Ziņojums
Par valsts institūciju īstenoto funkciju un uzdevumu informācijas un komunikācijas tehnoloģiju jomā izvērtējumu

1. Ievads

Saskaņā ar ministru prezidenta 2009. gada 7. oktobra rīkojumu Nr. 423 "Par funkciju audita grupu valsts pārvaldes institūcijām, kas uzkrāj elektronisku informāciju, uztur un nodrošina reģistru un valsts informācijas sistēmu darbību, kā arī sniedz elektronizētus pakalpojumus un nodrošina datubāzu darbību" (turpmāk – rīkojums) tika uzdots Funkciju audita grupai(turpmāk – FAG) izstrādāt un līdz 2009.gada 31.decembrim iesniegt Funkciju audita komisijā un Ministru prezidentam funkciju audita ziņojumu un Ministru kabineta rīkojuma projektu par valsts pārvaldes institūcijām, kas uzkrāj elektronisku informāciju, uztur un nodrošina reģistru un valsts informācijas sistēmu (turpmāk – VIS) darbību, kā arī sniedz elektronizētus pakalpojumus un nodrošina datubāzu darbību, izvērtējot valsts pārvaldes iestāžu uzturētos reģistrus un novērtējot esošo un nākotnē veidojamo reģistru uzturēšanas nodrošināšanu ārpakalpojumu veidā.

Darba grupas sastāvs:

Funkciju audita grupas vadītājs:

A.Laurinovičs – Reģionālās attīstības un pašvaldību lietu ministrijas Valsts informācijas sistēmu nodaļas vadītājs.

Funkciju audita grupas locekļi:

U.Apsītis – Iekšlietu ministrijas Pilsonības un migrācijas lietu pārvaldes Iedzīvotāju reģistra departamenta direktora pienākumu izpildītājs;

D.Bērziņš – akciju sabiedrības "Swedbank" Vienoto biznesa tehnoloģiju pārvaldes vadītājs;

J.Bikše– Latvijas Elektrotehnikas un elektronikas rūpniecības asociācijas pārstāvis;

A.Drebeiniks – Finanšu ministrijas Informācijas tehnoloģiju departamenta direktors;

G.Kalniņš – Latvijas Atvērto tehnoloģiju asociācijas pārstāvis ;

I.Kmina – Kultūras ministrijas Iekšējā audita nodaļas vadītāja vietniece;

N.Kolečis – Tieslietu ministrijas Administratīvā departamenta Informācijas tehnoloģiju nodaļas vadītājs;

A.Magone – biedrības "Latvijas Informācijas un komunikācijas tehnoloģijas asociācija" valdes loceklis;

G.Ozols – Reģionālās attīstības un pašvaldību lietu ministrijas Elektronisko pakalpojumu plānošanas nodaļas vadītājs;

G.Strade – Ārlietu ministrijas Dokumentu izpildes organizācijas nodaļas vadītāja vietniece;

V.Stūris – Valsts kancelejas Politikas koordinācijas departamenta konsultants;

A.Šinta – Valsts kancelejas Tehniskā nodrošinājuma departamenta vadītāja.

Pamatojoties uz rīkojuma 3. punktu FAG izvērtēja valsts institūciju izdevumus kas saistīti ar informācijas un komunikāciju tehnoloģiju (turpmāk – IKT) resursu ieviešanu un uzturēšanu, kā arī izvērtēja konkrētu valsts funkciju nodrošināšanas efektivitāti.

Šī uzdevuma izpildei FAG, pamatojoties uz rīkojuma 4. punktu, pieprasīja informāciju no visām valsts pārvaldes iestādēm par IKT resursiem, ar tiem saistītajiem izdevumiem un citiem rādītājiem, kuri raksturo sistēmas efektivitāti. Balstoties uz valsts institūciju sniegto informāciju FAG ir izvērtējusi esošo situāciju un sagatavojusi priekšlikumus par izmaksu samazināšanas iespējām IKT jomā un par ārpakalpojuma piemērošanas lietderīgumu, kuri ir iekļauti šajā audita ziņojumā.

Kopumā publiskajā pārvaldē ar IKT līdzekļiem tiek nodrošināts valsts pārvaldes institūciju tiešo funkciju īstenošanas un pakalpojumu sniegšanas **atbalsts**. Proti, pakalpojums tiek sniegts izmantojot IKT iespējas – informācijas sistēmu (turpmāk – IS) iespējas un datus, datorizētās darba vietas iespējas (*dators, kopētājs, skeneris*) un sakaru kanālus (*telefona un interneta sakari*). Tomēr jānorāda, ka daļā valsts pārvaldes institūciju ir jārunā par **tiešu IKT funkciju**, kura ir uzdota normatīvajos aktos – nodrošināt noteiktas informācijas sistēmas darbību vai sakaru pakalpojuma sniegšanu publisko un privāto tiesību subjektiem.

Tādējādi, sniedzot savu izvērtējumu, FAG balstījās uz šādu dalījumu publiskās pārvaldes darbībā IKT jomā:

- Noteikts IKT resurss, kā patstāvīga publiskās pārvaldes institūcijas funkcija – informācijas sistēmas, reģistra vai pakalpojuma IKT darbības nodrošinājums;
- IKT funkcijas un pakalpojumi, kuri nodrošina publiskās pārvaldes institūciju darbības procesu atbalstu.

Valsts institūciju īstenoto funkciju atbalstu IKT jomā izvērtēšanai FAG veica valsts iestāžu anketēšanu. Anketēšanas mērķis bija iegūt datus par iestāžu IKT infrastruktūru, IS un VIS, kā arī par saistītajām izmaksām. FAG apakšgrupas ietvaros tika sastādītas anketas, kas tika nosūtītas tiešās pārvaldes Valsts un to padotības iestādēm. Anketās tika pieprasīta pilnīga informācija par iestāžu IKT un IS resursiem, sadalot tos pēc pakalpojumu standartizācijas pakāpes: standarta pakalpojumu sniegšanai izmantotie IKT resursi un galalietotāja IKT resursi, otrs – iestādes darbības pamatprocesu nodrošināšanas jeb informācijas sistēmu IKT resursi. Tādejādi tika paredzēts iegūt informāciju no kuras varētu iegūt dažādus rezultatīvos rādītājus ar kuru palīdzību būtu iespējams noteikt IKT pielietošanas efektivitāti valsts iestādēs.Kopumā tika saņemtas 155 aizpildītas anketas no sekojošām augstākās valsts tiešās pārvaldes iestādēm un to padotības iestādēm:

- Ārlietu ministrijas;
- Ekonomikas ministrijas un 7 padotības iestādēm;
- Finanšu ministrijas un 5 padotības iestādēm;
- Iekšlietu ministrijas un 5 padotības iestādēm;
- Izglītības ministrijas;
- Kultūras ministrijas un 36 padotības iestādēm;
- Labklājības ministrijas un 33 padotības iestādēm;
- Aizsardzības ministrijas un 5 padotības iestādēm;
- Reģionālās attīstības un pašvaldību lietu ministrijas 1 padotības iestādes;
- Satiksmes ministrijas un 3 padotības iestādēm;
- Tieslietu ministrijas un 12 padotības iestādēm;
- Valsts kancelejas;
- Veselības ministrijas un 11 padotības iestādēm;
- Vides ministrijas un 6 padotības iestādēm;
- Zemkopības ministrija s un 16 padotības iestādēm.

