

## Revisionsverkets ställningstaganden

Revisionen fokuserade på resultaten av de statliga myndigheternas verksamhet vid genomförandet av det riksomfattande projektet Bredband för alla. Projektet har förverkligat målet i regeringsprogrammet för statsminister Matti Vanhanens andra regering (19.4.2007) om att tillgången till mångsidiga och högklassiga kommunikationstjänster ska främjas också med offentliga medel i områden där något kommersiellt utbud inte uppstår. Fram till utgången av 2014 hade projektet Bredband för alla beviljats cirka 72,3 miljoner euro i form av Europeiska unionens stöd och statligt stöd: 51,6 miljoner euro hade betalats ut och den återstående bevilningsfullmakten för 2015 uppgick till 24,4 miljoner euro.

Projektet ingår i den nationella handlingsplanen för förbättrande av informationssamhällets infrastruktur, och de mål som ursprungligen föreslagits för planen presenteras i utredningsmannens förslag. Enligt förslaget har goda teleförbindelser blivit en nödvändighet och kravet på supersnabb förbindelse kan uppfyllas på ett hållbart sätt endast genom fast bredband av optisk fiber. Målet var att med offentligt stöd bygga ett symmetriskt bredband på minst 100 megabit i över 99 procent av permanenta bostäder samt företags och offentliga organisationers permanenta verksamhetsställen före utgången av 2015. I praktiken skulle man ha tillgång till bredbandsförbindelse på högst två kilometers avstånd från bostaden eller verksamhetsstället. Enligt beräkningar skulle cirka 130 000 nya hushåll få tillgång till bredband i och med projektet.

### Det riksomfattande projektet genomfördes i väsentligt annorlunda förhållanden än vad som ursprungligen förväntats

Förhållandena för det riksomfattande projektet förändrades i väsentlig mån från vad som förväntats när de stora riksomfattande teleoperatörerna hoppade av projektet. De hade prioriterat försäljning av mobila bredbandsabonnemang vars efterfrågan ökade kraftigt vid inledandet av Bredband för alla. De riksomfattande teleoperatörerna marknadsförde aktivt mobila bredbandsabonnemang även för hushåll som enligt planen skulle vara kunder i Bredband för alla. Genomförandet av Bredband för alla axlades därmed av företag som hade väsentligt mindre resurser. För vissa projekt var det inte möjligt att hitta någon genomförare alls.

De statliga myndigheterna ansåg inte att de kunde ingripa i utbudsunderskottet vid byggandet av bredband. Då blev det vanligt att de kommuninvånare som var avsedda som förmånstagare grundade nya företag, främst andelslag, för att genomföra projektet. Antalet företag som skulle genomföra projekten steg till över tjugo. Delvis på grund av detta blev nätstrukturen splittrad. Samtidigt har det blivit svårare att hantera de stora näthelheterna.

### Med statligt stöd aktiverades byggandet av Bredband för alla-nät på marknadsvillkor

Syftet med det riksomfattande projektet var inte att främja möjligheterna till ett utbud av digitala tjänster i större utsträckning än genom att genomföra de projekt som hade förutsättningar för en företagsekonomiskt lönsam verksamhet. Det var med andra ord fråga om ett infrastrukturprojekt som skulle genomföras av icke-statliga aktörer med statligt stöd. Landskapsförbunden ansåg att det var fråga

om en större helhet: att trygga jämlikheten mellan medborgarna i det vardagliga informationssamhället.

Med statligt stöd och kommunernas deltagande i finansieringen av bredbandsnät främjades balansen mellan efterfrågan på och utbudet av supersnabba abonnentanslutningar till ett pris som var lägre än den rådande prisnivån. Anslutningarna skulle inte kosta lika mycket för alla abonnenter, utan byggandet av bredbandsnätet styrdes utifrån efterfrågan och utbud.

### Målet för byggandet av nätet kan uppnås till över 70 procent

På basis av revisionen kommer det riksomfattande projektet att göra det symmetriska, supersnabba (100 mbit/s) bredbandsnätet tillgängligt för ungefär 90 000 hushåll på högst två kilometers avstånd från hushållen. Beräkningen bygger på utfallet av projekten i juni 2015 och utgör cirka 70 procent av det ursprungliga målet.

Nu kan priset på abonnentanslutningar inklusive deras driftkostnader anses vara rimliga i genomsnitt till den del kunderna har skaffat abonnentanslutningar. Endast 30 procent av de potentiella kunderna har skaffat abonnentanslutningar. En tillförlitlig bedömning av det byggda datanätet och rimligheten i priserna på tjänsterna i anslutning till nätet är numera förknippad med stor osäkerhet på grund av att teleoperatörerna tillämpar olika prissättningar.

