



Vai valstī tiek plānveidīgi un koordinēti
ieviestas intelektiskās transporta sistēmas?

Kopsavilkums

Rīga 2024



Latvijas Republikas
Valsts kontrole

Revīzijas ziņojums

2024. gada 4. marts

Lietderības revīzija “Vai valstī tiek plānveidīgi un koordinēti ieviestas intelektiskās transporta sistēmas?”

Revīzija veikta, pamatojoties uz Valsts kontroles Revīzijas un metodoloģijas departamenta 2022. gada 8. aprīļa revīzijas grafiku Nr. 2.4.1-11/2022.

Vāka noformējumā izmantots attēls no *Microsoft Stock Images*.

Cienījamie lasītāji!



Plānojot un veicot lietderības revīzijas, kā arī noslēgumā informējot par revīziju rezultātiem, mums nereti uzdod jautājumu – *kāpēc tieši šī tēma un vai šis jautājums ir aktuālāks par citiem?*

Tomēr šajā revīzijā visbiežāk dzirdētais jautājums bija – *kas ir intelektiskās transporta sistēmas (ITS)?*

ITS termins Latvijas normatīvajos aktos jau pastāv kopš 2012. gada. Tās ir sistēmas, kurās informācijas un komunikācijas tehnoloģijas izmanto autotransporta jomā (ietverot infrastruktūru, transportlīdzekļus un ceļu lietotājus) satiksmes un mobilitātes pārvaldībai. Vienkāršāk šo terminu ir skaidrot no ieguvumu perspektīvas – attīstot ITS, var, piemēram, uzlabot satiksmes efektivitāti un drošību, samazināt ceļā pavadīto laiku un kaitīgo ietekmi uz vidi. Mums kā satiksmes dalībniekiem tie var būt noderīgi pakalpojumi – ziņas par laika apstākļiem, sabiedriskā transporta dati, informācija par autoceļu noslodzi, sastrēgumiem, avārijām, pieturvietām u. c. Savukārt publiskajam sektoram datu pilnvērtīga izmantošana var palīdzēt pieņemt pamatotus, datos balstītus lēmumus.

Dati valsts pārvaldē tiek uzkrāti daudzviet. Tos rada ne tikai sistēmās fiksēti notikumi, bet arī uz ceļiem uzstādīti sensori un informācijas lasītāji. Šie uzkrātie dati ļauj ne tikai skaidrāk ieraudzīt esošo situāciju, bet ir pamats inovācijām. Kādas tās būs, redzēsim ilgtermiņā, bet mākslīgā intelekta risinājumu straujā attīstība un atvērto datu pieejamība ir potenciāls, kura ieguvumus vēl tikai apzinām.

Kā pirmais mājasdarbs ITS jomā, kuru Latvijai (Satiksmes ministrijai) bija jāizpilda, – jāievieš Latvijas transporta nozares nacionālais piekļuves punkts (NPP) – digitāla piekļuves vieta (portāls), kurā dati tiek uzkrāti, apstrādāti un darīti pieejami atkārtotai izmantošanai saskaņā ar Deleģētajām regulām. Tomēr šo mājasdarbu pildījām negribīgi – bijām viena no pēdējām Eiropas Savienības valstīm, kurā uzsākta NPP izveide, un faktiski tikai pēc Eiropas Komisijas 2020. gadā ierosinātajām pārkāpumu procedūrām pret Latviju sākās aktīvs darbs. Īsā laikā tika izstrādāta NPP pamatfunkcionalitāte, un kopā ar pirmajām publicētajām datu kopām kopš šī gada janvāra tā ir pieejama ikvienam interesentam lietošanai (<https://www.transportdata.gov.lv/lv>).

Revīzijā secinājām, ka līdz šim Satiksmes ministrija nav plānveidīgi un koordinēti ieviesusi ITS. Tomēr revīzijas pievienoto vērtību nesaskatām tikai sniegtajos ieteikumos, kuriem būtu jākalpo par pamatu ITS tālākai attīstībai Latvijā. Šajā revīzijā bijām klātesoši arī saspringtajā NPP izveides noslēguma posmā.

