3.2.2.3. aktivitātes “Elektronisko sakaru pakalpojumu vienlīdzīgas pieejamības nodrošināšana visā valsts teritorijā (platjoslas tīkla attīstība)” izvērtējums

Kopsavilkums

Konteksts un izvērtējuma mērķis

Atbilstoši Eiropas Savienības stratēģijai “„Digitālā programma Eiropai” (turpmāk – DPE) kā mērķis uz 2020. gadu ir noteikts, ka:

* ikvienam ES iedzīvotājam ir iespēja saņemt interneta pieslēgumu ar lejupielādes ātrumu virs 30 Mbit/s;
* un vismaz 50 % no ES mājsaimniecībām abonē interneta pieslēgumu ar lejupielādes ātrumu vairāk kā 100 Mbit/s.

Lai nodrošinātu DPE noteikto mērķu izpildi Latvijā, ir izstrādāta un tiek īstenota ar ES saskaņota valsts atbalsta programma Nr.SA.33324 „Nākamās paaudzes tīkli lauku teritorijās”, kas tiek īstenota divās kārtās:

* 1.kārta - Eiropas Savienības fondu 2007.–2013.gada plānošanas perioda 3.2.2.3. aktivitātes ietvaros īstenotais projekts “Nākamās paaudzes elektronisko sakaru tīkla attīstība lauku reģionos” (turpmāk– **Projekts**) (pabeigts 2015.gada 31.augustā, tā ietvaros ir izbūvēti 177 piekļuves punkti (turpmāk – PP) un ieguldīti 1813 km optisko kabeļu);
* 2.kārta - Darbības programmas “Izaugsme un nodarbinātība” 2.1.1. specifiskā atbalsta mērķa “Uzlabot elektronisko sakaru infrastruktūras pieejamību lauku teritorijās” projekts "Elektroniskās sakaru infrastruktūras pieejamības uzlabošana lauku teritorijās" Nr. 2.1.1.0/16/I/001 (tika uzsākts 2016.gada jūlijā. Tās laikā paredzēts   izbūvēt vismaz 220 piekļuves punktus "baltajās" teritorijās).

Izvērtējuma mērķis ir izvērtēt **Projekta ieguldījumu**, kas saistīts ar nākamās paaudzes platjoslas elektronisko sakaru tīkla (interneta piekļuves pakalpojumu ar datu pārraides ātrumu vismaz 30 Mbit/s, turpmāk – NGN pakalpojumi) infrastruktūras (atvilces maršrutēšanas tīkla jeb “vidējās jūdzes” (turpmāk - VJ)) izbūvi, **lietderību, efektivitāti un ietekmi, lai konstatētu, kā izbūvētā infrastruktūra veicina elektronisko sakaru komersantu interesi iesaistīties veidot abonentlīniju** (turpmāk – “pēdējā jūdze” vai PJ**) pieslēgumus interneta piekļuves pakalpojumu sniegšanai galalietotājiem un nepieciešamo rīcību, lai palielinātu elektronisko sakaru komersantu interesi, veidot “pēdējās jūdzes” pieslēgumus tajās teritorijās, kur tas nav pietiekami nodrošināts**.

Projekta īstenotājs un finansējuma saņēmējs – VAS “Latvijas valsts radio un televīzijas centrs” (turpmāk – LVRTC).

Izvērtējuma uzdevumi

1. Veikt Projekta lietderības, efektivitātes un ietekmes izvērtējumu, analizēt sasniegtos rezultātus, t.sk. analizēt Projekta ietvaros izbūvētās optiskā tīkla infrastruktūras izmantošanu, NGN pakalpojumu pieejamību lauku teritorijās u.c.
2. Sagatavot priekšlikumus vidējās jūdzes potenciālo piekļuves punktu un pagarinājumu izveidei, t.sk. potenciāliem mobilo bāzes staciju, pašvaldību infrastruktūras objektu pieslēgumiem.
3. Sagatavot priekšlikumus “pēdējās jūdzes” attīstībai.

Lietderības, efektivitātes un ietekmes izvērtējuma galvenie konstatējumi

Izvērtējuma rezultātā ir noteikti 29 konstatējumi (*findings*) un 36 ieteikumi saistībā ar vidējās jūdzes infrastruktūras izmantošanu, jaunās paaudzes interneta pakalpojumu pieejamību, kā arī Projekta īstenošanas lietderību, efektivitāti u.c. aspektiem. Turpmāk aprakstīts konstatējumu īss pārskats (ar treknrakstu izcelti būtiskākie konstatējumi).

