



Valstybinio audito ataskaitos santrauka

VALSTYBĖS ELEKTRONINIŲ RYŠIŲ INFRASTRUKTŪROS PLĖTRA

2017 m. liepos 14 d. Nr. VA-2017-P-900-1-15



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

SANTRUMPOS IR SĄVOKOS

AAI – aukščiausioji audito institucija

EK – Europos Komisija

ES – Europos Sąjunga

IRD – Informatikos ir ryšių departamentas prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos

IRT – informacinės ir ryšių technologijos

IVPK – Informacinės visuomenės plėtros komitetas prie Susisiekimo ministerijos

KAM – Lietuvos Respublikos krašto apsaugos ministerija

LE – UAB „Lietuvos energija“

LG – AB „Lietuvos geležinkeliai“

LITNET – Lietuvos mokslo ir studijų institucijų kompiuterių tinklas (valdytojas – Kauno technologijos universitetas)

LRTC – AB Lietuvos radijo ir televizijos centras

ON – VĮ „Oro navigacija“

RAIN – kaimiškųjų vietovių informacinių technologijų plačiajuostis tinklas (valdytojas – VšĮ „Plačiajuostis internetas“)

SM – Lietuvos Respublikos susisiekimo ministerija

SMRRT – specialiųjų paslaugų „Tetra“ judriojo ryšio tinklas (valdytojas – Informatikos ir ryšių departamentas prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos)

SVDPT – Saugus valstybinio duomenų perdavimo tinklas (operatorius – VĮ „Infrastruktūra“¹)

Valdytojas – ūkio subjektas, teikiantis ar turintis teisę teikti neviešų elektroninių ryšių tinklą ar susijusias priemones

VIRT – Valstybės institucijų ryšio tinklas, skirtas telefonijos paslaugoms tarp viešojo sektoriaus institucijų teikti (valdytojas – Vyriausybinių ryšių centras prie Krašto apsaugos ministerijos)

VRC – Vyriausybinių ryšių centras prie Krašto apsaugos ministerijos

VRM – Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerija

VRTT – Vidaus reikalų telekomunikacinis tinklas (valdytojas – Informatikos ir ryšių departamentas prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos)

ABC metodika – sąnaudų paskirstymo pagal veiklas (angl. *Activity Based Costing*) metodika

Elektroniniai ryšiai – signalų perdavimas laidinėmis, radijo, optinėmis ar kitomis elektromagnetinėmis priemonėmis².

¹ LR vidaus reikalų ministro 2004-05-14 įsakymas Nr. 1V-167 „Dėl Saugaus valstybinio duomenų perdavimo tinklo nuostatų ir Saugaus valstybinio duomenų perdavimo tinklo paslaugų teikimo taisyklių patvirtinimo“ 2 p.

² LR elektroninių ryšių įstatymas, 2004-04-15 Nr. IX-2135 (2011-06-28 įstatymo Nr. XI-1552 redakcija), 3 str. 10 d.

Elektroninių ryšių infrastruktūra – aparatūros, įrenginių, linijų, vamzdinių, kabelių, kanalų, kolektorių, bokštų, stiebų ir kitų priemonių visuma, skirta elektroninių ryšių veiklai vykdyti³.

Elektroninių ryšių paslauga – paprastai už atlygį teikiama paslauga, kurią visiškai ar daugiausiai sudaro signalų perdavimas elektroninių ryšių tinklais, įskaitant telekomunikacijų paslaugas ir perdavimo (siuntimo) paslaugas transliuoti (retransliuoti) naudojamais tinklais. Elektroninių ryšių paslaugos neapima elektroniniais ryšių tinklais ar naudojant elektroninių ryšių paslaugas perduodamos informacijos turinio teikimo ar redakcinės turinio kontrolės paslaugų, tarp jų – informacinės visuomenės paslaugų, į kurias visiškai ar daugiausia neįeina signalų perdavimas elektroninių ryšių tinklais⁴.

Elektroninių ryšių tinklas – perdavimo sistemos ir (arba) komutavimo bei maršrutizavimo įranga, kitos priemonės, kurios leidžia perduoti signalus laidinėmis, radijo, optinėmis ar kitomis elektromagnetinėmis priemonėmis, įskaitant palydovinius tinklus, fiksuotus (kanalų ir paketų komutavimo, įskaitant internetą) ir judriuosius antžeminius tinklus, elektros perdavimo kabelines sistemas (kiek jos naudojamos signalams perduoti), tinklus, naudojamus radijo ir (ar) televizijos programoms transliuoti (retransliuoti), ir kabelinės televizijos bei mikrobangės daugiakanalės televizijos tinklus neatsižvelgiant į perduodamos informacijos pobūdį⁵.