Daļa no anketām bija aizpildīta tikai daļēji. Piemēram, lietotāju atbalsta personāla izmaksas bija norādītas tikai 65% anketu, bet infrastruktūras uzturēšanas

personāla izmaksas 68% no anketām, kopējās IT personāla izmaksas bija norādītas 77% anketu.

Tomēr iesniegtā informācija bija pietiekama, lai konstatētu kopējās tendences un līdzekļu sadalījumu izdevumu pozīcijās. Apkopotie rezultāti ir redzami pielikumā.

2. Valsts institūciju īstenotās funkcijas un uzdevumi informācijas un komunikācijas tehnoloģiju jomā

2.1. Balstoties uz valsts pārvaldes institūciju (turpmāk – Institūcijas) apkopoto un FAG iesūtīto informāciju secināms, ka visas Institūcijas IKT jomā nodrošina līdzīgu vai vienādu atbalsta pakalpojumu veidu sniegšanu:

- Esošo IT risinājumu uzturēšana :
  - Datortehnikas uzturēšana – darbstaciju, biroja aparatūras, serveru un citas centralizētas datortehnikas uzturēšana;
  - Standarta programmatūras uzturēšana – biroja programmatūras, datu bāzu vadības sistēmas (turpmāk – DBVS), operētājsistēmas (turpmāk – OS) un drošības risinājumu licencēšana un uzturēšana;
  - Sistēmu programmatūras uzturēšana – esošo IS kļūdu labošana un darbības nodrošināšana;
  - VIS un citu IS uzturēšana – esošo VIS un citu IS darbības kontrole, kļūdu labošana, darbības nodrošināšana, lietotāju atbalsts;
- Sakaru nodrošināšana – telefona, interneta, IP telefonijas un citu digitālo sakaru risinājumu nodrošināšana;
- Jaunu IT un/vai IKT risinājumu izstrāde un ieviešana, tajā skaitā - novecojošās datortehnikas nomaiņa, IS jauninājumu ieviešanu.

2.2. FAG secina, ka valsts pārvaldē nav pieļaujams pilnībā atteikties ne no viena no iepriekš norādītajiem pakalpojumiem, jo:

- IKT atbalsta zaudējums var būtiski ietekmēt institūciju sniegto pakalpojumu kvalitāti – piemēram: informācijas aprites ātrumu, pakalpojuma sniegšanas apjomu un kvalitāti klientam, sagatavotās informācijas uzticamību un precizitāti;
- tas var izraisīt nepieciešamību pēc papildus personāla, jo nepieciešamās informācijas sagatavošana un apstrāde var prasīt daudz lielākus resursus manuālu darbību pieauguma gadījumā;
- pat īslaicīga atteikšanās no kāda pakalpojuma var izraisīt nepieciešamību pēc liela apjoma nākotnes ieguldījumiem, lai atsāktu atbilstošā darbības procesa veikšanu iepriekš bijušajā apjomā un kvalitātē.

2.3. Jebkuram no iepriekš norādītajiem pakalpojumiem apjomu un kvalitāti nosaka pats darbības process, kura atbalstam atbilstošais IKT resurss vai pakalpojums tiek sniegts. Tādēļ, lai arī nav pieļaujama atteikšanās no IKT pamata pakalpojumiem, institūciju īstenoto funkciju un uzdevumu apjomu , tātad arī izmaksas, ir iespējams samazināt, izvērtējot, datu apstrādes un konkrētu tehnoloģisko risinājumu nepieciešamību. Piemēram, vai tiešām noteikta pakalpojuma sniegšanai institūcijai ir nepieciešama prasītā informācija, pārbaude, saskaņošana un/vai kontrole, noteiktā datu apstrāde un uzkrāšana sistēmās, noteiktās darba vietas aprīkošana ar augsta līmeņa lietojumprogrammām un atsevišķiem, jaudīgiem biroja resursiem, vairāku

veidu sakaru nodrošināšana vienam darbības procesam un tml. Taču nav pieļaujams atteikties, no kāda no IKT jomas pakalpojumiem vispār.

2.4. FAG secina, ka resursu ietaupījums IKT funkcijām un pakalpojumiem, kuri nodrošina publiskās pārvaldes institūciju darbības procesu atbalstu, var rasties tikai un vienīgi situācijā, kad Institūcijas izvērtēs atbilstošo darbības procesu skaitu, nepieciešamību, kvalitāti un apjomu. Samazinot darbības funkciju skaitu, funkcijas kvalitāti un apjomu, vienlaicīgi tiks nodrošināts atbilstošs ietaupījums IKT jomā. Vienlaicīgi FAG secina, ka jaunu IT un/vai IKT risinājumu izstrāde un ieviešana sākotnēji rada papildu resursu pieprasījumu atbilstošā risinājuma izstrādei un ieviešanai, taču pēc tā ieviešanas, pakalpojumu ir iespējams sniegt jaunā kvalitātē un ar mazākiem citu jomu resursiem (*personāls, papīrs, laiks*). Jāatzīmē, ka jaunu IT un/vai IKT risinājumu izstrāde ir pieļaujama tikai jau iepriekš izvērtētam darbības procesam.

2.5. Rīcības scenāriji un to iespējamo seku analīze:

A: ja tiek pārtraukts kāds no IKT resursu uzturēšanas pakalpojumiem. Sekas ir atbilstošā IKT resursa darbības apstāšanās neprognozējamā laika brīdī. Būtībā, paša IKT resursa apstāšanās nerada nekādu dramatisku efektu, taču darbības process, kura atbalstam tas tika izmantots, var tikt pārtraukts vispār vai pakalpojums turpināts sniegt ļoti zemā kvalitātē (izziņa bez datu pārbaudes noteiktā sistēmā, ar roku rakstīta izziņa, informācijas reģistrēšana kladēs un tml.).

B: ja tiek pārtraukts kāds no sakaru nodrošināšanas pakalpojumiem. Jāatzīmē, ka Institūcijām ir jāizvērtē sakaru sniegšanas pakalpojumu veids un to skaits, ja šie sakaru pakalpojumi tiek izmantoti vienlaicīgi. Kā piemēru var minēt mobilo un stacionāro telefonu sakarus, kuri tiek izmantoti vienlaicīgi ar IP telefoniju un tml. Šādā situācijā ir pieļaujams atteikties no viena veida vairāku pakalpojumu sniedzējiem ietaupot atbilstošos resursus. Sekas sakaru pakalpojuma pārtraukšanai ir analoģiskas IKT resursu uzturēšanas pakalpojumu pārtraukšanai.