Kommunikationsministeriet anmäler fortsättningen av stödprogrammet till kommissionen ända till utgången av 2019. Kommissionen fattade ett anmälningsbeslut den 15 december 2015. Om de byggarbeten som inleddes i juni 2015 kan slutföras på ett framgångsrikt sätt, kan Bredband för alla tack vare det fortsatta stödprogrammet ge bättre resultat än vad som uppskattats ovan.

### Stora regionala skillnader i resultaten av byggandet kan förklaras med klassificering av kommunernas betalningsandelar

Till omfattningen och lönsamheten har genomförandet av det riksomfattande projektet lyckats bäst å ena sidan i Norra Karelen, Kymmenedalen, Lappland och Norra Österbotten och å andra sidan i de kommuner där det statliga stödets andel var högst. Hur nöjda de företag som beviljats stöd för byggande av bredband har varit med myndigheternas verksamhet vid projekt- och utbetalningshandläggningen och kommunikationen varierar och följer de indikatorer som beskriver resultaten av genomförandet av projekten. Skillnaderna mellan olika regioner är stora.

Genomförandet av projekten styrdes i större utsträckning av fördelningen av kommunerna i olika klasser som genomförandeorter för projekten (betalningsandelsklassificering) än av målet att få bredbandstjänster i glesbygdsområden till rimliga priser. Detta påverkades av kommunernas allmänt svaga finansiella läge och villkoren för bankfinansiering, som ansågs vara stränga. Bredbandsprojekten kom i gång bäst i kommuner där det statliga stödet täckte den relativt sett största delen av projektutgifterna. Dessa kommuner gynnades av projektens sysselsättningseffekter och av att kvoterna för landskapen slopades genom lagen om ändring av lagen om stöd för byggande av bredband i glesbygdsområden (594/2012). Fördelningen av kommunerna i olika betalningsandelsklasser ingick inte i utredningsmannens förslag som Bredband för alla byggde på, utan den skapades i anslutning till beredningen av lagen i syfte att sänka

betalningsandelen för vissa kommuner som har en svag ekonomisk ställning.

### Ramarna för genomförandet av projektet var stränga

Beviljandet av statligt stöd ur två källor i kombination med de knappa resurserna och det snäva tidsschemat för genomförandet av projektet ledde till ett beslut om att dela det riksomfattande projektet itu. Den ena delen av projektet leddes av Kommunikationsverket och den andra av Landsbyggsverket. Följden var överlappande arbete och osammanhängande myndighetsverksamhet. De stränga ramarna för genomförandet av projektet uppmuntrade dessutom till att använda gamla handlingsmodeller. Statsbidragssystemet användes på ett konventionellt sätt inom en sektor där statsbidrag är tämligen okända. Verksamhet som ansågs vara byråkratisk orsakade missnöje hos stödmottagarna.

De bevilningsfullmakter som hade anvisats för byggande av bredband i statsbudgeten kunde inte användas före utgången av 2015. Fram till utgången av 2014 hade så gott som alla medel från Europeiska landsbygdsfonden tilldelats till projekten medan det stöd som beviljades ur nationella medel utgjorde endast cirka 70 procent.

### Rapporteringen om projektet saknade en samlad, analytisk aspekt

Regeringens årsberättelser ger ingen tillräcklig lägesbild av genomförandet av Bredband för alla. Det gäller ett projekt som överskrider gränserna mellan förvaltningsområdena, vilket betonar behovet av att granska framstegen i projektet på ett samlat sätt. Årsberättelserna har rapporterat främst endast om framgångar och främst för Kommunikationsverkets del, men de har inte innehållit några resultatanalyser som beskriver framstegen. Problemen i genomförandet av det riksomfattande projektet lyfts fram i två preliminära utvärderingsrapporter (2011 och 2013) om Bredband för alla, som är separata från bokslutsrapporteringen.

### Vissa ekonomiska risker kräver uppmärksamhet

Klassificeringen av kommunernas betalningsandelar och dess oföränderlighet samt de stränga gränserna för stödberättigande ledde i vissa kommuner till en betydande ekonomisk risktagning i förhållande till kommunens ekonomi. Om riskerna realiseras har de effekter som strider mot bidragsändamålet och som drabbar de medborgare som skulle gynnas av stödet till bredbandsbyggandet. De små teleoperatörer som etablerade sig som nya aktörer efter ikraftträdandet av lagen om stöd för byggande av bredband i glesbygdsområden löper i genomsnitt en större risk gällande verksamhetens kontinuitet än andra teleoperatörer.

### Rekommendation

Revisionsverket rekommenderar att Kommunikationsministeriet följer upp om Bredband för alla-projekten har medfört ekonomiskt orimliga förluster och ansvar för parter som ursprungligen inte borde ha drabbats av sådana förluster och ansvar.