Sakām lielu paldies Satiksmes ministrijai un Latvijas Valsts ceļiem par konstruktīvo sadarbību revīzijas laikā. Vēlam nezaudēt NPP izstrādes laikā uzņemto tempu, šādi turpinot darbu arī pie ITS nākotnes redzējuma izstrādes.

Cieņā
departamenta direktore

Ilze Bādere

Kopsavilkums

Galvenie secinājumi

Publiskai lietošanai 2024. gada janvārī tika nodots Latvijas transporta nozares nacionālais piekļuves punkts (turpmāk – NPP) – par 4,9¹ milj. *euro* izveidota vide un portāls ar pirmajām publicētajām datu kopām (ar turpmāk ikgadējām uzturēšanas izmaksām 435 000 *euro*).

Pakāpeniski paplašinot un efektīvi izmantojot NPP pieejamos datus, uz to pamata var veidot un attīstīt pakalpojumus intelektisko transporta sistēmu (turpmāk – ITS) jomā un radīt arī izmērāmus ieguvumus, kas bija aplēsti 16,3 milj. *euro* gadā.

Pakalpojumi, piemēram:

Informācija ceļotājiem

(gan pirms, gan ceļošanas laikā, maršrutu plānošana, navigācija, dažādi pakalpojumi)

Laika apstākļu un vides apstākļu monitorings

(laika apstākļu un apkārtējās vides izmaiņu uzraudzība un ziņošana)

Sabiedriskais transports

(pakalpojumu darbība un informācijas sniegšana tās izmantotājiem un operatoriem)

Satiksmes pārvaldība un vadība

(satiksmes dalībnieku vadība pa ceļu tīklu, negadījumu vadība, infrastruktūras uzturēšana)

Ieguvumi, piemēram:

Samazinās ceļā
pavadītais laiks

Samazinās ceļu
satiksmes
negadījumi

Uzlabojas satiksmes
plūsma

Samazinās
nelabvēlīgā ietekme
uz vidi

Satiksmes dalībnieku
pārnese no privātā uz
sabiedrisko transportu

1. attēls. ITS pakalpojumi un ieguvumi.

ITS ir jauna, inovatīva joma Latvijā un tajā potenciāli ir iespējas līdzdarboties plašam publiskā sektora iestāžu un privātpersonu lokam. Tāpēc savlaicīga šīs jomas plānošana, ieviešana, koordinēšana, uzraudzība un tālākās attīstības mehānismu izveide ir kritiski svarīga ne tikai, lai Latvija atbilstu un iekļautos kopējā Eiropas mobilitātes telpā, bet arī lai ITS jomā ieguldītie resursi sniegtu konkrētus, izmērāmus ieguvumus. Latvijas ceļš līdz NPP izveidei, kas ir priekšnoteikums ITS attīstīšanai, ir bijis ļoti garš – 12 gadi. Vērtējot līdz šim paveikto un arī ieceres nākotnei, revīzijā secinājām, ka līdz šim Satiksmes ministrija nav plānveidīgi un koordinēti ieviesusi ITS. Mērķtiecīgas ITS ieviešanas trūkums, savukārt, rada sekas gan publiskajam, gan privātajam sektoram – **tehnoloģisko iespēju un datu neizmantošana liedz veidot jaunus, inovatīvus pakalpojumus satiksmes dalībniekiem** (piemēram, pakalpojumus satiksmes plūsmas uzlabošanai, ceļā pavadītā laika saīsināšanai, ceļu satiksmes negadījumu un nelabvēlīgo ietekmi uz vidi samazināšanai), kā arī **datu nepilnvērtīga izmantošana liedz publiskajam sektoram pieņemt pamatotus, datus balstītus lēmumus.**

Jau identificējot ITS ieviešanu kā potenciāli revidējamu tēmu, pievērsām uzmanību faktam, ka Latvijā ITS ieviešana, salīdzinoši ar citām Eiropa Savienības dalībvalstīm, notika novēloti, daļēji kā reakcija uz Eiropas Komisijas ierosinātajām pārskatīšanas procedūrām. Tāpēc revīzijā meklējām atbildi uz jautājumu – vai plānveidīgi un koordinēti esam ieviesuši ITS, un vai līdz šim paveiktais sniedz pārliecību, ka darbs pie ITS attīstības tiks turpināts. Vienlaikus – tā kā nav noteikti sagaidāmie sociālekonomiskie ieguvumi no pašlaik

īstenojamā NPP izveides projekta, revīzijā nevarējām novērtēt NPP izveides efektivitāti jeb to, kādā mērā NPP ieviešana sasniedz ITS mērķus un kādus ieguvumus veido.