C: ja tiek pārtraukta jaunu IT un/vai IKT risinājumu izstrāde un ieviešana, tajā skaitā - novecojošās datortehnikas nomaiņa. Šādā situācijā nav iespējams veikt izmaiņas Institūcijas sniegtajos pakalpojumos, tos attīstīt. Jo, kaut gan likumdošana var paredzēt funkciju optimizāciju, jaunu pakalpojumu sniegšanu un citus uzdevumus valsts pārvaldei, to atbalstam no IKT jomas nebūs pieejami risinājumi. Līdz ar to ļoti būtiski tiks ierobežotas optimizācijas iespējas valsts pārvaldē.

D: no iespējamo seku viedokļa attiecībā uz kādas no IKT jomas funkcijām pārtraukšanu, ir jāizdala tās Institūcijas, kuru uzdevumos ietilpst noteikta IKT resursa - sistēmas, reģistra vai pakalpojuma darbības nodrošināšana. Piemēram: Iedzīvotāju reģistra, Zemesgrāmatu reģistra, Transportlīdzekļu reģistra un citu pamatreģistru darbības nodrošināšana. Šādas Institūcijas pamatmērķis ir nodrošināt noteiktas informācijas jeb datu iegūšanu, saglabāšanu un izsniegšanu gan privātās, gan publiskās jomas personām. Tieši šīm Institūcijām ir būtiska visu iepriekš norādīto IKT jomas pakalpojumu un funkciju izpilde nepieciešamajā apmērā un kvalitātē, jo kā sekas var būt noteiktu datu zudums, kas var izraisīt nepatiesu ziņu sniegšanu vai apstrādi daudzās citās publiskās pārvaldes jomās.

3. Valsts institūciju izdevumi (nodalot uzturēšanas un informācijas un komunikācijas tehnoloģiju sistēmu ieviešanas izdevumus) 2008.un 2009.gadā un plānotie izdevumi pa gadiem laikposmam līdz 2013.gadam,

kas saistīti ar reģistru un valsts informācijas sistēmu darbības nodrošināšanu

3.1. Izvērtējot Institūciju izdevumus, kas saistīti ar reģistru un valsts informācijas sistēmu darbības nodrošināšanu, FAG aplūkoja trīs būtiskākās izdevumu kategorijas. Izdevumus, kas saistīti ar sistēmu uzturēšanu, izdevumus, kas saistīti ar sistēmu ieviešanu un, visbeidzot, analizējot līdzekļus, kas plānoti sistēmas attīstībai (ieguldījumus). Analizējot šīs izdevumu kategorijas FAG noteica rezultatīvos rādītājus, kas iegūstami no iestāžu iesūtītajām anketām. Šie rezultatīvie rādītāji ir:

- Standarta IKT infrastruktūras izmaksas uz vienu datorlietotāju (iekļaujot lietotāju atbalsta, darbstaciju, serveru, datortīkla un datu komunikāciju izmaksas);
- Stacionāro balss sakaru izmaksas uz vienu lietotāju;
- Mobilo balss sakaru izmaksas uz vienu lietotāju.

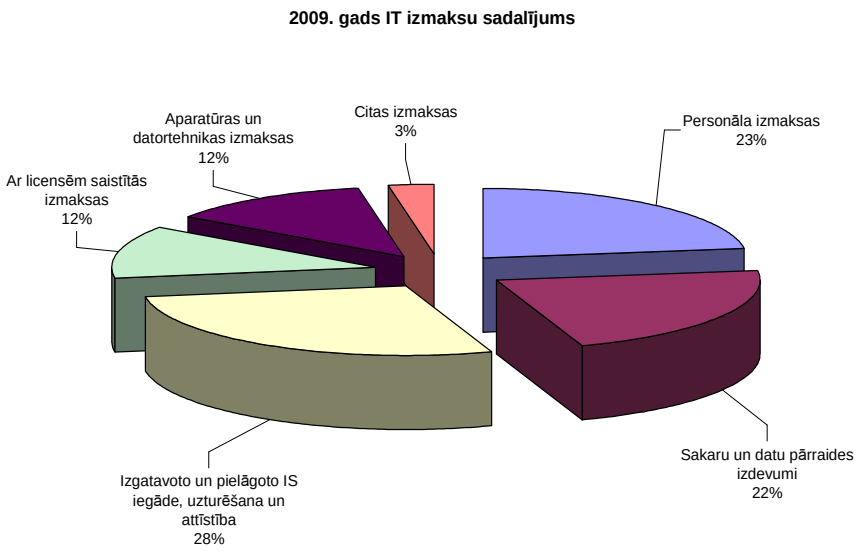
FAG neizdevās noteikt iecerēto rezultatīvo rādītāju kopu informācijas sistēmu jomā – vienas funkcijas izpilde elektroniskajā vidē, jo iestādēm lielākoties sagādāja grūtības sasaistīt funkcijas ar izstrādātajām IS un pamata darbības procesiem.

3.2. Uzturēšanas izdevumu jomā:

3.2.1. Likuma „Valsts informācijas sistēmu likums” 7.panta otrā daļa nosaka, ka „Valsts informācijas sistēmas tiek uzturētas gadskārtējā valsts budžeta līdzekļu ietvaros”. Tādējādi Institūciju, kuru pārziņā ir VIS vai reģistri, budžetā ir jābūt nodalītam finansējumam atbilstošās VIS uzturēšanai.

3.2.2. FAG rīcībā esošajā tabulā ir atsevišķu Institūciju norādītā informācija (EK 2251) par to pārziņā esošas VIS vai reģistra uzturēšanu. Šie dati ir nepietiekami, lai nodrošinātu iestāžu uzturēšanas izdevumu absolūtā apjoma izvērtēšanu, jo:

- nav visu datu, t.i.:
  - saņemtas atbildes no 155 valsts organizācijām un iestādēm;
  - FAG nezināmu iemeslu dēļ nav saņemtas atbildes no 85 iestādēm (35% no aptaujātām iestādēm);
- saņemto atbilžu analīze rada pārliecību, ka daļa no IT izmaksām tomēr nav uzrādītas anketās, piemēram, sistēmu un aparatūras uzturēšanas izmaksas lielā skaitā anketu vispār nav uzrādītas;
- uzturēšanas izdevumiem tiek pieskaitīti arī sistēmu izmitināšanas izdevumi, tāpēc nav iespējams salīdzināt iestādi, kuras sistēmas tiek izmitinātas kā ārpakalpojums, un iestādes, kurām ir savi datu centri;
- nav novērojama jebkāda korelācija starp Institūcijām uzturēšanas un attīstības budžetu pozīcijām, nenotiek plānveidīga uzturēšanas budžetēšana;
- ne vienmēr ir iespējams tieši sasaistīt konkrētu VIS ar valsts veicamo funkciju. Lai gan pārsvarā VIS ir radītas konkrētu funkciju izpildei, pastāv gadījumi, kad viena VIS nodrošina vairāku funkciju izpildi un ir gadījumi, kad vairākas VIS nodrošina vienas valsts funkcijas izpildi. Veidojot IS ir ņemtas vērā konkrētu iestāžu darba vajadzības un līdz šim nav bijusi prasība veidot darbības procesu shēmas, nav bijusi prasība veidot valsts funkcijas, kā pakalpojuma sniegšanas, arhitektūru. Līdz ar to šobrīd nav iespējams tieši izmērīt cik maksā viens vai otrs valsts pakalpojums, cik nepieciešama ir viena vai otra IS.



