(Ministru kabineta

2012.gada 4.jūlija

rīkojums Nr.311)

**Koncepcija** **par vienotas valsts iestāžu finanšu un**

**vadības grāmatvedības sistēmas un finanšu analīzes rīka izveidi,   
nodrošinot finanšu un cilvēkresursu vadību**

(kopsavilkums)

Koncepcijas par vienotas valsts iestāžu finanšu un vadības grāmatvedības sistēmas un finanšu analīzes rīka izveidi, nodrošinot finanšu un cilvēkresursu vadību (turpmāk – koncepcija), galvenais mērķis ir apzināt esošo situāciju valsts iestāžu finanšu un grāmatvedības procesus atbalstošajās informācijas sistēmās un aprakstīt turpmāko sistēmu attīstības risinājumu (tai skaitā atlīdzības uzskaites sistēmā), kurš nodrošinātu optimālu informācijas tehnoloģiju izmantošanu un veicinātu finanšu un grāmatvedības procesu vienādošanu un standartizāciju valsts pārvaldē. Koncepcija sagatavota, lai iesniegtu projekta pieteikumu Eiropas Reģionālās attīstības fonda projektam "Vienotas valsts iestāžu finanšu un vadības grāmatvedības sistēmas izveide un tās sasaiste ar vienoto valsts cilvēkresursu vadības sistēmu" (pamatojums: Ministru kabineta 2010.gada 2.marta sēdes protokollēmums (prot. Nr.11 53.§) "Par elektroniskās pārvaldes un informācijas sabiedrības attīstības prioritāro projektu sarakstu").

Koncepcijā ir noteikts pašreizējo procesu un to atbalstošo sistēmu rakstu­rojums, kā arī vienotās finanšu un vadības grāmatvedības procesu un atlīdzības uzskaites atbalstošo sistēmu attīstības risinājuma pamatprincipi un funkcionalitāte.

Koncepcija ir sagatavota atbilstoši Latvijas standarta LVS 75:1996 "Informācijas tehnoloģija. Programminženierija. Sistēmas darbības koncepcijas apraksts" ieteikumiem.

Koncepcija paredz pilnveidot esošo Valsts kases informācijas sistēmu "Valsts budžeta un pašvaldību budžetu pārskati" (turpmāk – VBPBP sistēma), kura jau tiek izmantota visās valsts budžeta iestādēs, izņemot drošības un citas klasificētās iestādes, un ir ērti izmantojama informācijas savākšanai, gan izmantojot manuālu datu ievadi, gan datu importu XML formātā.

Kā papildu arguments VBPBP sistēmas izvēlei ir fakts, ka sistēma nodrošina divu līmeņu dokumentu autorizācijas funkcionalitāti, t.i., tiek piedāvāts atsevišķiem lietotājiem veikt informācijas ievadi, apstiprinot to ar saviem auten­tifikācijas rīkiem (lietotāja vārds un parole), un citiem tās pašas iestādes lietotājiem (tipiskā gadījumā – iestādes vadībai) ar saviem autentifikācijas rīkiem (lietotāja vārds, parole un kodu kalkulators/e-paraksts) ir iespēja ievadīto informāciju apstiprināt/parakstīt. Tā kā VBPBP sistēma jau tiek izmantota visās valsts budžeta iestādēs, iestādes jau ir nodrošinātas ar nepieciešamajiem autentifikācijas rīkiem, kas ir optimāls risinājums, salīdzinot ar iespējamu variantu – uzbūvēt pilnīgi jaunu informācijas sistēmu saistību reģistrācijai un esošās darbinieku atlīdzības uzskaites sistēmas pilnveidošanai.

Koncepcija paredz centralizētu pieeju:

* grāmatvedības procesu standartizācija – finanšu grāmatvedības dati ir savstarpēji salīdzināmi un izmantojami analīzei. Nepieciešams, lai šie dati būtu viendabīgi un standartizēti. To var panākt, veicot budžeta iestāžu pārvaldības procesu vienādošanu (standartizāciju), kas ļautu optimizēt iestādēs notiekošos finanšu vadības un administratīvos (t.sk. grāmat­vedības uzskaites) procesus, tādējādi radot priekšnoteikumus finanšu, informācijas tehnoloģiju un personāla resursu efektīvākai izmantošanai.