Pie secinājuma, ka līdz šim Satiksmes ministrija nav plānveidīgi un koordinēti ieviesusi ITS, nonācām, revīzijā vērtējot ar ITS ieviešanu saistītās darbības divos jautājumu blokos: 1) vai ir radīti priekšnoteikumi mērķtiecīgai ITS ieviešanai?; 2) vai NPP izveide sekmē ITS ieviešanu valstī un centralizētu satiksmes un transporta datu pārvaldības nodrošināšanu?

Nav priekšnoteikumu ITS mērķtiecīgai ieviešanai

Lai gan ITS Direktīva tika pieņemta 2010. gadā un ITS definīcija ir ietverta Ceļu satiksmes likumā kopš 2012. gada, Latvijā nesteidzās mērķtiecīgi izveidot NPP un attīstīt ar to saistītus ITS pakalpojumus. Latvija bija viena no pēdējām ES valstīm, kurā uzsākta NPP izveide. Tikai pēc Eiropas Komisijas 2020. gadā ierosinātajām pārkāpumu procedūrām² pret Latviju, tika uzsākta aktīva ITS Direktīvas³ pārņemšana un Deleģēto regulu⁴ prasību ieviešana. 2020. gadā Ministru kabinets atbalstīja konceptuālo ziņojumu un piedāvāto risinājumu izveidot NPP⁵, vienlaikus atbildīgo par ITS politikas izstrādi un īstenošanu nosakot Satiksmes ministriju, savukārt atbildīgo par NPP izveidošanu un uzturēšanu – VSIA “Latvijas Valsts ceļi” (turpmāk – Latvijas Valsts ceļi).

Vēl pirms konceptuālā ziņojuma atbalstīšanas, 2017. gadā, Latvijas Valsts ceļu ārpakalpojumā piesaistītie eksperti bija sagatavojuši izpētes ziņojumu ar plašāku redzējumu, kas būtībā varēja kalpot par pamatu ITS stratēģijas izstrādei. Ekspertu ziņojums ietvēra gan ITS ieviešanas stratēģiju, gan arī tai atbilstošu ieviešanas plānu 2018. - 2022. gadam, tomēr tālāk stratēģija un ieviešanas plāns izstrādātajā apmērā virzīts netika.

Konceptuālajā ziņojumā no ekspertu paveiktā tika ietverts kopējais ITS ieviešanas tvērums ar tam nepieciešamo finansējumu 25,7 milj. *euro* piecu gadu periodā un turpmākiem uzturēšanas izdevumiem nākamajiem 10 gadiem 46 milj. *euro*. Kopējā ITS ieviešanas tvērumā ietilpa:

- NPP izveide;
- Informācijas sistēmu izstrāde tiesībaizsardzības pakalpojumu sniegšanai, sabiedriskā transporta pārvaldībai, infrastruktūras plānošanai;
- jaunu tiesību aktu sagatavošana;
- metodisko materiālu un standartu sagatavošana (t. sk. izpildes rādītāju izstrāde);
- starpiestāžu sadarbības struktūras izveide;
- institucionālo spēju stiprināšana ITS jomā.

Realizējot ITS kopējā tvēruma aktivitātes, bija aplēsti arī kopējie sagaidāmie sociālekonomiskie ieguvumi 16,3 milj. *euro* gadā. Tomēr, izskatot konceptuālo ziņojumu, Ministru kabinets atbalstīja tikai divas aktivitātes – NPP izstrāde un Latvijas Valsts ceļu kapacitātes stiprināšana. Turklāt, tā kā sociālekonomiskie ieguvumi tika noteikti ITS kopējam tvērumam, no atbalstītajām un šobrīd realizētajām aktivitātēm nav iespējams noteikt faktiskos ieguvumus, kā arī nevar novērtēt, kā NPP izveide risinās problēmas transporta jomā Latvijā. Pieņemot lēmumu par NPP izveidi, netika analizētas citas alternatīvas, kā arī netika apzinātas Latvijas nacionālās vajadzības un potenciālie ieguvumi.

