



REGISTRŲ CENTRO TVARKOMI VALSTYBĖS INFORMACINIAI IŠTEKLIAI

2021 m. gruodžio 6 d.

Nr. VAE-7

SANTRAUKA

Audito svarba

Valstybės informaciniai ištekliai yra informacijos, kurią valdo institucijos, atlikdamos teisės aktų nustatytas funkcijas, apdorojamos informacinių technologijų priemonėmis, ir ją apdorojančių informacinių technologijų priemonių visuma¹. Registrų centras tvarko svarbius valstybės informacinius išteklius: Nekilnojamojo turto, Juridinių asmenų registrus, Elektroninės sveikatos paslaugų ir bendradarbiavimo infrastruktūros informacinę sistemą ir kt. Registrų centro tvarkomų informacinių išteklių duomenys naudojami valstybės funkcijoms įgyvendinti: valstybės finansų ir turto valdymui, sveikatos apsaugai ir kt. Valstybei svarbios informacijos apsauga nuo praradimo ir valstybės informacinių išteklių prieinamumas svarbus užtikrinant visuomenės saugumą, gerovę, ekonomikos plėtrą.

Įmonė teikia 300 rūšių administracinių ir viešųjų paslaugų. 2018–2020 m. suteiktų paslaugų skaičius išaugo 2,4 karto. 2020 m. valstybės institucijoms, kitiems juridiniams ir fiziniams asmenims buvo suteikta 293 mln. vnt. paslaugų. Už suteiktas paslaugas 2018–2020 m. gauta 130,7 mln. Eur pajamų.

Valstybės kontrolė nusprendė atlikti Registrų centro tvarkomų valstybės informacinių išteklių auditą, nes patikimi, vientisi ir konfidencialūs duomenys, nenutrūkstamas jų teikimas iš registrų ir informacinių sistemų tampa dar aktualesni galiojant valstybės lygio ekstremaliajai situacijai kai reikalingi patikimi duomenys greitiems sprendimams priimti.

Audito tikslas ir apimtis

Audito tikslas – įvertinti, ar užtikrinamas tinkamas Registrų centro informacinių išteklių tvarkymas.

Pagrindiniai audito klausimai:

¹ Valstybės informacinių išteklių valdymo įstatymas, 2 str. 17 d.

- ar sudarytos sąlygos valstybės informacinių išteklių plėtrai;
- ar tinkamai valdomi veiklos procesai, susiję su valstybės informacinių išteklių priežiūra, aptarnavimu ir palaikymu.

Siekdami atsakyti į audito klausimus, analizavome, ar Registrų centro tvarkomų valstybės informacinių išteklių procesų valdymas atitinka gerosios praktikos COBIT5 – visuotinai pripažinto vidaus kontrolės instrumento, skirto informacinių technologijų procesų valdymui, nuostatas ir teisės aktų reikalavimus.

Audituojamas subjektas – Valstybės įmonė Registrų centras, vykdamas Lietuvos Respublikos Vyriausybės pavestas valstybės funkcijas.

Informaciją taip pat rinkome iš Ekonomikos ir inovacijų, Teisingumo, Sveikatos apsaugos, Susisiekimo, Vidaus reikalų, Žemės ūkio ir Kultūros ministerijų, Nacionalinio bendrųjų funkcijų centro, Nacionalinės teismų administracijos, Valstybinės vartotojų teisių apsaugos tarnybos, Informacinės visuomenės plėtros komiteto.

Audituojamasis laikotarpis – 2018–2020 m. Siekiant įvertinti pokyčius ir palyginti duomenis, kai kuriais atvejais audito įrodymams surinkti buvo naudojami 2017 ir 2021 m. duomenys: 2017 m. duomenis naudojome vertindami saugos valdymo procesą, 2021 m. – vertindami strateginio valdymo, biudžeto valdymo ir projektų valdymo procesus ir kitų procesų pokyčius.

Auditas atliktas pagal Valstybinio audito reikalavimus ir tarptautinius aukščiausiųjų audito institucijų standartus. Audito apimtis ir taikyti metodai išsamiau aprašyti 2 priede „Audito apimtis ir metodai“ (49 psl.).

Pagrindiniai audito rezultatai

Registrų centras turi užtikrinti, kad valstybės informaciniai ištekliai būtų tvarkomi taip, kad juose kaupiami duomenys būtų patikimi, saugūs, greitai ir patogiai prieinami valstybės ir savivaldybių institucijoms ir įstaigoms, verslui ir visuomenei. Nustatyta, kad patobulinus Registrų centro tvarkomų valstybės informacinių išteklių valdymo procesus, būtų sudarytos geresnės sąlygos užtikrinti aukštą svarbių valstybei informacinių išteklių prieinamumą, pakankamą greitaveiką ir duomenų saugą.