Lai procesu standartizācija būtu pietiekami efektīva un detalizēta, nepie­ciešami atbilstošas detalizācijas standarti un to piemērošanas rokas­grāmatas, kas būtu saistošas visām budžeta iestādēm, no valsts budžeta daļēji finansētām atvasinātām publiskajām personām un to izveidotām iestādēm, budžeta nefinansētām iestādēm un Valsts kasei valsts budžeta finanšu uzskaitei (turpmāk – iestāde (vienība)), kā arī nepieciešams pilotprojekts šo standartu ieviešanas nodrošināšanai, lai pārbaudītu standartu darbību;

* mūsdienīga valsts budžeta un finanšu grāmatvedības datu analīzes rīka izstrāde un turpmāka piemērošana datu analīzei, iegūstot nepieciešamo analītisko materiālu, lai pilnvērtīgi sagatavotu lēmumiem nepieciešamo informāciju gadskārtējam valsts budžeta likumam un vidēja termiņa budžeta ietvara likumam. Ar šā rīka palīdzību tiktu iegūta analītiska informācija, pamatojoties uz standartizētiem pārskatu formātiem, kā arī apmācīti darbinieki, lai tie spētu definēt un analizēt uzkrājamās infor­mācijas kopas un iegūtu konkrētu nepieciešamo informāciju, izmantojot datus, kas uzkrāti saistītajās datu noliktavās (*ad-hock* analīze*)*.

Valsts finanšu datu analīzes rīks tiktu būvēts, izmantojot tādu tehnolo­ģisko risinājumu kā BI (*Business Intelligence* vai tā analogu), kas nodrošina informācijas operatīvu un regulāru analīzi, sniedzot arī ilustra­tīvu materiālu un iezīmējot "kritiskos" lielumus. Ar šā analīzes rīka palīdzību tiktu ģenerēti pārskati no datu noliktavās uzkrātajiem datiem (iegūta arī informācija par valsts tiešās pārvaldes iestāžu vispārīgo administratīvo izdevumu efektivizēšanu, tādējādi nodrošinot viendabīgu resursu plānošanu valsts budžeta iestādēm u.c.).

Izmantojot šo analīzes rīku, analītiskā informācija tiktu iegūta ātrāk, tā būtu savstarpēji salīdzināma pa laika periodiem atbilstoši datu noliktavās uzkrātajiem datiem.

Attiecībā uz atlīdzības uzskaiti tiktu iegūta gan regulāra analītiskā informācija, gan arī individuāli pieprasāmā analītiskā informācija no datiem, kas uzkrāti datu noliktavā. Piemērojot šādu tehnoloģisko risinājumu, tiktu paātrināta vizuālā analītiskā materiāla sagatavošana, uzlabotos tā kvalitāte. Šāda veidā varētu iegūt analītisku informāciju (piemēram, plānotās un faktiskās atlīdzības salīdzinājums (dažādos laikposmos, ko iespējams definēt), dažādu piemaksu piemērošana gan iestāžu griezumā, gan starp darbiniekiem, dažādu kompensācijas rakstura izdevumu piemērošana nodarbinātajiem (pabalsti, kompensācijas par mācību izdevumiem (t.sk. apmaksājot dalību dažādos apmācības kursos)), prēmiju un citu veidu motivācijas elementu piemērošana, atlīdzības izmaiņas sadalījumā pa nodarbināto grupām dažādos laikposmos), lai veiktu nepieciešamos pilnveidojumus vienotajā atlīdzības sistēmā, kā arī racionālā valsts budžeta līdzekļu sadalē. Šādu un citu analītisko materiālu izmantošana turpmāk ļautu konstatēt arī problemātiskos jautājumus un palīdzētu uzlabot vienotās atlīdzības politiku un pilnveidot tās ieviešanu (sagatavojot kvalitatīvus un uz pierādījumiem pamatotus grozījumus normatīvajos aktos).

BI risinājums tiktu integrēts esošajā valsts vienotajā budžeta plānošanas un izpildes informācijas sistēmā. Minētā sistēma ir tehnoloģiski būvēta, izmantojot standarta produkta SAP platformu, kas pielāgota specifiskajām valsts budžeta plānošanas un izpildes funkcionālajām prasībām.