Satiksmes ministrijas stratēģiskā redzējuma neesamība apgrūtinā arī iesaistīto pušu (transporta pakalpojumu sniedzēju, lietotāju, publiskā sektora) vienotu izpratni par ITS turpmāko ieviešanu – liedz apzināt vajadzības un idejas, būtiski apgrūtinā koordinētu, savstarpēji papildinošu un nedublējošu attīstības risinājumu ieviešanu.

Satiksmes ministrijas nolikums paredz, ka Satiksmes ministrija deleģē Latvijas Valsts ceļiem izveidot un uzturēt transporta nozares NPP, bet Satiksmes ministrija organizē un koordinē valsts politikas izstrādi un īstenošanu ITS jomā. Lai gan kopumā tiek ievērota citu valstu labā prakse par vispārīgo pienākumu sadalījumu starp politikas veidotāju (Satiksmes ministrija) un NPP uzturētāju (Latvijas Valsts ceļi), tomēr deleģēšanas līgumā Latvijas Valsts ceļiem noteiktais uzdevums – ITS ieviešanas procesa vadīšana – nesniedz skaidru priekšstatu par veicamajiem darbiem un var radīt pārpratumus, piemēram, kurš atbildēs par kopējo ITS, NPP un pakalpojumu attīstības plānošanu, ITS ieviešanas stratēģijas un arhitektūras jautājumiem, sadarbību ar esošajiem un jauniem datu sniedzējiem, uzraudzīs plānoto ieguvumu sasniegšanu un atdevi no investīcijām.

Tā kā joprojām nav apstiprināta ITS ieviešanas kopējā stratēģija, kas ietver vīziju par ITS Latvijā, darbības principiem, izvirzītajiem mērķiem, aktivitātēm, sasniedzamajiem rezultātiem un ieguvumiem, nav arī noteikts daudzgadu ITS ieviešanas plāns – vai un kādi nākamie attīstības soļi sekos tagad, kad NPP ir izstrādāts un uzsācis darbību, un kā tas tiks finansēts.

Arī pašreizējais organizatoriskais modelis valstī nerisina visas identificētās problēmas ITS jomā un pamatā nodrošina labu sadarbību un uzraudzību tikai Latvijas Valsts ceļu īstenošanā NPP izstrādes projekta līmenī. Gan kopējais ITS tvērums, gan NPP darbība paredz daudz plašāku iesaistīto pušu loku (citas valsts pārvaldes iestādes un kapitālsabiedrības, pašvaldības, privātais sektors), ne tikai Satiksmes ministriju un Latvijas Valsts ceļus. Šāds plašāks organizatoriskais tvērums un sadarbības mehānisms nav noteikti.

ITS ieviešana – ar trūkumiem un neskaidru turpmāko attīstību

Konceptuālajā ziņojumā tika sagrupēti Deleģētajās regulās noteiktie dati pa datu kategorijām un noteikti galvenie datu sniedzēji Latvijā – Latvijas Valsts ceļi, VSIA “Autotransporta direkcija” (turpmāk – Autotransporta direkcija) un pašvaldības. Tika arī apzināts, ka atsevišķi dati tiek uzturēti daudzviet citur, piemēram, tos uztur dzelzceļa pārvadātāji, kuģošanas līnijas, autoceļu uzturētāji, privātie pakalpojumu sniedzēji. NPP platformā ir nodrošināta funkcionalitāte datu devēju datu kopu publicēšanai, taču šobrīd platformā ir publicētas Latvijas Valsts ceļu uzturētās un tikai dažas caur Latvijas Valsts ceļu sistēmām saņemtās un NPP prasībām pielāgotās citu datu īpašnieku datu kopas, piemēram:

- slikts autoceļa stāvoklis;
- īslaicīgi slidens ceļš;
- mainīgās ceļa zīmes;
- ātruma ierobežojumi;
- alternatīvās degvielas uzpildes stacijas,

bet nav skaidra, apstiprināta rīcības plāna datu kopu no citām iestādēm iegūšanai un publicēšanai NPP.