1. Nesudarytos tinkamos sąlygos valstybės informacinių išteklių plėtrai

- Neužtikrinta, kad visų Registrų centro tvarkomų valstybės informacinių išteklių valdytojai dalyvautų priimant strateginius sprendimus, galinčius turėti įtakos valstybės informacinių išteklių plėtrai. IT strateginio valdymo procesas integruotas į bendrą centro veiklos strateginį valdymą, bet 7 iš 9 valdytojų į šį procesą nebuvo įtraukti. Dalyvavo tik Ekonomikos ir inovacijų ministerija, kaip savininko teisės ir pareigas įgyvendinanti institucija, kuri tvirtina centro veiklos strategiją, ir Registrų centras. Todėl nebuvo sudarytos galimybės strategijos rengimo etape suderinti visų kitų valstybės informacinių išteklių valdytojų poreikius (1.1 poskyris, 14 psl.).
- Teisės aktų reikalavimų nesilaikymo atvejų neatlygintinai teikiant duomenis ir kompensuojant Registrų centro patirtas sąnaudas nenustatėme, tačiau valstybės mastu nepakankamai vertinamos galimybės mažinti valstybės biudžeto lėšų poreikį neatlygintinai teikiamoms paslaugoms kompensuoti. Registrų centras gali suteikti 17,2 proc. (45 iš 262) duomenų teikimo paslaugų „sistema-sistema“ būdu, kuris yra pigiausias, lyginant su kitais būdais (popieriniu ir

elektroniniu). Net ir nedidelė dalis paslaugų, suteiktų ne „sistema-sistema“ būdu, labai didina valstybės biudžeto išlaidas neatlygintai teikiamų paslaugų sąnaudoms kompensuoti. Nustatyta, kad nors 2020 m. Juridinių asmenų registro išplėstinių su istorija išrašų elektronine forma ne „sistema-sistema“ būdu suteikta tik 1 proc., už šią paslaugą apskaičiuota 270,3 tūkst. Eur valstybės biudžeto kompensacija, kuri būtų 94 kartus mažesnė (2,9 tūkst. Eur), jei paslauga būtų suteikta „sistema-sistema“ būdu. Ekonomikos ir inovacijų ministerija, kaip įmonės savininko teises ir pareigas įgyvendinanti institucija, neanalizuoja, kodėl neatlygintų duomenų gavėjai, turintys galimybę gauti duomenis šiuo būdu, ne visais atvejais juo naudojasi ir renkasi brangesnį būdą. Valstybė patiria išlaidas, kompensuojant brangesniu būdu teikiamas paslaugas, kurias galėtų skirti papildomų integracinių sąsajų sukūrimui, kad kuo daugiau duomenų gavėjų paslaugas galėtų gauti „sistema-sistema“ būdu (1.3 poskyris, 18 psl.).

- Įmonėje informacinių technologijų projektų įgyvendinimo stebėseną ir kontrolę nepakankama. 2020 m. vasario mėn. parengtas Projektų valdymo metodikos projektas ir kai kurios jo nuostatos praktiškai yra taikomos, bet tai neužtikrina, kad būtų laiku įgyvendinamos visos informacinių technologijų projektų įgyvendinimo rizikoms valdyti numatytos priemonės. Iš keturių analizuotų du projektai neįgyvendinti suplanuotu laiku (vėluoja 19 mėn.), vėluoja dviejų projektų dalies veiklų įgyvendinimas. Nenustatyti planuojamos projektų naudos vertinimo rodikliai. Laiku neįgyvendinti projektai lemia ir vėluojantį valstybės institucijų suplanuotų pertvarkų įgyvendinimą, o nesant naudos vertinimo rodiklių, nesudarytos sąlygos objektyviai įvertinti, ar įgyvendinus projektą pasiekta planuota nauda (1.4 poskyris, 21 psl.).
- Registrų centre suburtas ir veikia Architektūros komitetas, kurio tikslas užtikrinti centro tvarkomų informacinių išteklių informacinių technologijų sprendimų architektūros vientisumą, įgyvendinant organizacijos veiklos strategiją, bet jis nepatvirtintas. Centre nesukurta bendra informacinių technologijų architektūra, nėra bendro informacinių technologijų architektūros dokumento, kuriame būtų aprašyta esama informacinių technologijų architektūra ir tikslinė (planuojama) architektūra, architektūros strategija, politika, todėl nėra sudaromos pakankamos galimybės priimti pagrįstus sprendimus dėl centro tvarkomų informacinių išteklių plėtros (1.5 poskyris, 23 psl.).
- Nepakankamai efektyvus žmogiškųjų išteklių valdymo procesas. Registrų centras planuodamas Informacinių technologijų centro žmogiškuosius išteklius, nepakankamai pagrindžia reikalingų kompetencijų poreikį. Faktiškai dirbančių darbuotojų skaičius 2020 m. neatitiko suplanuoto poreikio: planuota šį skaičių padidinti 24 darbuotojais, bet faktiškai padidėjo tik 8 (33,3 proc.). 2021 m. valdant rizikas įsigytos išorės informacinių technologijų specialistų paslaugos. Informacinių technologijų centre identifikuotos kritinės pareigybės bei parengtas jų pamainumo stebėsenos planas, tačiau plane nėra detalizuota informacija apie 27 proc. identifikuotų kritinių darbuotojų. Nėra įsitikinama, ar šis planas veiksmingas, ar pakankamos jame numatytos kritinių darbuotojų pamainumo kompetencijos, todėl nepakankamai valdoma įmonės informacinių technologijų veiklai kylančių grėsmių dėl galimo svarbias funkcijas atliekančių darbuotojų ir jų kompetencijų praradimo rizika (1.6 poskyris, 25 psl.).