Latvijas publiskā sektora grāmatvedības standartu izstrādei un procesu standartizācijai, kā arī pilotprojekta ieviešanai ir šādas priekšrocības:

* **iespēja optimizēt iestādēs notiekošos finanšu vadības un administra­tīvos procesus** (t.sk. grāmatvedības uzskaitesprocesus). Grāmatvedības procesu standartizācija publiskā sektora iestādēs un Latvijas publiskā sektora grāmatvedības standartu izstrāde ļautu optimizēt iestādēs notiekošos finanšu vadības un administratīvos procesus, tādējādi radot priekšnoteikumus finanšu, informācijas tehnoloģiju un personāla resursu efektīvākai izmantošanai;
* **iespēja analizēt un salīdzināt dažādu publiskā sektora iestāžu datus**. Publiskā sektora iestāžu grāmatvedības procesu standartizācija nodroši­nātu, ka par valsti kopumā analizējamie finanšu grāmatvedības dati ir salīdzināmi un izmantojami analīzei.

Piedāvātajam atlīdzības uzskaites sistēmas risinājumam ir šādas priekš­rocības:

* **augsta datu apkopošanas operativitāte**. Paredzētās izmaiņas nosaka, ka dati tiks apkopoti automātiski vienotā datu formātā vienotā datu noliktavā un lietotājiem būs pieejama informācija uzreiz pēc tam, kad tiks veikta datu pārnese no datu avotu sistēmām. Esošās personāla uzskaites datorprogrammas dati tiks pārnesti uz pilnveidoto datu nolik­tavu, kas ļaus turpmāk izmantot arī jau iepriekš uzkrātos datus, tādējādi pilnveidojot personāla uzskaites datorprogrammas funkcionalitāti, uzlabojot tās darbības vidi;
* **lietotāju neatkarība**. Izmantojot BO (*Business Objects*) tehnoloģijas, lietotāji paši var izveidot savus pārskatusun saglabāt tos, kā arī dalīties ar tiem (publicēt, piešķirt pieeju) ar citiem darbiniekiem nozares ietvaros un valstī kopumā;
* **iespēja operatīvāk un efektīvāk analizēt un salīdzināt dažādu sabied­riskā sektora iestāžu datus**. Sabiedriskā sektora darbinieku atlīdzības sistēmas elementus iespējams salīdzināt pa valsti kopumā, analizējot konkrētos datus, kā arī veikt salīdzināšanu nozares ietvaros starp dažādām iestādēm vai starp nozarēm;
* **pārskatu publicēšana**. Automātiski tiks ģenerēti pārskatiiepriekš izveidotās pārskatuformās un tiks nodrošināta iespēja no apkopotajiem datiem pēc vajadzības ģenerēt jebkādu pārskatu;
* **interaktīvi pārskati**. Iespējas būvēt pārskatustā, lai no jebkura pārskatāietvertā skaitļa varētu iedziļināties tā detaļās, dinamiski pāriet no vienas analīzes dimensijas uz citu.

Piedāvātajam valsts finanšu datu analīzes rīka risinājumam ir šādas priekšrocības:

* **augsta datu saņemšanas operativitāte**. Rīka lietotājiem būs pieejama informācija par valsts budžeta izpildi un valsts finanšu grāmatvedības informāciju uzreiz pēc tam, kad tiks veiktas datu pārneses no datu avotu sistēmām;
* **lietotāju neatkarība**. Izmantojot BO (*Business Objects*) tehnoloģijas, lietotāji paši var izveidot savus pārskatusun saglabāt tos, kā arī dalīties ar tiem (publicēt, piešķirt pieeju) ar citiem darbiniekiem;
* **interaktīvas atskaites.** Iespēja pārskatusbūvēt tā, lai no jebkura skaitļa varētu iedziļināties tā detaļās, dinamiski pāriet no vienas analīzes dimensijas uz citu;
* **pārskatu publicēšana**. Jebkuri pārskativar tikt automātiski ģenerēti un pielāgoti individuāli saņēmējam.

Piedāvātajam valsts finanšu datu analīzes rīka attīstības risinājumam ir šādi galvenie trūkumi:

* **atkarība no interneta pieslēguma**. Lietotāji pilnībā ir atkarīgi no datu pārraides tīkla, jo bez interneta pieslēguma lietotāji faktiski sistēmu izmantot nespēj, tomēr, ņemot vērā elektronisko pakalpojumu attīstību Latvijā, paredzams, ka lielākajai daļai publiskā sektora iestāžu būs nepārtraukts interneta pieslēgums;
* **atkarība no interneta pieslēguma kvalitātes**. Lietotāji ir atkarīgi ne tikai no interneta pieslēguma esības, bet arī no tā kvalitātes – interneta pieslēguma tipa (iezvanpieeja vai tiešsaiste) un pieslēguma ātruma, kas faktiski var būtiski mainīties atkarībā no tīkla kopējās noslodzes.