Rīcības plāna neesamība datu publiskošanai NPP rada risku, ka NPP ilgstoši neaptvers vienuviet būtiskākos, ITS pakalpojumu attīstītājiem noderīgākos transporta un satiksmes datus. Līdz ar to NPP pārskatāmā nākotnē neveicinās būtisku ITS pakalpojumu izveidi. Turklāt NPP jau ir nodots ekspluatācijā un darbojas, bet, nedarbinot to ar pilnu jaudu, netiek izmantota izveidotā NPP kapacitāte.

Izstrādāto NPP risinājumu var izmantot produktīvāk, tajā piedāvājot arvien jaunas publicējamo datu kopas, bet šāds rīcības plāns līdz šim nav bijis izstrādāts.

Revīzijā secināts, ka datu atvēršana NPP nav sasaistīta ar Latvijā realizējamo atvērto datu politiku. Jau kopš 2018. gada ir noteiktas prioritārās atvērto datu kopas, tostarp transporta nozarē. Tajās par prioritāri atveramajiem datiem noteikti Autotransporta direkcijas autobusu pieturvietu un kustību sarakstu dati, kuri ir pieejami atvērto datu portālā, taču nav realizēti NPP. Šādi – nekoordinējot datu atvēršanu – tiks tērēti resursi vienu to pašu datu kopu uzturēšanai dažādos atvērto datu risinājumos.

NPP izveides projektā lielākā daļa no apstiprinātā finansējuma tika atvēlēta Latvijas Valsts ceļiem, savukārt citu NPP datu devēju sistēmu un darba procesu pielāgošanai finansējums pašlaik nav atvēlēts un nav arī skaidru aplēšu par citām iestādēm nepieciešamajām izmaksām, to finansēšanas iespējām un laika grafiku izmaiņu veikšanai. Citas iestādes nav iekļautas projektā, jo nav savlaicīgi veikta ITS jomas kopējā attīstības plānošana. Pēc finansējuma piešķiršanas NPP izveides projekts bija jāīsteno īsos termiņos, kas pamatoti apgrūtināja citu iestāžu iesaisti un tām nepieciešamā finansējuma ieplānošanu.

Atbilstoši plānotajam NPP ir nodots ekspluatācijā un pieejams publiskai lietošanai kopš 2024. gada 1. janvāra. Paralēli tam līdz 2024. gada 8. martam Latvijas Valsts ceļi sadarbībā ar izstrādātāju turpina darbu pieņemšanas laikā konstatēto 397 kļūdu novēršanu. Lai gan konstatētās kļūdas nav kritiskas, tas tomēr liecina par nepietiekamo laiku starp izstrādes darbu pieņemšanu (2023. gada 27. decembrī) un sistēmas nodošanu publiskai lietošanai (2024. gada 1. janvārī). Papildus tam, nododot NPP plašākam lietotāju lokam, var tikt konstatēti jauni trūkumi un nepilnības, kuru novēršanai būs nepieciešama papildu kapacitāte.

NPP ir valsts informācijas sistēma, tāpēc tās darbību jāregulē atbilstoši tiesiskai bāzei. Uz nepieciešamību papildus valsts informācijas sistēmu likumam izstrādāt speciālu normatīvo regulējumu (Ministru kabineta noteikumus), jau kopš NPP izveides idejas un projekta apstiprināšanas vairākkārt norādīja gan piesaistītie ārējie eksperti gan Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrija. Tomēr vēl NPP darbības uzsākšanas brīdī normatīvais regulējums nav izstrādāts un apstiprināts. Tā kā normatīvajam regulējumam būtu jāskar ne tikai projektu īstenojošās Latvijas Valsts ceļu, bet arī daudzu citu potenciālo datu sniedzēju intereses, pastāv pamatots risks plašām diskusijām un priekšlikumu apjomam normatīvā akta saskaņošanas laikā, kas var palēnināt tā saskaņošanas un apstiprināšanas gaitu, kā arī attiecīgi citu iestāžu sadarbību ar NPP un jaunu datu publicēšanu NPP.