2. Nesudarytos sąlygos tinkamai valdyti Registrų centro tvarkomų valstybės informacinių išteklių priežiūros, aptarnavimo ir palaikymo procesus

- Nepakankamai stebima ir analizuojama informacinių technologijų infrastruktūros ir jos elementų saugos būklė. Registrų centro saugos įgaliotiniai neužtikrina, kad tvarkomų valstybės informacinių išteklių saugos atitikties vertinimai būtų atliekami teisės aktuose nustatytu

periodiškumu²: pusės (11³ iš 21) valstybės informacinių išteklių, kurių saugos atitikties vertinimai turėjo būti atlikti, 2018–2020 m. nebuvo atlikti, kitų atlikti rečiau negu nustatyta, todėl nesudaromos sąlygos laiku nustatyti neatitiktųjų saugos reikalavimams atvejus, įvertinti naujas ar pasikeitusias saugos rizikas, numatyti jų šalinimo priemonės. Saugos politikos įgyvendinimą ir priežiūrą apsunkina tai, kad Registrų centro tvarkomų valstybės informacinių išteklių saugą audituojamu laikotarpiu reglamentavo 9-ios skirtingų valdytojų patvirtintos saugos politikos (duomenų saugos nuostatai) ir 45 jas įgyvendinantys dokumentai (2.1 poskyris, 27 psl.).

- Nesiimama pakankamų priemonių, kad būtų užtikrintas aukštas Registrų centro tvarkomų valstybės informacinių išteklių prieinamumas. Centro informacinės infrastruktūros pajėgumų poreikio planavimas neatitinka gerosios praktikos: nerengiami valstybės informacinių išteklių pajėgumų vystymo planai, kuriuose būtų kiekybiškai aprašyti esami ir numatyti būsimi našumo, procesorių apkrovos, diskų ir atminties panaudojimo apimtys, tinklų ir elektroninių ryšių pralaidumo, greiteivikos poreikiai, naujų technologijų panaudojimas. 2020 m. kai kuriais mėnesiais 6 (iš 8) pirmos kategorijos informacinių sistemų neveikimo laikas viršijo teisės aktuose⁴ nustatytąjį, todėl nebuvo užtikrinta, kad gyvybiškai svarbūs valstybės informaciniai ištekliai būtų maksimaliai prieinami naudotojams (2.2 poskyris, 28 psl.).
- Nesudaromos pakankamos sąlygos operatyviai reaguoti į naudotojų užklausas ir spręsti visų rūšių incidentus. Registrų centro incidentų valdymo tvarkose⁵ neapibrėžtos valstybės informacinių išteklių incidentų klasifikavimo schemas, neregamentuotas užklausų valdymas. IT pagalbos tarnybos sistemoje registruojama ne visa užklausai ar incidentui apibūdinti reikalinga informacija, netinkamai vertinama proceso atlikimo kokybė. 2018–2020 m. 54 proc. (18 613 iš 34 699) užklausų ir 43 proc. (5 556 iš 12 853) incidentų neišnagrinėta ir neišspręsta laiku (2.3 poskyris, 31 psl.).
- 2019 m. pradėtas diegti informacinių technologijų problemų valdymo procesas nepakankamai rezultatyvus. Incidentų pasikartojimas, jų dinamika, tendencijos neanalizuojamos, problemų valdymo procesas neapibrėžtas: nenustatyti problemų registravimo kriterijai, klasifikavimo schemas, trūksta procedūrų aprašymų, nenustatytos atsakomybės, nekaupiamą informacija apie žinomas klaidas. 2019 m. II pusm.⁶–2020 m. išspręsta 70 proc. (37 iš 53) problemų, bet incidentų skaičius didėja: 2018 m. užregistruoti 1 209, 2019 m. – 3 664, 2020 m. – 8 143 incidentai (vidutiniškai 22 per dieną) ir 44 problemos (2.4 poskyris, 34 psl.).
- Neužtikrinamas tinkamas pokyčių valdymas. Šis procesas apibrėžtas fragmentiškai, jo atlikimo rodikliai nustatyti, tačiau nevertinami ir nestebimi. 2018–2020 m. 83 proc. (17 581 iš 21 267) užklausų dėl pokyčių nenustatytas įgyvendinimo terminas, o 81 proc. (2 982 iš 3 686) užklausų