Koncepcijā izvirzītā mērķa sasniegšanai tiek piedāvāti šādi risinājumi:

* grāmatvedības procesu standartizācija publiskā sektora iestādēs un Latvijas publiskā sektora grāmatvedības standartu izstrāde ļautu optimizēt iestādēs notiekošos finanšu vadības un administratīvos (t.sk. grāmatve­dības uzskaites) procesus, tādējādi radot priekšnoteikumus finanšu, informācijas tehnoloģiju un personāla resursu efektīvākai izmantošanai;
* iekļaujot atlīdzības uzskaites sistēmas darbību VBPBP sistēmā, tiktu nodrošināts datu par personālu un atlīdzību automātisks eksports no iestāžu personāla un grāmatvedības sistēmām XML formātā vai no tiešsaistē aizpildāmām datu ievades formām vienotā datu noliktavā. Datu analīzei tiktu izmantots valsts finanšu datu analīzes rīks;
* valsts finanšu datu analīzes rīka ieviešana nodrošinātu analītiskas valsts finanšu informācijas tiešsaistes piegādāšanu Finanšu ministrijas un Valsts kases darbiniekiem par valsts kopējo finanšu situāciju, kā arī tiešsaistes informāciju attiecīgās nozares ministriju darbiniekiem par konkrētās nozares finanšu situāciju.

**Iespējamie alternatīvie risinājumi koncepcijas ieviešanai izvēlētajam un šajā koncepcijā aprakstītajam sistēmas darbības modelim būtu:**

1. **nemainīt esošos informācijas sistēmu risinājumus, kas nodrošina valsts iestāžu finanšu un vadības grāmatvedības sistēmu;**
2. **izstrādāt šajā koncepcijā minētos risinājumus attiecībā uz atlīdzības uzskaites sistēmu un valsts finanšu datu analīzes rīku (bez grāmat­ve­dības procesu standartizācijas un Latvijas publiskā sektora grāmat­vedības standartu izstrādes un ieviešanas);**
3. **izstrādāt un ieviest visus šajā koncepcijā minētos tehnoloģiskos risinājumus.**

Ja netiks risinātas pastāvošās problēmas un ieviests šajā koncepcijā aprakstītais sistēmas kopējais darbības modelis kā vienots risinājums situācijas uzlabošanai, var rasties tālākas negatīvas sekas attiecībā uz racionālu tehnoloģiju izmantošanu un finanšu un grāmatvedības procesu optimizāciju:

* valsts budžeta iestāžu pārskatu datu kvalitāte, informācijas apkopošanas un konsolidācijas procedūras saglabāsies esošajā līmenī, kas ne vienmēr ir pietiekams budžeta plānošanas un kontroles efektīvai veikšanai;
* pastāvēs tikai ierobežotas valsts finanšu datu analīzes iespējas, lai piln­vērtīgi sagatavotu lēmumu pieņemšanai nepieciešamo informāciju attiecībā uz gadskārtējo valsts budžeta likumu un vidēja termiņa budžeta ietvara likumu.

Lai nodrošinātu, ka projekta izstrādes un ieviešanas gaitā tiktu saglabāta un nodrošināta kopējā sistēmu integritāte valsts pārvaldē, projekta ieviešanas procesā (iepirkumu tehnisko specifikāciju sagatavošanā, iepirkuma procesā saņemto piedāvājumu izvērtēšanas procesā, projekta ieviešanas gaitā u.tml.) tiks iesaistīti arī Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrijas deleģēti kompetenti pārstāvji un eksperti. Šāda sadarbība ļaus nodrošināt kvalitatīvu un pilnvērtīgu esošo sistēmu pilnveidojumu veikšanu, vienlaikus nodrošinot to racionālu un izmaksu efektīvu darbību nākotnē.

Koncepcijas ieviešanai tiks izmantoti Eiropas Reģionālās attīstības fonda līdzekļi, kā arī valsts budžeta līdzfinansējums. Sistēmu turpmākai uzturēšanai pēc projekta ieviešanas būs nepieciešami valsts budžeta līdzekļi.