1. attēls: 2009. gada IT izmaksu sadalījums

3.2.3. FAG rīcībā esošie dati liecina par sekojošām tendencēm, izvērtējot iestāžu uzturēšanas izdevumu struktūru (sadalījumu):

- iestāžu IKT atbalsta funkciju nodrošināšanas kopējā izdevumu struktūrā viens no lielākajiem īpatsvariem ir sakaru un datu pārraides nodrošināšanas, kā arī personāla izmaksām;
- attiecībā uz personāla izmaksām, ir novērojama iestāžu koncentrēšanās divās grupās:
    - Iestādes, kuras <u>izmanto</u> IKT ārpakalpojumus – datortehnikas un programmatūras nomu. Šādās iestādēs personāla izmaksas sastāda vidēji 20%-30% no kopējām IKT uzturēšanas izmaksām;
    - Iestādes, kuras <u>neizmanto</u> IKT ārpakalpojumus – datortehnikas un programmatūras nomu. Šādās iestādēs personāla izmaksas sastāda vidēji 40-60% no kopējām IKT uzturēšanas izmaksām;
    - Tomēr šos rādītājus nav iespējams korekti salīdzināt, jo ir nepieciešams izvērtēt veiktos sākotnējos ieguldījumus veicot datortehnikas un programmatūras iegādi.
- IKT uzturēšanas izmaksu struktūra 2009.gadā un 2010.gadā nav būtiski mainījusies. Tas ļauj secināt, ka, lai gan absolūtos lielumos iestāžu izmaksu kopapjoms provizoriski 2010.gadā būs zemāks par 2009.gada rādītājiem, tomēr šis samazinājums ir aritmētisks, tas nav panākts ar kvalitatīvu, strukturālu pārmaiņu palīdzību;
- Daudzām iestādēm nav paredzēts finansējums atsevišķu būtisku IKT pamatpakalpojumu uzturēšanas pozīciju nodrošināšanai (piem., datortehnikas uzturēšana, esošo programmatūras risinājumu uzturēšana). Šāda situācija ne tikai palielina IKT funkciju un to atbalstīto iestāžu pamata procesu pārrāvuma risku, bet vidējā laika periodā rada augstu ticamību izmaksu pieaugumam. Izmaksu pieaugums būs saistīts ar regulāro apkopju un atjaunošanas darbu

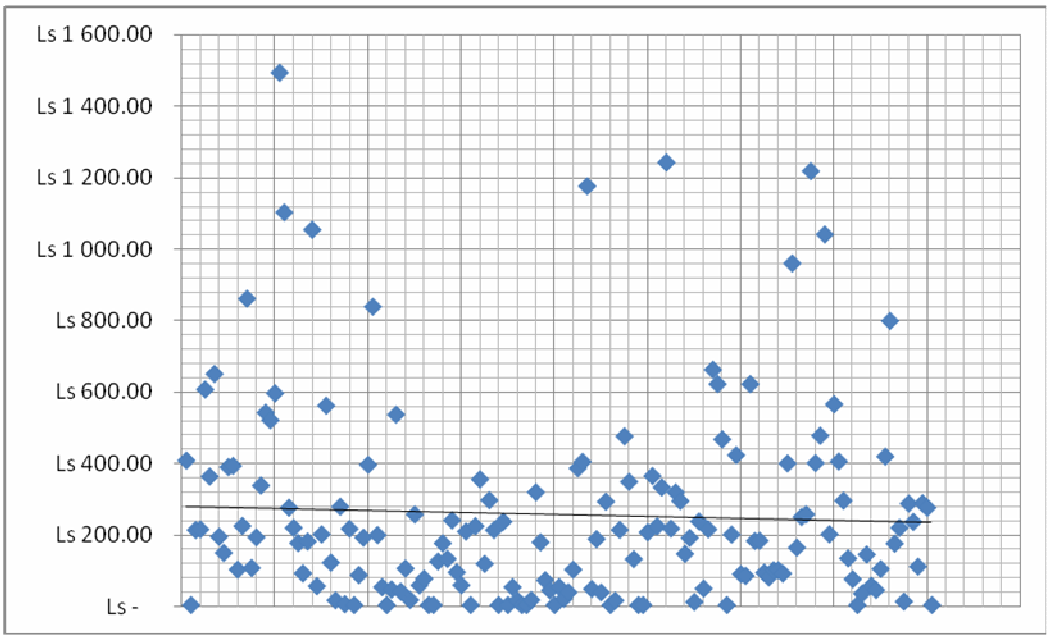
neveikšanu īstermiņā, kas novedīs pie nepieciešamības veikt būtiskus ieguldījumus nākotnē.

- Balstoties uz saņemtajām anketām secināms, ka iestādes nespēj izdevumus attiecināt uz konkrētas IS vai VIS uzturēšanu un izstrādi, jo nepastāv atbilstoša uzskaite, kā arī tam atbilstošs finansējums, jo tas tiek piešķirts iestādei, nevis konkrētas IS vai VIS darbības nodrošināšanai. Pārsvarā iestādes spēj tikai norādīt to finansējuma daļu, kas saistīts ar IS vai VIS izveidi, jo tam visbiežāk ir atsevišķi pieprasīti līdzekļi vai tā izveidota, kāda projekta ar konkrēta piešķirta finansējuma ietvaros, savukārt IS uzturēšana tiek veikta no kopējā iestādes budžeta, un to darbība ir apdraudēta nekontrolēti samazinot uzturēšanai paredzēto personālu.

3.2.4. Vienlaicīgi analizējot Valsts kancelejas mājas lapā esošo „Valsts pārvaldes funkciju precizēto sarakstu”, redzams, ka ja Institūcijai ir definēta noteikta funkcija kāda IKT resursa darbības nodrošināšana, ir pieejams arī šīs funkcijas izpildei paredzētā budžeta programma un apakšprogramma, taču konkrētajai sistēmai nav noteikts atsevišķs, precīzs finanšu apjoms. Tā rezultātā budžeta apakšprogramma tiek paredzēta vairāku funkciju veikšanai un nav precīzi nodalāms tieši reģistra uzturēšanai paredzētais apjoms.

3.2.5. Likuma „Valsts informācijas sistēmu likums” 7.panta trešā daļa nosaka, ka „Valsts informācijas sistēmas pārziņa gadskārtējā valsts budžeta pieprasījumam par līdzekļu piešķiršanu valsts informācijas sistēmas izveidošanai, attīstībai un uzturēšanai pievienojams Reģionālās attīstības un pašvaldību lietu ministrijas atzinums”, tādējādi, ja informācijas sistēmu un reģistru uzturēšanai tiek prasīts un tiek piešķirts finansējums, RAPLM rīcībā būtu jābūt visai šai informācijai.