Neviešasis ryšių tinklas – valstybės valdomas elektroninių ryšių tinklas, kuris neteikia viešųjų elektroninių ryšių paslaugų ir yra skirtas viešojo sektoriaus organizacijoms. Apibrėžtis neapima įslaptintų elektroninių ryšių tinklų⁶.

Valstybės valdomas elektroninių ryšių tinklas – valstybės valdomas, nepriklausomai nuo valdytojo/operatoriaus teisinės formos, elektroninių ryšių tinklas⁷.

Valstybės informaciniai išteklių – informacijos, kurią valdo institucijos, atlikdamos teisės aktų nustatytas funkcijas, apdorojamos informacinių technologijų priemonėmis, ir ją apdorojančių informacinių technologijų priemonių visuma⁸.

Viešasis ryšių tinklas – elektroninių ryšių tinklas, kuris visiškai ar daugiausia naudojamas viešosioms elektroninių ryšių paslaugoms teikti⁹.

Viešosios elektroninių ryšių paslaugos – viešai teikiamos elektroninių ryšių paslaugos¹⁰.

Kitos sąvokos suprantamos taip, kaip jos apibrėžtos arba vartojamos Lietuvos Respublikos elektroninių ryšių įstatyme, Kibernetinio saugumo įstatyme ir Lietuvos Respublikos valstybės informacinių išteklių valdymo įstatyme.

³ LR elektroninių ryšių įstatymas, 2004-04-15 Nr. IX-2135 (2011-06-28 įstatymo Nr. XI-1552 redakcija), 3 str. 12 d.

⁴ Ten pat, 3 str. 15 d.

⁵ Ten pat, 3 str. 16 d.

⁶ Šios audito ataskaitos kontekste ši sąvoka apibrėžiama taip, kaip bus suprantama; sąvoka nėra apibrėžta LR įstatymuose.

⁷ Šios audito ataskaitos kontekste ši sąvoka apibrėžiama taip, kaip bus suprantama; sąvoka nėra apibrėžta LR įstatymuose.

⁸ LR valstybės informacinių išteklių valdymo įstatymas, 2011-12-15 Nr. XI-1807 (2014-11-06 įstatymo Nr. XII-1302 redakcija), 2 str. 17 d.

⁹ LR elektroninių ryšių įstatymas, 2004-04-15 Nr. IX-2135 (2011-06-28 įstatymo Nr. XI-1552 redakcija), 3 str. 74 d.

¹⁰ Ten pat, 3 str. 75 d.

SANTRAUKA

Lietuvoje vis daugiau visuomenės socialinių santykių perkeliama į virtualiąją erdvę – elektroniniai ryšiai aktyviai panaudojami ne tik informacijai gauti ar siųsti, bet ir kitoms elektroninės bankininkystės, verslo ir valdžios funkcijoms atlikti.

Elektroniniai ryšiai – dinamiška ir greitai besikeičianti sritis, todėl technologijos nuolatos tobulinamos ir plėtojamos. Per pastaruosius ketverius metus į valstybės elektroninių ryšių infrastruktūros plėtrą investuota 38,7 mln. Eur ir investicijos kasmet auga. Norint efektyviai naudoti besiplėtojančią infrastruktūrą, itin svarbus elektroninių ryšių infrastruktūros plėtros koordinavimo procesas. Europos Parlamentas ir Taryba pabrėžia¹¹, kad dalį investicijų, susijusių su pasyviaja infrastruktūra (pvz.: kanalų, vamzdžių, šulinių, spintų, stulpų, stiebų, antenų įrenginių, bokštų ir kitų atraminių konstrukcijų), galima priskirti diegimo proceso neveiksmingumui, o siekiant mažinti elektroninių ryšių tinklų sąnaudas ir taupyti infrastruktūrai išlaikyti skiriamas lėšas, skatinama bendrai naudotis turima infrastruktūra ir siekti elektroninių ryšių infrastruktūros naudojimo sinergijos¹².

Atsižvelgiant į elektroninių ryšių tinklų ir informacinių sistemų aktyvų naudojimą, jų patikimumas ir saugumas tampa ypač svarbus ekonominei ir visuomeninei veiklai. Neužtikrinus tinkamos jų apsaugos, kibernetinių atakų metu gali nutrūkti svarbių paslaugų visuomenei teikimas, sutrikti įmonių veikla ir būti padaryta didelė žala valstybės ekonomikai. Pastaraisiais metais Lietuvoje saugumo incidentų mastas ir dažnis didėja (2014 m. – 36,1 tūkst., 2015 m. – 41,5 tūkst., 2016 m. – 49,4 tūkst.¹³), todėl tokiomis aplinkybėmis valstybės skatinamos pasirūpinti bendrais aukščiausiais saugumo standartais ir aukšto patikimumo infrastruktūra¹⁴.