Kopējais sākotnēji paredzētais finansējums projekta ieviešanai tika plānots 2 869 200 latu apmērā (Ministru kabineta 2010.gada 15.marta rīkojuma Nr.147 (prot. Nr.11 53.§) 60.punkts). Veicot līdzekļu samazinājumu 2010.gada jūlijā, projektam paredzētais finansējuma plānotais apjoms tika samazināts par 10 % – līdz 2 582 280 latiem, savukārt šajā koncepcijā novērtētais un ieviešanai nepieciešamais finansējums ir 1 997 280 latu, kur 85 % ir Eiropas Reģionālās attīstības fonda līdzekļi un 15 % – valsts budžeta līdzfinansējums. Projekta budžets veidots, sabalansējot vajadzības ar iespējām un attiecīgi aptaujājot tirgus dalībniekus, t.sk. iespējamos potenciālos piegādātājus. Pašreiz aplēstās izmaksas tiks precizētas, noslēdzoties iepirkumu procesiem projekta ietvaros.

Plānotās ietaupītās izmaksas ir aprēķinātas, izmantojot Ministru kabineta komitejas 2011.gada 27.jūnija protokolu Nr.25, kur 1.§ 1.punktā cita starpā noteikts, ka "vienotā cilvēkresursu informācijas un vadības sistēma veidojama uz Finanšu ministrijas no Valsts civildienesta pārvaldes mantotās un pilnveidojamās personāla uzskaites datorsistēmas, un tajā tiek ietverta sistēmas funkcionalitāte, kas bija paredzēta Valsts kancelejas izstrādātajā koncepcijas projektā", tādējādi paredzot, ka līdz šim Valsts kancelejas virzītajā projektā "Vienotās cilvēkresursu informācijas un vadības sistēmas koncepcijas projekts" paredzētie līdzekļi 2 763 541 lata apmērā netiek tērēti. Papildus jānorāda, ka 2012.gada 3.janvārī tika veikti grozījumi Ministru kabineta 2008.gada 19.maija noteikumos Nr.347 "Noteikumi par darbības programmas "Cilvēkresursi un nodarbinātība" papildinā­juma aktivitāti "Publiskās pārvaldes cilvēkresursu plānošanas un vadības informā­cijas tehnoloģiju sistēmas izstrāde un ieviešana"", precizējot paredzēto finansē­juma apjomu, kas tika apgūts šā projekta ietvaros, savukārt pārējais finansējums ir pārdalīts citām aktivitātēm. Projekta ietvaros izstrādātie nodevumi tiks izmantoti, lai nodrošinātu nepieciešamo pilnveidojumu veikšanu, integrējot un pilnveidojot personāla uzskaites datorsistēmas un nodrošinot to turpmāku funkcionalitāti VBPBP sistēmā. Līdz ar to kopējā valsts budžeta līdzekļu ekonomija, salīdzinot ar iepriekš plānoto līdzfinansējumu, veido 425 266 latus. Saskaņā ar Ministru kabineta 2008.gada 19.maija noteikumiem Nr.347 "Noteikumi par darbības programmas "Cilvēkresursi un nodarbinātība" papildinājuma aktivitāti "Publiskās pārvaldes cilvēkresursu plānošanas un vadības informācijas tehnoloģiju sistēmas izstrāde un ieviešana"" Valsts kanceleja projekta īstenošanai izlietoja 71 564 latus, no kuriem Eiropas Sociālā fonda finansējums bija 55 302 lati un valsts budžeta finansējums – 16 262 lati.

Pēc projekta īstenošanas no 2015.gada koncepcijas 4.8.sadaļā prognozētās standarta programmatūras un lietojuma kopējās uzturēšanas izmaksas, pamato­joties uz vidējo praksi un izmaksām nozarē citos līdzīga apmēra projektos, būs 153 540 latu gadā (15 % no standarta programmatūras iegādes un lietojuma iegādes izmaksām). Minētā summa būs jāparedz Finanšu ministrijas budžetā, lai tā (šā projekta ieviesēja) arī turpmāk nodrošinātu šā projekta uzturēšanas izmaksas.

Esošo sistēmu uzturēšanas (pielāgošanas) izmaksas, lai nodrošinātu datu importu/eksportu uz VBPBP sistēmu, – 13 640 latu gadā (15 % no veiktajām investīciju izmaksām sistēmas pielāgošanai), kas jau ir ietverti kopējās uzturē­šanas izmaksās.

Kopējie **paredzētie izdevumi sistēmas uzturēšanai** pēc projekta izstrādes un ieviešanas būs **153** **540 latu gadā (sākot ar 2015.gadu).**

Finanšu ministra vietā –

labklājības ministre I.Viņķele