² Vyriausybės 2013-07-24 nutarimu Nr. 716 patvirtintas Bendrųjų elektroninės informacijos saugos reikalavimų aprašas, vidaus reikalų ministro 2013-10-04 įsakymu Nr. 1V-832 patvirtinti Techniniai valstybės registrų (kadastrų), žinybinių registrų, valstybės informacinių sistemų ir kitų informacinių sistemų elektroninės informacijos saugos reikalavimai, krašto apsaugos ministro 2020-12-04 įsakymu Nr. V-941 patvirtintas Techninių valstybės registrų (kadastrų), žinybinių registrų, valstybės informacinių sistemų ir kitų informacinių sistemų elektroninės informacijos saugos reikalavimų aprašas.

³ Nekilnojamojo turto kadastro, Nekilnojamojo turto, Juridinių asmenų, Adresų, Gyventojų, Hipotekos, Turto arešto aktų registrų, Juridinių asmenų dalyvių, Metrikacijos paslaugų, E-pristatymo, E-sąskaitos informacinių sistemų.

⁴ Vidaus reikalų ministro 2013-10-04 įsakymu Nr. 1V-832 patvirtinti Techniniai valstybės registrų (kadastrų), žinybinių registrų, valstybės informacinių sistemų ir kitų informacinių sistemų elektroninės informacijos saugos reikalavimai, krašto apsaugos ministro 2020-12-04 įsakymu Nr. V-941 patvirtintas Techninių valstybės registrų (kadastrų), žinybinių registrų, valstybės informacinių sistemų ir kitų informacinių sistemų elektroninės informacijos saugos reikalavimų aprašas.

⁵ VĮ Registrų centro direktoriaus 2013-07-04 įsakymu Nr. v-162 patvirtinta Valstybės įmonės Registrų centro incidentų valdymo tvarka, VĮ Registrų centro generalinio direktoriaus 2021-10-27 įsakymu Nr. VE-727 (1.3E) patvirtintos Valstybės įmonės Registrų centro informacinių technologijų incidentų valdymo taisyklės.

⁶ Pirmoji problema užregistruota 2019-06-15.

dėl pokyčių, kurioms buvo numatytas terminas, įgyvendintos vėluojant, 3 proc. (94 iš 3 686) audito metu⁷ dar neįgyvendintos (2.5 poskyris, 36 psl.).

- Ne visada įsitikinama, ar veiksmingos priemonės, nustatytos Registrų centro tvarkomų valstybės informacinių išteklių veiklos tęstinumui užtikrinti. Tęstinumo valdymo planai ir duomenų iš atsarginių kopijų atstatymai išbandomi rečiau nei nustatyta, išbandymuose dalyvauja ne visi saugos dokumentuose nurodyti atsakingi darbuotojai, todėl nepakankamai vertinamas jų pasirengimas pašalinti reikšmingų incidentų padarinius ir atkurti sistemų veiklą bei duomenis (2.6 poskyris, 38 psl.).

Pokyčiai audito metu

Audito metu buvo atlikti Registrų centro biudžeto valdymo proceso pakeitimai⁸ – 2021-07-23 nustatyti planuojamų investicijų ir sąnaudų prioritetų nustatymo kriterijai, detalizuota biudžeto tikslinimo tvarka, todėl rekomendacijos dėl šio proceso tobulinimo neteikiame. Kiti audito metu įvykę pokyčiai ir jų vertinimai pateikti ataskaitos dalyje „Audito rezultatai“.