Siekdami nustatyti, ar valstybės valdoma elektroninių ryšių infrastruktūra, skirta šių ryšių veiklai vykdyti, užtikrina efektyvų išteklių panaudojimą, vertinome valstybės valdomų elektroninių ryšių tinklų politikos formavimo ir įgyvendinimo modelį, analizavome valstybės elektroninių ryšių paslaugų kainodaros mechanizmą ir valstybės valdomų elektroninių ryšių tinklų infrastruktūros būklę ir saugumą.

Pagrindiniai audito subjektai – Susisiekimo ir Krašto apsaugos ministerijos, bet informacija buvo renkama ir iš kitų susijusių viešojo sektoriaus organizacijų, kurios valdo valstybės elektroninių ryšių infrastruktūrą: Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos, VĮ „Infostruktūra“, Kauno technologijos universiteto, Informatikos ir ryšių departamento prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos, AB „Lietuvos geležinkeliai“, VĮ „Oro navigacija“, UAB „Lietuvos energija“, AB Lietuvos radijo ir televizijos centro, VŠĮ „Plačiajuostis internetas“.

Audituojamas laikotarpis – 2013–2017 m. I ketvirtis. Siekiant įvertinti valstybėje įvykusius pokyčius elektroninių ryšių srityje, buvo analizuojami ir ankstesnių laikotarpių duomenys.

Audito metu nustatėme, kad esama valstybės elektroninių ryšių tinklų infrastruktūra valdoma neefektyviai – dubliuojami infrastruktūros plėtros sprendimai ir teikiamos elektroninių ryšių paslaugos. Nėra sukurtas centralizuotas infrastruktūros plėtros koordinavimo mechanizmas šalies

¹¹ 2014 m. gegužės 15 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2014/61/ES dėl priemonių sparčiojo elektroninių ryšių tinklų diegimo sąnaudoms mažinti.

¹² EK tyrimas (angl. *Study of the readiness of Member States for a common pan-European network infrastructure for public services*). Prieiga per internetą: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/study-readiness-member-states-common-pan-european-network-infrastructure-public-services-%E2%80%93>

¹³ 2014–2016 m. metinės incidentų statistikos. Prieiga per internetą: <https://www.cert.lt/statistika.html>.

¹⁴ 2016 m. liepos 6 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva (ES) 2016/1148 dėl priemonių aukštam bendram tinklų ir informacinių sistemų saugumo lygiui visoje Sąjungoje užtikrinti.

mastu, todėl dubliavimas, planuojant naujas investicijas, gali pasikartoti. Valstybės elektroninių ryšių paslaugų kainodaros praktika neužtikrina pakankamo paslaugų kainų pagrįstumo, nes trūksta priežiūros ir patikimų kainos apskaičiavimo kriterijų. Valstybės valdomų elektroninių ryšių tinklų saugumas nėra pakankamas: neįgyvendinamos gerosios valdymo praktikos rekomenduojamos saugumo priemonės, tinklų infrastruktūra pasenusi, ir tai kelia grėsmę informacijos saugai, o kibernetinių atakų atvejais infrastruktūra gali būti pažeidžiama.

Įvertinę audito metu surinktus įrodymus, teikiame valstybinio audito išvadas ir rekomendacijas, kurias įgyvendinus būtų sukurtas veiksmingas valstybės valdomų elektroninių ryšių tinklų infrastruktūros koordinavimo mechanizmas ir viešojo sektoriaus tinklo modelis, užtikrinsiantis infrastruktūros sinergiją ir leisiantis mažinti infrastruktūros išlaikymo sąnaudas, efektyviai planuoti investicijas į infrastruktūrą ir pasirūpinti tinklų saugumu.