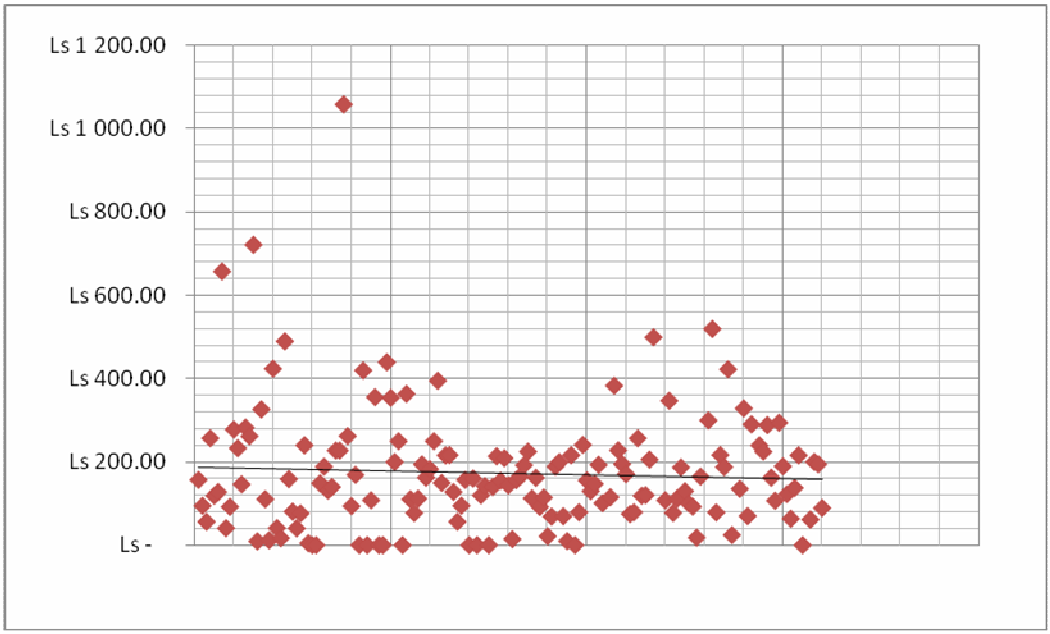
3.3. Lai veiktu IKT standarta pakalpojumu izmaksas, FAG aprēķināja IKT standarta pakalpojumu izmaksas uz vienu datorlietotāju. Lai iegūtu šīs izmaksas tika saskaitītas visas izmaksas, kas attiecas uz standarta IKT pakalpojumiem un izdalītas ar iestādes datorlietotāju skaitu. Iegūtie rezultāti parāda ka vidējās IKT standarta pakalpojumu izmaksas uz vienu datorlietotāju ir aptuveni 256 Ls gadā. Tika arī identificētas iestādes, kuru izmaksas krietni pārsniedz vidējās izmaksas, šādas iestādes ir jāanalizē atsevišķi un jāizprot šīs izmaksu atšķirības, iespējams, ka konkrētie IKT pakalpojumi tiek sniegti augstākā kvalitātē, kas savukārt palielina izmaksas.



2.attēls Standarta IKT pakalpojumu izmaksas par vienu datorlietotāju.

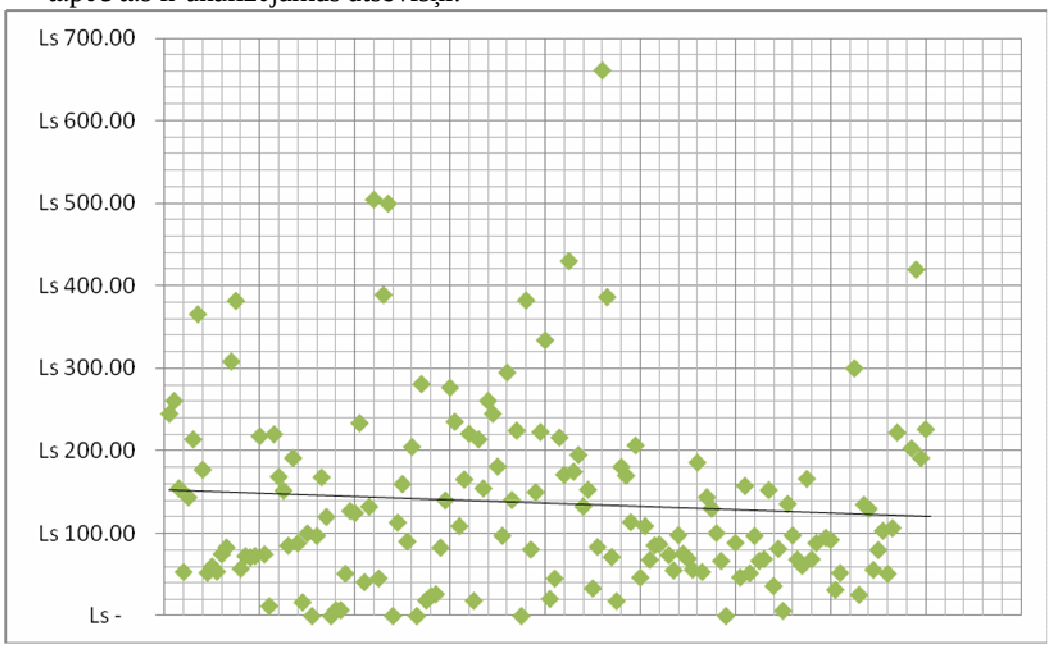
3.4. Informācijas un komunikācijas tehnoloģiju sistēmu ieviešanas jomā FAG secina, ka Institūcijas nav norādījušas tām piešķirto ERAF finansējuma apjomu, līdz ar to nav iespējams veikt izvērtējumu.

3.5. Analizējot sakaru izdevumu pozīcijas FAG secina, ka šie izdevumi ir vieni no lielākajiem un būtiski iespaido kopējās IKT izmaksas. Tādejādi optimizējot sakaru risinājumus būtu iespējams ietaupīt būtiskus līdzekļus. Analizējot vienlaicīgi mobilo un stacionāro balss sakaru izdevumu pozīcijas, nākas secināt, ka stacionāro balss sakaru izmaksu kopējais apjoms krietni pārsniedz mobilo balss sakaru izmaksas, tas gan ir saistīts ar to, ka valsts pārvaldē faktiski visi darbinieki tiek nodrošināti ar stacionāro tālruni, savukārt ar mobilajiem tālruņiem tikai neliela daļa. Tomēr izmaksas uz vienu lietotāju augstākas ir tieši mobilo balss sakaru pakalpojumu lietotājiem. Daļēji Izmaksu atšķirības lielākoties izskaidrojamas ar dažādajiem balss sakaru piegādes tarifiem.



3.attēls Mobilo balss sakaru izmaksas par vienu lietotāju 2009. gadā.

Kā redzams 2. attēlā, tad izmaksas par mobilo balss sakaru pakalpojumiem ir vidēji ap 160 Ls gadā, tomēr ir arī iestādes, kur šīs izmaksas krietni pārsniedz šo rādītāju, tāpēc tās ir analizējamas atsevišķi.