NPP izstrādes projektam noslēdzoties, ir apzinātas tā uzturēšanai nepieciešamās izmaksas – 435 000 euro gadā. Tomēr nav izsekojams, kā tiks uzraudzīti Latvijas Valsts ceļu NPP uzturēšanas darbi un vai tie pilnvērtīgi ietvers aktivitātes NPP tālākas izmantošanas veicināšanai dažādu pakalpojumu veidošanai, kas ir NPP ieviešanas galvenais mērķis un plānotais ieguvums. Nav arī skaidra Satiksmes ministrijas loma un plānotās aktivitātes ITS politikas izstrādē un īstenošanā.

Satiksmes ministrijai neuzraugot Latvijas Valsts ceļu nodrošinātos NPP uzturēšanas darbus, pastāv risks neefektīvai resursu izmantošanai, jo nav izsekojami darbu ietvaros veicamie uzdevumi un sasniedzamie rādītāji.

Turklāt, lai gan viena no prioritārajām NPP datu kopām Eiropas līmenī ir Autotransporta direkcijas dati par sabiedrisko transportu, šādi dati šobrīd NPP nav publicēti.

Latvijas Valsts ceļi nav arī apzinājuši vēl citu iestāžu datu nodošanas iespējas, tam nepieciešamo laiku un finanšu resursus, turklāt šos jautājumus plāno risināt tikai sākot ar 2024. gadu.

Būtiskākie ieteikumi

Pamatojoties uz revīzijas secinājumiem, Satiksmes ministrijai sniegti seši ieteikumi. Valsts kontrole sagaida, ka, ieviešot ieteikumus:

- tiks veicināta mērķtiecīga un koordinēta tālākā ITS ieviešanas plānošana, sasniedzot ITS izveides mērķus un aplēstos ieguvumus;
- tiks veicināta NPP attīstība par vienotu, centrālu datu piekļuves punktu transporta jomā;
- tiks veicināta efektīvāka NPP datu publikāciju izmantošana;
- tiks apstiprināta NPP darbību reglamentējošā vide.

¹ Latvijas Valsts ceļu 17.01.2024. elektroniski iesniegtā informācija par noslīguma maksājuma pieprasījumu.

² Eiropas Komisijas 2020. gada 14. maija oficiālie paziņojumi pārkāpuma procedūras lietās Nr. 2020/2145, 2020/2155, 2020/2165, 2020/2176.

³ Eiropas Parlamenta un Padomes direktīva 2010/40/ES (2010. gada 7. jūlijs) par pamatu inteligēnto transporta sistēmu ieviešanai autotransporta jomā un saskarnēm ar citiem transporta veidiem.

⁴ Komisijas deleģētā regula (ES) Nr. 885/2013 (2013. gada 15. maijs), ar ko papildina Eiropas Parlamenta un Padomes ITS direktīvu 2010/40/ES attiecībā uz informācijas pakalpojumu sniegšanu saistībā ar drošām stāvvietām kravas automobiļiem un komerciālajiem transportlīdzekļiem; Komisijas deleģētā regula (ES) Nr. 886/2013 (2013. gada 15. maijs), ar ko papildina Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīvu 2010/40/ES attiecībā uz datiem un procedūrām, lai lietotājiem, ja iespējams, nodrošinātu vispārējas ar ceļu satiksmes drošību saistītas bezmaksas informācijas minimumu; Komisijas deleģētā regula (ES) Nr. 2015/962 (2014. gada 18. decembris), ar ko papildina Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīvu 2010/40/ES attiecībā uz reāllaika satiksmes informācijas pakalpojumu nodrošināšanu visā ES; Komisijas deleģētā regula (ES) Nr. 2017/1926 (2017. gada 31. maijs), ar ko papildina Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīvu 2010/40/ES attiecībā uz ES mēroga multimodālu maršruta informācijas pakalpojumu sniegšanu; Komisijas deleģētā regula (ES) Nr. 2022/670 (2022. gada 2. februāris), ar ko papildina Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīvu 2010/40/ES attiecībā uz reāllaika satiksmes informācijas pakalpojumu nodrošināšanu visā ES.

⁵ Satiksmes ministrijas sagatavotais "Konceptuālais ziņojums "Par intelektisko transporta sistēmu ieviešanu Latvijas autotransporta jomā un to saskarnēm ar citiem transporta veidiem"" (atbalstīts ar MK 17.07.2020. rīkojumu Nr. 396).