Izbūvēto PP izmantošana

* **A1: Projekta mērķos nav noteikti PP izmantošanas rādītāji, nav iespējama PP izmantošanas analīze pret plānoto PP izmantošanu.**
* **A2: Faktiskā PP izmantošana no pēdējās jūdzes operatoru puses (ir noslēgti līgumi par ~50 PP izmantošanu no 177 izveidotajiem) ir uzskatāma par nepietiekamu, detalizētāka faktiskās izmantošanas analīze nav iespējama datu nepieejamības dēļ.**
* **A3: Potenciālās PP izmantošanas rādītāji ir būtiski mazāki par plānotajiem, jo liela daļa 1.kārtas PP ir izveidoti teritorijās, kur 2014.gadā elektronisko sakaru komersanti jau nodrošināja NGN pakalpojumus** (4 tūkst. no 81 tūkst. mājsaimniecību, kur noslēgti līgumi par PP izmantošanu, 16 tūkst. no 81 tūkst. mājsaimniecību, kur izveidots PP, net nav pieejams PJ pakalpojums).
* **A4: Atbalsts vidējās jūdzes pieslēgumu izveidei ir nepieciešams, taču ne pietiekams nosacījums tirgus nepietiekamības (*market gap*) novēršanai “baltajās” teritorijās, tā rezultātā neveicot citus pasākumus tirgus nepietiekamības novēršanai (t.sk. pēdējās jūdzes attīstībai) veiktās investīcijas VJ infrastruktūrā var izrādīties nelietderīgas.**
* A5: Nepietiekams klientu skaits teritorijā – būtisks faktors, kas kavē izveidoto PP izmantošanu.
* A6: Augstas PP abonēšanas un pieslēguma izmaksas – otrs būtiskākais šķērslis PP izmantošanā.
* A7: Nepiemērotas PP ierīkošanas vietas – būtisks šķērslis PP izmantošanā.
* A8: Nepietiekama intervences vietu plānošana – viens no nepietiekamas PP izmantošanas faktoriem.
* A9: Nepietiekama PP izmantošanas un pakalpojumu pieprasījuma apzināšanas koordinācija.
* **A10: Kompleksas un mērķtiecīgas valsts politikas trūkums platjoslas interneta pieejamības nodrošināšanā – galvenais cēlonis nepietiekamā izbūvēto PP izmantošanā.**

NGN pakalpojumu pieejamība

* **A11: Galvenais Iemesls nepietiekamai NGN pakalpojumu pieejamībai – tirgus nepietiekamība (*market gap*) noteiktās teritorijās (nepietiekams ieņēmumu potenciāls attiecībā pret izmaksām NGN pakalpojumu nodrošināšanai).**
* A12: Esošie NGN interneta pakalpojumu pieejamības rādītāji un to aprēķina metodika (piemēram, ietekmēto mājsaimniecību skaita noteikšana) neatspoguļo NGN interneta pieejamības un aktivitātes mērķu sasniegšanu pēc būtības.
* A13: VJ optiskā piekļuves punkta esamība teritorijā kā kritērijs NGN pieejamības “pelēkai/melnai” klasifikācijai nav pietiekams, jo tas nenozīmē, ka mājsaimniecībām automātiski ir pieejams NGN pakalpojums (tādejādi faktiskie NGN rādītāji ir zemāki par aprēķinātajiem).
* A14: Nav precīzas NGN interneta pieejamības definīcijas, NGN traktējums var būtiski ietekmēt intervences veidu un vietu.
* **A15: Mobilo sakaru iespēju neizmantošana aktivitātes un DPE mērķu sasniegšanā** (ņemot vērā mobilo sakaru attīstību pēdējā laikā >30 Mbs internetu var nodrošināt arī, izmantojot mobilos sakarus, ka būtiski maina gan NGN nepieejamības rādītājus, gan iespējamo rīcību/intervenci NGN pieejamības nodrošināšanai).
* A16: Vairāk kā 30 teritorijas, kas 2011.gada pētījumā bija “pelēkas/melnas”, 2014.gada pētījumā klasificētas kā “baltas”, kas liecina par izmantotās pieejas nekonsekvenci un neļauj novērtēt kopējo VAP progresu.
* **A17: Aktuālas un precīzas informācijas trūkums par platjoslas infrastruktūru un pakalpojumu pieejamību – kritisks šķērslis gan sekmīgai intervences plānošanai un veikšanai, gan arī platjoslas pakalpojumu nodrošināšanas politikas īstenošanai kopumā** (prioritārs uzdevums un priekšnoteikums ikvienai rīcībai platjoslas attīstības jomā ir platjoslas pakalpojumu pieejamības, pieprasījuma un infrastruktūras kartēšanas nodrošināšana).