4.attēls Stacionāro balss sakaru izmaksas par vienu lietotāju 2009. gadā.

Kā redzams 3. attēlā Stacionāro balss sakaru izmaksas par vienu lietotāju ir ap 129 Ls gadā, bet arī ir iestādes, kuras krietni pārsniedz šo skaitli. Tādēļ ir nepieciešams veikt šo pīķu detalizētāku analīzi, lai varētu noteikt iemeslus šādiem gadījumiem.

3.6. IKT ieguldījumi lielākoties tiek plānoti viena budžeta perioda naudas plūsmas izpratnē. Plānošanas procesā netiek prognozēts ieguldījumu lietderīgās izmantošanas laiks. Veiktie ieguldījumi netiek attiecināti uz aktīvo

lietošanas periodu un faktiski nav iespējams noteikt kopējās IKT aktīvu izmaksas ārpus viena konkrētā budžeta perioda naudas plūsmas ietvariem. Kā pozitīvs izņēmums šeit ir minami ERAF līdzfinansētie projekti, kuru pieteikumos tiek prasīts projekta rezultatīvo rādītāju izvērtējums, taču vienlaikus ir jāsecina, ka daudzkārt šāds izvērtējums un pielietotie kritēriji ir vairāk formāli nekā vērsti uz mērķi – efektīvu līdzekļu izmantošanu .

3.7. Papildus ir nepieciešams atsevišķi analizēt tieši elektroenerģijas izmaksas konkrēto datu centru un lietotāju datortehnikas darbināšanai. Jo lielu daļu serveru, datortehnikas un perifērijas ierīču ekspluatācijas izmaksu ir tieši elektroenerģijas izmaksas, kas gan netiek attiecinātas tieši pie datortehnikas izmaksām. Šādi kļūdaini tiek samazinātas kopējās IKT infrastruktūras izmaksas. Liela lietotāju skaita gadījumā, kā arī liela apjoma datu centra gadījumā, ir jāizvērtē elektroenerģijas iepirkuma veikšanas nepieciešamību, jo Latvijā Latvenergo nav vienīgais elektroenerģijas piegādātājs, līdz ar to veicot elektroenerģijas iepirkumu būtu iespējams iegūt izdevīgākus elektroenerģijas tarifus, kas savukārt samazinātu datortehnikas ekspluatācijas izmaksas.

4. Informācija par informācijas un komunikācijas tehnoloģiju funkciju un uzdevumu veikšanas apjomu, funkciju un uzdevumu īstenošanai izmantoto resursu, tai skaita cilvēkresursu, atbilstību labumam, ko sabiedrība gūst no konkrētas funkcijas vai uzdevuma, ka ari informācija par funkciju un uzdevumu veikšanas nepieciešamību

Kā jau FAG norādīja šī ziņojuma 1.daļā, jebkuras no IKT jomas funkcijām un pakalpojumiem apjomu un kvalitāti nosaka pats darbības process, kura atbalstam atbilstošais IKT resurss vai pakalpojums tiek sniegts. Sabiedrība nevar gūt tiešu labumu tikai un vienīgi no IKT jomas konkrētās atbalsta funkcijas vai uzdevuma. Piemēram: sabiedrība nevar gūt labumu no informācijas sistēmas, kura darbojas un tiek uzturēta. Sabiedrība var gūt labumu no tai sniegtā pakalpojuma kvalitātes – informācijas piegādes ātruma, informācijas sagatavošanas izmaksām, informācijas vieglas pieejamības un tml., kad tas ir nepieciešams konkrētajam pakalpojumam.

Tādējādi, FAG secina, ka labumu, ko sniedz IKT resursu izmantošana pakalpojuma sniegšanai var iegūt salīdzinot pakalpojuma darbības efektivitātes mērījumus bez IKT resursu izmantošanas ar pakalpojuma darbības efektivitātes mērījumiem ar IKT resursu izmantošanu. Tādējādi tiek salīdzināts, cik lielu papildus pakalpojuma sniegtā labuma pieaugumu sniedz IKT resursu izmantošana, salīdzinot ar stāvokli, kur IKT resursi netiek izmantoti vai tiek izmantoti samazinātā apjomā.

Vienlaikus FAG norāda, ka šāda mērījuma veikšanai būtu nepieciešams veikt pamatpakalpojuma kvalitatīvo un kvantitatīvo rezultatīvo rādītāju novērtēšanu, kas līdz šim Latvijā nav veikta (līdzšinējā analīze ir saistījusies tikai ar pakalpojumu izmaksu aprēķiniem un pakalpojumu relatīvā svarīguma novērtējumu, nevis šo pakalpojumu rezultātu objektīvu novērtēšanu).

Attiecībā uz informāciju par IKT jomas atbalsta funkciju un uzdevumu veikšanas nepieciešamību, FAG jau ziņojuma 1.daļā secināja, ka valsts pārvaldē nav pieļaujams atteikties ne no viena no iepriekš norādītajiem IKT jomas pakalpojumiem. Ir iespējams strādāt pie pakalpojumu apjoma un izmaksu samazināšanas iespējām no darbības procesu viedokļa, un standartizēto pakalpojumu izmaksu samazināšanu iespējām no infrastruktūras konsolidācijas viedokļa.

Vienlaikus FAG vērš atkārtotu uzmanību uz iepriekš aprakstītām iestāžu izmaksu struktūrā novērojamām tendencēm - personāla un sakaru/datu pārraides izmaksu pozīciju dominanci, līdz šim veikto budžeta korekciju aritmētisko dabu un vidējā termiņa uzturēšanas izmaksu pieauguma riskiem.

5. Iespējamo finanšu līdzekļu un cilvēkresursu ekonomijas apjoms, funkcijas un uzdevumu izpilde izmantojot ārpakalpojuma vai citu metodi

Ņemot vērā ierobežoto pieejamās informācijas apjomu (nepilnīga informācija par iestāžu IKT budžetiem, kā arī iestāžu pamatpakalpojumu sniegtā labuma objektīva, kvantificējama novērtējuma trūkums), FAG savā ziņojumā sniedz informāciju par iespējamām metodēm, lai nodrošinātu IKT jomā izmantoto resursu ekonomiju. Viena no metodēm ir apskatīta Reģionālās attīstības un pašvaldību lietu ministrijas informatīvajā ziņojumā „Par Microsoft infrastruktūras programmatūras izmantošanas un informācijas tehnoloģiju infrastruktūras optimizācijas iespējām ministrijās un to padotības iestādēs" (turpmāk –Ziņojums) (Ministru Kabineta 06.04.2010. sēdes protokols Nr. 17., 32.§). Šādi veicot IKT resursu konsolidāciju, centralizāciju un optimizāciju samazināsies nepieciešamais personāls tiešai IKT infrastruktūras uzturēšanai un būs iespējams atbrīvotos resursus novirzīt pamata procesus atbalstošo IS attīstīšanai. Kā arī šāda cilvēkresursu optimizācija būtu tikai loģiska un pamatota, nevis matemātiska.