IŠVADOS

1. Valstybės elektroninių ryšių infrastruktūra valdoma neefektyviai, neišnaudojamos sinergijos galimybės:
 - 1.1. elektroninių ryšių fizinė infrastruktūra (3 634 km) ir neviešųjų ryšių tinklų valdytojų teikiamos paslaugos (82 proc.) dubliuojasi, dėl to neracionaliai naudojamos lėšos infrastruktūrai išlaikyti. Bendrai naudojant valstybės turimus elektroninių ryšių infrastruktūros išteklius būtų galima mažinti jų išlaikymo sąnaudas ir efektyviau juos naudoti (1.1 poskyris, 12 psl.);
 - 1.2. valstybės valdomų elektroninių ryšių tinklų plėtra centralizuotai nekoordinuojama: nežinoma tinklų infrastruktūros būklė, nevaldoma susijusi informacija; investicijų į ją projektai nėra derinami su politikos formuotoju (2013–2016 m. nesuderintų projektų vertė – apie 15 mln. Eur), todėl sudarytos sąlygos ateityje investuojant į plėtrą kartoti dubliavimo klaidas (1.2 poskyris, 15 psl.).
2. Taikoma valstybės valdomų elektroninių ryšių tinklų kainodaros praktika neužtikrina kainų pagrįstumo:
 - 2.1. netinkamai veikia SVDPT monopolinio pobūdžio kainodaros mechanizmas, o VšĮ „Plačiajuostis internetas“ didmeninio ryšio kainas derina Susisiekimo ministerijos priežiūros komitetas, nors 2009 m. EK sprendime nurodyta, kad tai atliktų nešališka nacionalinė reguliavimo institucija (2.1 poskyris, 17 psl.);
 - 2.2. trūksta sąnaudų ir kainos patikimų apskaičiavimo kriterijų: neatliekamas sisteminis sąnaudų vertinimas, apskaičiavimo metodikos (tvarkos) periodiškai neatnaujinamos, trūksta rinkos analizės (2.2–2.4 poskyriai, 19 psl.);
 - 2.3. RAIN taikomos lengvatos nėra veiksmingos: 1189 gyvenvietėse esančių prisijungimo taškų operatoriai nenaudoja, o duomenų perdavimo paslaugų, kurioms taikoma nuolaida, pajamos 2016 m. sudarė tik 0,5 proc. visų duomenų perdavimo paslaugų (2.4 poskyris, 20 psl.).
3. Nėra vienodų valstybės valdomų elektroninių ryšių tinklų saugumo reikalavimų, todėl neužtikrinama šių ryšių tinklų saugumo būklė: vidutiniškai trečdalis (36 proc.) gerosios valdymo praktikos saugumo reikalavimų neįgyvendinta, netinkamai atliekama tinklų būklės stebėseną, tinkluose vyrauja pasenusi įranga (67 proc.), o tai sudaro sąlygas atsirasti tinklo pažeidžiamumui (3 skyrius, 22 psl.).

REKOMENDACIJOS

Lietuvos Respublikos susisiekimo ministerijai

1. Siekiant užtikrinti valstybės elektroninių ryšių tinklų infrastruktūros efektyvų naudojimą, panaikinti fizinės infrastruktūros ir paslaugų dubliavimą:
 - 1.1. sukurti valstybės valdomo elektroninių ryšių tinklo ir juo teikiamų standartizuotų paslaugų, skirtų viešajam sektoriui, modelį (1.1 išvada);
 - 1.2. sukurti centralizuotą valstybės valdomos elektroninių ryšių infrastruktūros koordinavimo mechanizmą, apimantį informacijos apie valstybės valdomos elektroninių ryšių infrastruktūros plėtrą gavimą laiku, sprendimų koordinavimą ir valstybės valdomų elektroninių ryšių tinklų būklės vertinimą (1.2 išvada);
 - 1.3. laikotarpiu, iki bus pilnai sukurtas koordinavimo mechanizmas, numatyti priemonės, kurios užtikrintų, jog, planuojant naujas valstybės elektroninių ryšių infrastruktūros investicijas, nebūtų kuriami besidubliuojantys sprendimai (1.2 išvada).
2. Siekiant, kad paslaugų kainodaros praktika užtikrintų kainų pagrįstumą ir rinkos sąlygas:
 - 2.1. nustatyti nepriklausomą RAIN paslaugų kainų priežiūros mechanizmą (2.1 išvada);
 - 2.2. dalyvaujant reguliavimo institucijai, nustatyti skaidrius ir patikimus didmeninio ryšio paslaugų kainų apskaičiavimo kriterijus, taip užtikrinant periodinį kainų apskaičiavimo atnaujinimą, rinkos analizės sistemą ir viešąsias konsultacijas (2.2 išvada);
 - 2.3. numatyti priemonės, skatinančias kuo didesnę duomenų perdavimo paslaugas visose vietovėse, kuriose yra sudarytos plačiajuosčio ryšio prisijungimo galimybės (2.3 išvada).

Lietuvos Respublikos krašto apsaugos ministerijai

1. Siekiant užtikrinti aukštą valstybės valdomų elektroninių ryšių tinklų saugumo lygį, atsižvelgiant į esamas kibernetines grėsmes, tinklų integracijos perspektyvas bei vykstančius atsakomybės ir kompetencijų pasidalijimo pokyčius, nustatyti vieningus saugumo reikalavimus valstybės valdomiems elektroninių ryšių tinklams (3 išvada);
2. Peržiūrėti SVDPT kainodaros mechanizmą ir nustatyti jo paslaugų kainodaros metodiką (2.2 išvada).

Rekomendacijų įgyvendinimo priemonės ir terminai pateikti šios ataskaitos dalyje „Rekomendacijų įgyvendinimo planas“ (27 psl.).