Rekomendacijos

Ekonomikos ir inovacijų ministerijai – kaip valstybės įmonės Registrų centro savininko teises ir pareigas įgyvendinančiai institucijai

1. Siekiant mažinti valstybės biudžeto lėšų poreikį neatlygintinai suteiktų paslaugų sąnaudoms kompensuoti, numatyti priemones, kurios užtikrintų, kad valstybės ir savivaldybių institucijos, įstaigos naudotųsi galimu ekonomiškiausiu duomenų gavimo būdu (1-asis pagrindinis audito rezultatas).
2. Siekiant optimizuoti Registrų centro tvarkomų valstybės informacinių išteklių saugos valdymą, mažinant visiems saugos dokumentų rengime, derinime ir tvirtinime dalyvaujantiems subjektams tenkančią administracinę naštą, įvertinti galimybės sudaryti teisinės prielaidas valstybės informacinių išteklių valdytojams kartu tvirtinti bendrus saugos dokumentus, kai jų valdomų valstybės informacinių išteklių duomenis tvarko tas pats duomenų tvarkytojas, įteisinimo tikslingumą (2-asis pagrindinis audito rezultatas).

Valstybės įmonei Registrų centrui

3. Siekiant gerinti sąlygas Registrų centro tvarkomų valstybės informacinių išteklių plėtrai ir užtikrinti gerosios informacinių technologijų valdymo praktikos tęstinumą (1-asis pagrindinis audito rezultatas):
 - 3.1. numatyti priemones, kurios užtikrintų visų svarbias informacinių technologijų funkcijas vykdančių darbuotojų pamainumą ir Informacinių technologijų centro kompetencijų poreikio planavimą pagal visuotinai pripažintas gerąsias praktikas;
 - 3.2. įtraukti visus Registro centro tvarkomų valstybės informacinių išteklių valdytojus į strateginių sprendimų, susijusių su valstybės informacinių išteklių plėtra, priėmimo procesą;

⁷ JIRA sistemoje nurodyta pokyčių būklė 2021-03-08 duomenimis.

⁸ VĮ Registrų centro generalinio direktoriaus 2021-07-23 įsakymu Nr. VE-432 (1.3 E) patvirtinta Biudžeto rengimo ir stebėsenos tvarka, 35–36 p.

- 3.3. numatyti priemonės, kurios stiprintų projektų įgyvendinimo ir stebėsenos kontrolę bei užtikrintų projektų įgyvendinimą laiku ir įgyvendintų projektų naudos vertinimą;
 - 3.4. įteisinti Architektūros komitetą ir patvirtinti bendrą architektūrą, susidedančią iš veiklos procesų, informacijos, duomenų, taikomųjų programų ir technologijų architektūros sluoksnių.
4. Siekiant užtikrinti Registrų centro tvarkomų valstybės informacinių išteklių aukštą prieinamumą, pakankamą greitaveiką ir veiklos tęstinumą (2-asis pagrindinis audito rezultatas):
- 4.1. numatyti priemonės, kurios užtikrintų, kad visų Registrų centro tvarkomų valstybės informacinių išteklių saugos atitikties vertinimai būtų atliekami nustatytu periodiškumu;
 - 4.2. nustatyti priemonės, kurios užtikrintų periodinį Registrų centro tvarkomų valstybės informacinių sistemų išteklių esamos būklės analizę ir būsimų pajėgumų poreikių planavimą, pagrįstą veiklos reikalavimais, poveikio analize ir rizikos vertinimu;
 - 4.3. patikslinti incidentų klasifikavimo schemas, nustatyti užklausų valdymo procedūras, Informacinių technologijų pagalbos tarnybos taikomus paslaugų lygius, proceso dalyvių funkcijas ir atsakomybes;
 - 4.4. nustatyti problemų registravimo kriterijus, proceso procedūras, dalyvių funkcijas ir atsakomybes, proceso stebėsenos ir kontrolės priemonės;
 - 4.5. numatyti pokyčių valdymo proceso stebėsenos ir kontrolės priemonės, kurios užtikrintų visų pokyčių įgyvendinimą nustatytais terminais;
 - 4.6. nustatyti kontrolės priemonės, kurios užtikrintų tinkamą veiklos tęstinumo valdymo planuose nustatytų reikalavimų laikymąsi.

Rekomendacijų įgyvendinimo priemonės ir terminai pateikti ataskaitos dalyje „Rekomendacijų įgyvendinimo planas“ (41 psl.).