6. FAG secinājumi un ieteikumi

6.1. Secinājumi:

- Valsts pārvaldē nav pieļaujams atteikties no IKT jomas funkcijām un uzdevumiem vispār.
- FAG pieejamā informācija liecina par mazintensīvu ārpakalpojumu izmantošanu IKT funkciju un uzdevumu izpildē. Starp patlaban izmantotajiem ārpakalpojumiem dominē datortehnikas un programmatūras noma. Iestāžu interneta mājas lapu izmitināšana un programmatūras izstrāde un uzturēšana. Tādejādi ārpakalpojums tiek izmantots sfērās, kurās iestādei pašai nav kompetences, vai tādu iegūt ir nesamērīgi dārgi.
- Iestāžu IKT uzturēšanas izmaksu pozīcijās dominē sakaru un datu pārraides nodrošināšanas, kā arī personāla izmaksu pozīcijas. Pie IKT uzturēšanas netiek identificētas elektroenerģijas izmaksas un fiziskās drošības nodrošināšanas izmaksas, kas sastāda būtisku daļu no IKT infrastruktūras izmaksām.
- Līdz šim veiktās IKT budžetu optimizācijas nav radījušas kvalitatīvas, strukturālas pārmaiņas. Tās lielākoties ir bijušas aritmētiskas un to noturīgums vidējā termiņā ir apšaubāms (ir augsta ticamība izmaksu pieaugumam vidējā termiņā).
- Patlaban pielietotās metodes IKT budžetu plānošanā (gan IKT uzturēšanas, gan IS izveides jomās) nav optimālas un nedod iespēju veikt objektīvu IKT funkciju un uzdevumu sniegtā labuma novērtējumu. Iestādes plānojot IKT funkciju nodrošināšanu koncentrējas uz pašreizējā budžeta perioda naudas plūsmas plānošanu, neņemot vērā ilgtermiņa attiecīgo ieguldījumu atdeves efektu. Esošie ekonomiskās klasifikācijas kodi (EKK) neļauj pilnvērtīgi veikt IKT resursu izmaksas, tādejādi bieži izmaksas tiek apvienotas zem kopīgiem

ekonomiskās klasifikācijas kodi (EKK), tādejādi samazinot iespējas kontrolēt iestāžu tēriņus IKT. Kā arī plānojot IKT budžetu netiek noteikti konkrēti mērķi un to izpildes rezultatīvie rādītāji, kas savukārt pieļauj izlietot plānotos IKT budžeta līdzekļus citām vajadzībām. Budžeta izpildes kontrole būtu vēl efektīvāka, ja rezultatīvie rādītāji tiktu noteikti un kontrolēti ne tikai IKT pakalpojumiem, bet arī pašām valsts funkcijām, kuras IKT atbalsta. IKT budžeta plānošanu būtu lietderīgi veikt resora līmeni, atbilstoši IKT attīstības stratēģijai, tādejādi veicinot IKT pakalpojumu centralizāciju un konsolidāciju.

- Nav iespējams korekti izvērtēt ārpakalpojuma ekonomisko efektivitāti, jo lai iegūtu precīzas ārpakalpojuma izmaksas, ārpakalpojuma piegādātājam ir nepieciešams veikt infrastruktūras izpēti, kā arī būtu nepieciešams iniciēt iepirkuma procedūru. Tādejādi FAG pašlaik nevar izvērtēt ārpakalpojuma lietderīgumu esošās IKT infrastruktūras uzturēšanā. Savukārt FAG secina, ka ārpakalpojumus būtu lietderīgi izmantot jomās, kurās iestādei nav savas kompetences, vai arī to uzturēt ir nesamērīgi dārgi – piemēram, programmatūras izstrāde, programmēšanas darbu veikšana. Turklāt, lai būtu iespējams nodot IKT infrastruktūras uzturēšanā ārpakalpojumu un nodrošinātu ārpakalpojumu sniedzēju savstarpējo konkurenci, kas, savukārt, samazinātu pakalpojumu cenu, ir nepieciešams nodrošināt to, ka esošie IT pakalpojumi ir pietiekami dokumentēti, izmanto standartizētus risinājumus, individuālajiem pielāgojumiem ir pieejams pirmkods, kā arī nav cita veida atkarība no esošā pakalpojumu piegādātāja un ražotāja.
- Valsts pārvaldes iestādēs novērojama plaša IKT resursu decentralizācija un sadrumstalotība, kas savukārt palielina izdevumus, kā arī nepieciešamību uzturēt pietiekoši augstas IT kompetences cilvēkresursus, kuri uztur IKT infrastruktūru. Pārsvarā visi standartizētie IKT pakalpojumi ir identiski tādejādi pietiekoši viegli apvienojami un optimizējami. FAG uzskata, ka būtu nepieciešams veikt valsts pārvaldes iestāžu IKT standartizēto pakalpojumu resursu konsolidāciju un optimizāciju. Īpašs uzsvars liekot uz IKT standartizētu jeb vienveidīgu pakalpojumu konsolidētu plānošanu (t.sk. lielākai uzturēšanas izmaksu pozīcijai – sakaru un datu pārraides pakalpojumiem), apsverot iespēju konsolidāciju paplašināt arī iepirkumu sfērā. FAG īpaši uzsver, ka šādu pakalpojumu centralizētas piegādes iespējas un šādas tehniskās centralizācijas lietderība ir vērtējama katras iestādes vai resora griezumā, izvērtējot ietekmi uz iestādes vai resora pamata procesiem. Konsolidācijas priekšlikumi un rīcība ir paredzēti Reģionālās attīstības un pašvaldību lietu ministrijas ziņojumā. Ziņojumā ietvertie priekšlikumi ir interpretējami kā plānošanas konsolidācijas priekšlikumi. Tie nav interpretējami kā ieteikumi veikt beznosacījuma piegādes un tehnisko centralizāciju. Plānošanas konsolidācijas mērķis ir samazināt vienveidīgo standartizēto pakalpojumu izmaksas, izvairoties no nelietderīgas horizontālās (starp-iestāžu un starp-nozaru) pakalpojumu jaudas faktiskās izmantošanas, kā arī radot priekšnosacījumus iepirkumu jaudas apvienošanai, vērtējot ieguvumus, kas var tikt sasniegti visas valsts pārvaldes līmenī kopumā. Vienlaikus plānošanas konsolidācijas mērķis ir vienotas metodoloģijas pielietošana uzturēšanas darbu plānošanā, sabalansējot īstermiņa izmaksu samazinājuma iespējas tekošajā budžeta periodā ar to radītiem vidēja termiņa izmaksu būtiska pieauguma riskiem. Ņemot vērā iepriekš minēto FAG uzskata par lietderīgu ieviest ziņojumā izklāstīto vienota datu centra principu, tādejādi veicot vismaz IKT standartizēto resursu plānošanas konsolidāciju. Analizējot

iestāžu sniegto informāciju FAG secināja, ka viena no vienkāršākajām jomām IKT standartpakalpojumu jomā, kuru būtu iespējams pietiekoši vienkārši konsolidēt, ir e-pasts. Pie kam, konsolidējot e-pasta infrastruktūru ir iespējams iegūt ne tikai būtisku līdzekļu ietaupījumu, bet arī paaugstināt pakalpojuma piegādes kvalitāti. FAG vērtē, ka iespējamais finanšu līdzekļu ietaupījums, veicot IKT standarta pakalpojumu resursu centralizāciju un optimizāciju, ir 10%-25% robežās no pašreizējiem izdevumiem to uzturēšanai. Tomēr jāuzsver, ka iespējamais ietaupījums iegūstams tikai pareizas optimizācijas projektu plānošanas rezultātā, kā arī no pielietotās metodoloģijas. Veiktās optimizācijas rezultātā tiks arī samazināti nepieciešamie finanšu resursi IKT infrastruktūras uzturēšanai nākotnē.