Rezultativitāte (effectiveness)

* A18: Formālie Projekta rezultāti un iznākuma rādītāji ir sasniegti.
* **A19: Projekta mērķi un rādītāji neatspoguļo Darbības programmas aktivitātes un DPE mērķus.**
* A20: Nav dokumentēta precīza Projekta rādītāju aprēķinu kārtība, kā arī to veikšanai izmantotie dati.

Nozīmīgums (relevance)

* **A21: Valsts atbalstam platjoslas interneta pieejamības nodrošināšanā ir nozīmīga loma valsts attīstībā, līdzšinējās platjoslas projektu īstenošanas nepilnības nav iemesls valsts atbalsta mazināšanai.**

Produktivitāte

* **A22: 1.kārtas PP izveides produktivitāte ir uzskatāma par zemu (ietekmētās mājsaimniecības ~17% no teorētiski iespējamā, optisko līniju garums, PP skaits ~50% no Lietuvas analogā projekta rādītājiem).**
* A23: Intervences vietu izvēle, neņemot vērā attālumu līdz tuvākajai optiskajai līnijai, mazina projekta produktivitāti.
* **A24: Ir novērojama VAP atbalsta ietvaros veidoto trašu dublēšanās ar esošajām citu komersantu (kas visi ir valsts kapitālsabiedrības) optiskā kabeļa līnijām, kas rada nelietderīgu ieguldījumu risku.**

Lietderība (utility)

* A25: Izbūvējamie PP varētu nodrošināt interneta pieejamību arī valsts institūcijām un uzņēmumiem, taču šī iespēja nav tikusi paredzēta Projektā.
* A26: Interneta pieejamība optiskās līnijas trases garumā uzlabotu izbūvēto līniju lietderību.

Citi aspekti

* A27: 10 no šobrīd plānotājiem 2.kārtas PP tiek veidoti “pelēkajās” teritorijās, kas neatbilst VAP nosacījumiem.
* **A28: LVRTC duālais statuss - avots potenciālam interešu konfliktam.**
* A29: Izvērtējumam nepieciešamās informācijas nepieejamība apgrūtināja Izvērtējuma veikšanu.

Priekšlikumi saistībā ar potenciālo piekļuves punktu un pagarinājumu izveidi

Izvērtējuma ietvaros tika sagatavotas metodikas un izvērsts datu un kartogrāfiskais materiāls (izmantojot Postgres/PostGIS datu bāzi un QGIS rīku) saistībā ar potenciālo piekļuves punktu un pagarinājumu izveidi:

* Metodika NGN pakalpojumu pieejamības teritoriju zonēšanai 1x1km režģa šūnās un NGN pakalpojumu nepieejamības (*market failure)* karte, kas veidota, ņemot par pamatu 2014.gada pētījuma rezultātus un Projekta ietvaros izbūvēto infrastruktūru (jaunāki dati, diemžēl, nav pieejami un šādas aktuālas NGN pakalpojumu nepieejamības kartes izveide ir viens no svarīgākajiem uzdevumiem nākotnē);
* Metodika potenciālās intervences vietu noteikšanai un prioritizēšanai, ņemot vērā:
  + Iedzīvotāju/mājsaimniecību skaitu;
  + Ekonomiskās aktivitātes indeksu;
  + Attālumu līdz LVRTC vai tuvākajai citu operatoru optiskajai līnijai;
  + Esošu mobilo bāzes staciju vai interneta pakalpojumu sniedzēju esamība teritorijā;
  + Iespēju veidot secīgus PP savienojumus;
* Prioritizēts potenciālo PP izbūves vietu saraksts/karte blīvi apdzīvotajās vietās, kas izmantojams, gan platjoslas attīstības 2.kārtas PP vietu precizēšanā, gan tālākai platjoslas attīstības plānošanā;
* Prioritizēts MBS saraksts/karte, līdz kuriem varētu izveidot optiskā tīkla pagarinājumus;
* Prioritizēts pašvaldības infrastruktūras objektu sarakts/karte, līdz kuriem varētu izveidot optiskā tīkla pagarinājumus;
* Prioritizēts vietu saraksts/karte, kur VAP ietvaros varētu izbūvēt mobilo sakaru torņus.

