išteklių inventorizaciją (2.2 išvada).

2.3. Užtikrinti informacinių technologijų investicijų prioritetų nustatymą ir tvirtinimą valstybės mastu (2.2 ir 4 išvados).

2.4. Kaupti ir skelbti informaciją apie valstybės valdomus el. ryšių tinklus (3 išvada).

3. Siekiant užtikrinti racionalų lėšų panaudojimą ir investicijų suderinamumą su informacinės visuomenės plėtros tendencijomis, numatyti:

3.1. Reguliavimo ir kontrolės priemones, užtikrinančias centralizuotą visų finansavimo šaltinių lėšomis finansuojamų svarbiausių informacinės visuomenės plėtros projektų planavimą, apimančių jų pagrįstumo, technologinio suderinamumo ir poveikio vertinimą ir stebėseną valstybės mastu (2.1 ir 4 išvada).

3.2. Reikalavimus, kad rengiant informacinių išteklių galimybių studijas ir investicijų projektus būtų įvertinta galimybė panaudoti kitų valstybės institucijų sukurtus informacinių technologijų sprendimus (4 išvada).

4. Siekiant nuoseklesnio valstybės biudžeto išlaidų planavimo, parengti informacinių technologijų išlaidų planavimo sistemą (5 išvada).

Susisiekimo ministerijai:

5. Parengti ir pateikti Valstybinei lietuvių kalbos komisijai lietuvių kalba vartotinių informacinių išteklių, informacinių ir ryšių technologijų terminų straipsnių rinkinius, kad teisės aktuose būtų nuosekliai vartojamos šios srities sąvokos ir Lietuvos Respublikos terminų banke paskelbtais terminais galėtų naudotis įvairių sričių specialistai (1.1 išvada).

6. Siekiant geriau susieti valstybės institucijų naudojamus informacinius išteklius ir pakartotinai naudoti duomenis:

6.1. Koordinuoti vykdomus informacinių išteklių steigimo ir saugos dokumentacijos derinimo procesus ir kontroliuoti, kad el. duomenis teiktų įteisinti registrai ir informacinės sistemos.

6.2. Registrų ir informacinių sistemų registre skelbti aktualius duomenis apie informacinius išteklius (3 ir 7 išvada).

Susisiekimo ministerijai ir Informacinės visuomenės plėtros komitetui prie Susisiekimo ministerijos

7. Siekiant optimizuoti valstybės informacinių išteklių infrastruktūrą ir efektyviai panaudoti įsigytą informacinių ir ryšio technologijų galimybes:

7.1. atlikti valstybės informacinių išteklių infrastruktūros inventorizaciją, parengti valstybės valdomų informacinių išteklių infrastruktūros bendro naudojimo modelį ir valstybės informacinės infrastruktūros optimizavimo įgyvendinimo planą;

7.2. įvertinti ir skelbti informaciją apie valstybės sukurtus informacinių technologijų sprendimus, turimų išteklių rezervus ir jų panaudojimo galimybes;

7.3. sukurti tipinių informacinių technologijų paslaugų katalogą, kuriuo remdamiesi valstybės institucijų informacinių technologijų padaliniai galėtų teikti paslaugas kitoms valstybės institucijoms;

7.4. centralizuotai tvarkyti informaciją apie valstybės institucijų ar valstybės vardu įsigytas programinės įrangos licencijas (3 ir 7 išvados).

Vidaus reikalų ministerijai ir Informacinės visuomenės plėtros komitetui prie Susisiekimo ministerijos:

8. Didinant naudotojų pasitikėjimą el. paslaugomis ir siekiant užtikrinti, kad el. valdžios paslaugos būtų teikiamos kokybiškai ir patogiai:

8.1. prieš pradėdant diegti ar modernizuoti el. paslaugas, peržiūrėti ir atnaujinti institucijų el. paslaugų procesus, pritaikant paslaugos gavėjo poreikiams;

8.2. imtis priemonių, kad kuriami informacinių technologijų sprendimai būtų pritaikyti žmonėms su negalia;

8.3. užtikrinti viešojo sektoriaus institucijų el. paslaugų teikimą per centrinį el. valdžios paslaugų portalą, laikantis atitinkamų saugos ir prieinamumo reikalavimų (6 išvada).

Informacinės visuomenės plėtros komitetui prie Susisiekimo ministerijos:

9. Plėtoti valstybės informacinių išteklių sąveikumo platformą tobulinant teisinius, organizacinius, semantinius, techninius suderinamumo aspektus ir įdiegti reikalavimus atitinkančias el. duomenų saugos priemones (3.1 ir 6 išvada).