- FAG uzskata, ka iestāžu pamatdarbības procesu atbalstošajām IS un VIS, ir jāpaliek šo iestāžu pārziņā. Viena no iespējām ilgtermiņā radīt līdzekļu ekonomiju varētu būt līdzīgu vai saistītu valsts funkciju atbalstošo IS vai VIS integrācija apvienojot šo funkciju atbalstošās IS vai VIS vienā, bet, izvēloties šo risinājumu, ir jārēķinās ar sākotnējām investīcijām sistēmu paplašināšanā. Tādēļ lai veicinātu IS vai VIS līdzekļu ekonomiju, būtu jāveic sekojoši pasākumi:
    - Ministriju līmenī ir jāveic valsts funkciju un pakalpojumu sasaiste ar IS un VIS;
    - Ministriju līmenī ir jānodrošina IKT atbalsta sniegšana tām pakļautības institūcijām, kurām nav pietiekamu pašu resursu IT atbalstam;
    - Visiem valsts pakalpojumiem jānosaka nepieciešamais IS vai VIS servisa un pieejamības līmenis un ir jāveic uzskaite cik maksā konkrēta valsts pakalpojuma sniegšana iedzīvotājiem;
    - IS un VIS ir jāveic izpildīto pakalpojumu transakciju uzskaite un jāveido atskaites cik izmaksā konkrētā IS vai VIS pakalpojuma sniegšana konkrētam valsts pakalpojumam (atbalsta izmaksas);
    - Jāveido un jāpilnveido IS un VIS sistēmu darbināšanas nepieciešamo resursu uzskaite.

  Veicot šādu datu uzskaiti un analizējot tos būs iespējams veikt Valsts pakalpojuma sniegšanas efektivitātes izvērtējumu:
    - Ja IS vai VIS darbināšana ir dārga, bet ļoti nepieciešama, var pārskatīt Valsts funkciju, veikt Valsts funkcijas vienkāršošanu, pārskatīt pakalpojuma sniegšanas procesu un veikt izmaiņas konkrētajā IS vai VIS padarot to efektīvāku;
    - Ja IS vai VIS darbināšana neatbalsta institūciju funkcijas, ja transakciju skaits ir neliels un ir redzams, ka modifikācija būs dārga, tad jāpieņem lēmums par IS vai VIS slēgšanu. IS vai VIS likvidācijas gadījumā ir jāņem vērā gan juridiskie aspekti gan datu migrācijas un arhivēšanas jautājumi.

  Papildus, ir jāņem vērā, ka visas esošās IS un VIS satur iestāžu funkcionēšanai būtiskus datus un nedrīkst būt lieli pārtraukumi sistēmu darbībā, kā arī to, ka nav pieļaujama datu iznīcināšana vai nonākšana trešo personu rīcībā. Tādēļ katra darbība ar IS vai VIS ir nopietns projekts, kas satur analīzi, projektēšanu, plānošanu un sekojošu realizāciju. Pieredzējušu un profesionālu IT speciālistu piesaistīšana šajos procesos ir obligāta. Nav pieļaujama IS vai VIS izvērtēšanas rezultātā, iestādes pamatfunkciju pārvērtēšana, jo IKT funkcijas vienmēr būs iestāžu pamata procesu atbalstam. Turklāt ņemot vērā programminženierijas standartus, kā arī pieejamās IS

izstrādes vadlīnijas, iestādes pamata procesu analīze ir veicama kā pirmā aktivitāte un tikai tad ir izstrādājamas vai izmaināmas IS.

- Nepieciešams novērtēt plānoto ieguldījumu derīgās izmantošanas laiku, veikt korektu īstenoto ieguldījumu attiecināšanu visā derīgās izmantošanas laikā (nevis konkrētā budžeta periodā, kurā veikta naudas izmaksa) un prognozēt veikto ieguldījumu sniegto atdevu (pamatpakalpojumu uzlabojumu). Tādējādi tiktu radīti priekšnosacījumi objektīvai IKT ieguldījumu izvērtēšanai, gan vērtējot katru ieguldījumu projektu atsevišķi, gan dodot iespēju savstarpēji salīdzināt dažādu iestāžu īstenotos projektus. Šī uzdevuma izpildei nepieciešams izstrādāt un ieviest IKT attīstības politiku iestādē vai resorā.

6.2. Ieteikumi:

6.2.1. Īstermiņa , jeb tūlītēji veicami uzdevumi

- Veikt ikgadēju IKT budžeta plānošanu nodalīti no pārējām iestādes vai resora funkcijām, noteikt izpildes rezultatīvos rādītājus un kontrolēt to izpildi. Izstrādāt un papildināt esošo ekonomiskās klasifikācijas kodu bāzi(EKK) atbilstoši speciālistu norādītajām IKT budžeta pozīcijām.
- Veikt IKT e-pasta infrastruktūras konsolidāciju resora (ministrijas) ietvaros un piegādāt e-pasta pakalpojumus izmantojot vienotu resora(ministrijas) infrastruktūru.
- Veikt balss sakaru analīzi iestādēm, kuru izmaksas par vienu lietotāju pārsniedz 150.00 LVL gadā stacionārajiem balss sakariem un 170.00 LVL gadā mobilajiem balss sakariem.
- Izstrādāt valsts pārvalžu IKT pārvaldības principus raksturojošas vadlīnijas, kas ietvertu vispārīgus IKT infrastruktūras un citu resursu pārvaldības, organizēšanas un ieviešanas principus.

6.2.2. Vidēja termiņa uzdevumi

- Veikt valsts funkciju un pakalpojumu sasaisti ar IS un VIS un piesaistīt šo funkciju izpildei nepieciešamos resursus, identificējot uzturēšanas un pakalpojuma piegādes izmaksas.

6.2.3. Ilgtermiņa uzdevumi

- Izstrādāt un ieviest IKT attīstības politiku (jaunas datortehnikas un programmatūras iegāde, esošo risinājumu uzturēšana, jaunu IS izstrāde) un veikt IKT resursu plānošanu derīgā dzīves cikla periodā.

Funkciju audita darba grupas vadītājs A.Laurinovičs