Priekšlikumi saistībā ar pēdējās jūdzes attīstību

Balstoties uz veikto Projekta Izvērtējumu un citu valstu pieredzes analīzi, ir sagatavoti priekšlikumi iespējamiem atbalsta un veicināšanas pasākumiem saistībā ar pēdējās jūdzes attīstību:

* P1: Proaktīvs darbs ar pēdējās jūdzes komersantiem, pašvaldībām un potenciālajiem klientiem NGN pakalpojumu attīstībai konkrētā teritorijā;
* P2: VAP vidējās jūdzes pakalpojumu tarifu samazināšana un diferencēšana atbilstoši tirgus nepietiekamības līmenim;
* P3: Platjoslas interneta voučeri (līdzīgi Apvienotās Karalistes – “*Better Broadband Subsidy Scheme*” atbalsta programmai);
* P4: Decentralizēti pašvaldību organizēti pēdējās jūdzes pakalpojumu iepirkumi (līdzīgi Vācijas platjoslas atbalsta shēmām pašvaldībās);
* P5: Centralizēts pēdējās jūdzes pakalpojumu iepirkums (līdzīgi Igaunijas pēdējās jūdzes iepirkumam);
* P6: Sakaru torņu izbūve VAP ietvaros;
* P7: Valsts un pašvaldību objektu pieslēgšana VAP ietvaros veidotajam VJ tīklam.

Iepriekš nosauktie pasākumi ir īstenojami (uz kuriem attiecas valsts atbalsta nosacījumi) kā jaunas/atsevišķas valsts atbalsta programmas, jo esošā VAP ir konstruēta tikai un vienīgi vidējās jūdzes infrastruktūras izbūvei un pēc būtības tā nepieļauj pēdējās jūdzes intervences pasākumus.

Uzdevumi saistībā rekomendāciju īstenošanu

Lai novērstu izvērtējuma laikā konstatētās problēmas, kā arī lai uzlabotu NGN pakalpojumu pieejamību, ir sagatavoti ieteikumi par tuvākā periodā veicamiem uzdevumiem:

* U1: Precizēt platjoslas pieejamības nodrošināšanas politiku, izstrādāt jaunu politikas dokumentu šajā jomā (Satiksmes ministrija);
* U2: Stiprināt politikas plānošanas un īstenošanas kapacitāti platjoslas interneta pieejamības nodrošināšanas jomā (Satiksmes ministrija);
* U3: Pilnveidot platjoslas attīstības koordinēšanu (LVRTC);
* U4: Pilnveidot teritoriju klasificēšanas un intervences vietu izvēles metodiku (Satiksmes ministrija);
* U5: Platjoslas 2.kārtas atlikušos PP plānot, balstoties uz pilnveidoto metodiku (Satiksmes ministrija, LVRTC);
* U6: Nodrošināt platjoslas pieprasījuma, pakalpojumu un infrastruktūras kartēšanu un regulāru informācijas aktualizēšanu (Satiksmes ministrija, LVRTC);
* U7: Precizēt VAP VJ pakalpojumu tarifus, nodrošinot to samazināšanu un diferencēšanu atbilstoši tirgus nepietiekamības līmenim (Satiksmes ministrija, LVRTC);
* U8: Sagatavot un īstenot pēdējās jūdzes valsts atbalsta pasākumus (programmu) ar mērķi veicināt Projekta ietvaros izbūvētas optiskās infrastruktūras izmantošanu (Satiksmes ministrija);
* U9: Sagatavot un īstenot pasākumu kopumu valsts un pašvaldību iestāžu pieslēgšanai VAP ietvaros izbūvētajai infrastruktūrai (Satiksmes ministrija, LVRTC);
* U10: Sagatavot priekšlikumus nākamā plānošanas perioda ES fondu projektiem atbilstoši precizētajai politikai/ pieejai (Satiksmes ministrija);
* U11: Izstrādāt un ieviest sadarbības modeli starp optisko tīklu īpašniekiem, novēršot dublēšanos un neracionālas investīcijas platjoslas attīstībā (Satiksmes ministrija);
* U12: Īstenot sakaru torņu izbūves pilotprojektu (Satiksmes ministrija, LVRTC);
* U13: Iesaistīt pašvaldības platjoslas attīstības plānošanā un īstenošanā (LVRTC);
* U14: Izvērtēt un iespējams pilnveidot valsts atbalsta programmu platjoslas attīstības jomā un īstenošanas institucionālo modeli, tā novēršot potenciālo interešu konfliktu LVRTC vienlaicīgi esot valstisko uzdevumu īstenotājam un komersantam datu pārraides nozarē (Satiksmes ministrija).