

Liikenne- ja viestintäministeriö

Tarkastuskertomus 8/2016 Laajakaistarakentamisen tukeminen

Jälkiseurantaraportti

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt jälkiseurannan viitekohdassa mainitusta tarkastuksesta.

Jälkiseurantaraportissa selvitetään, miten tarkastuksen kohteena oleva asia on kehittynyt, ja mihin toimiin tarkastuskertomuksessa annettujen suositusten ja kannanottojen johdosta on ryhdytty. Raportin tietoja hyödynnetään raportoitaessa vuosittain eduskunnalle olennaisista tarkastushavainnoista sekä viraston tarkastustoiminnan kohdentamisessa.

1 Jälkiseurannan toteutus

Tarkastuksen kohteena oli valtion viranomaisten toiminnan tuloksellisuus valtakunnallisessa Laajakaista kaikille -hankkeessa. Hankkeella toteutettiin pääministeri Matti Vanhasen toisen hallituksen ohjelmassa (19.4.2007) mainittua tavoitetta edistää monipuolisten ja korkealaatuisten viestintäpalvelujen saataavuutta myös julkisin varoin alueilla, jonne ei synny kaupallista tarjontaa. Nytemmin hankkeesta käytetään nimeä Nopea laajakaista -tukiohjelma.

Tarkastuksessa arvioitiin viranomaisten toiminnan tuloksellisuutta seuraavien tavoitteiden suhteen:

- Valtakunnallisen Laajakaista kaikille -hankkeen toteutuma-aste kesäkuussa 2015 (laajuus): vähintään 100 Mb:n/s laajakaistayhteys 99 %:iin vakinaisista asunnoista sekä yritysten ja julkishallinnon vakinaisista toimipaikoista 31.12.2015 mennessä (yli 130 000 uuden tilaajaliittymän mahdollisuus).
- Huippunopean kiinteän laajakaistan kohtuuhintaisuus: uusi tilaaja vastaa enintään kahden kilometrin mittaisen tilaajaliittymän rakentamisen kustannuksista ja liittymän käyttömaksu on kohtuuhintainen.
- Vastuuviranomaisten tuloksellisuus valtakunnallisen hankkeen toteutuksessa: asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on järjestetty siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomaisen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti.

Valtakunnallisen hankkeen toteutuksen olosuhteet muuttuivat olennaisesti siitä, mitä oli ennakoitu, kun suuret valtakunnalliset teleoperaattorit vetäytyivät hankkeesta. Lopulta suuren osan hankkeesta toteuttivat laajakaistan rakentamista varten perustetut uudet yritykset, joista useat olivat osuuskuntia.

Tarkastuksen päätteeksi annetussa tarkastuskertomuksessa liikenne- ja viestintäministeriölle annettiin suositus seurata, onko Laajakaista kaikille -hankkeiden yhteydessä syntynyt taloudellisesti kohtuuttomia menetyksiä ja vastuita tahoille, joille niitä ei ollut alun perin tarkoitettu. Hankkeiden rahoitukseen osallistuivat sen toteuttaja (34 %) sekä kunnat (8–33 %) ja valtio (58–33 %). Tarkoitus oli tukea vain liiketaloudellisesti kannattavia hankkeita. Jo tarkastuksen aikana havaittiin hankkeita, joiden toteuttajan (tuensaaja) edellytykset liiketaloudellisesti kannattavaan toimintaan olivat heikot. Niiden toteutuksen mahdollisti mm. kuntien taloudellinen tuki yli sen lakimääräisen osuuden, jolla kuntien odotettiin osallistuvan hankkeisiin. Eräille kunnille tämä tarkoitti taloudellisesti merkittävää riskinottoa. Toteutuksessaan riskit ovat vastoin sitä, mitä laajakaistarakentamisella on pyritty tukemaan: kunnan talous heikentyy, eivätkä laajakaistan tilaajat pysty käyttämään hankkimaansa liittymää kohtuullisin kustannuksin.

Liikenne ja viestintäministeriölle lähetettiin 30.10.2019 suositusta koskeva selvityspyyntö. Siinä esitetyt kysymykset koskivat tuettujen laajakaistahankkeiden rakentamisesta johtuvia taloudellisia vaikutuksia hankkeiden keskeisille sidosryhmille eli tuensaajille, liittymän hankkijoille ja kunnille. Kysymykset esitetään väliotsikkoina jäljempänä kappaleessa 2.4 (Tulokset).

Jälkiseuranta toteutettiin suunnitelman mukaisesti. Asioista keskusteltiin liikenne- ja viestintäministeriön, valtiovarainministeriön ja liikenne- ja viestintävirasto Traficom (1.1.2019 saakka Viestintävirasto) edustajien kanssa. Lisäksi perehdyttiin Traficom (1.1.2019 saakka Viestintävirasto) Laajakaista kaikille -hankkeita koskeviin aineistoihin, hankittiin taloudellista tietoa tuensaajista ja analysoitiin näitä aineistoja. Traficomilta marraskuussa 2011 saatujen tietojen perusteella tuetun laajakaistan arvioidut rakentamiskustannukset ovat yli 350 miljoonaa euroa, josta valtion tuki on noin 70 miljoonaa.

2 Jälkiseurannan havainnot

2.1 Liikenne- ja viestintäministeriön toimenpiteet

Liikenne- ja viestintäministeriöllä ei ollut jälkiseuranta aloitettaessa kovinkaan tarkkaa kuvaa Laajakaista kaikille -hankkeiden vaikutuksesta keskeisten sidosryhmien taloudelliseen tilanteeseen. Ministeriö arvioi 11.10.2019, että operaattoritoiminta jatkui kaikissa Laajakaista kaikille -hankkeissa rakennetuissa verkoissa ja etteivät taloudelliset haasteet ole yleisiä. Ministeriön tiedossa oli kahden tuensaajan yrityssaneeraus.

Jälkiseurannan jo alettua liikenne- ja viestintäministeriö teki yhdessä Traficom (1.1.2019 saakka Viestintävirasto) kanssa 29.11.2019 päivätyn selvityksenⁱ, jonka se toimitti tarkastusvirastolle. Selvityksen mukaan Nopea laajakaista -hankkeessa on 48 tuensaajaa ja 190 hanketta, joista noin 50:n rakentaminen oli selvityshetkellä kesken. Selvitys koski vain loppuun saatettuja hankkeita ja käyttöön otettuja verkkoja ja kohdistui 27 tuensaajaan 24 kunnassa (8.11.2019–19.11.2019). Selvitystä koskeva kysely lähetettiin alun perin 83 kunnalle, joista vain noin kolmannes vastasi kyselyyn. Liittymien hintoja arvioitiin selvityksessä Traficom (1.1.2019 saakka Viestintävirasto) tuensaajille vuosittain tekemän kyselyn aineistojen perusteella. Selvityksen tuloksista ja siihen liittyvistä rajoituksista kerrotaan enemmän jäljempänä kohdassa 2.4 (Tulokset).

2.2 Liikenne- ja viestintävirasto Traficom (1.1.2019 saakka Viestintävirasto) seuranta

Jo 24.11.2016 päivätyn Viestintäviraston (1.1.2019 alkaen Traficom) selvityksen perusteella oli tiedossa, että monen laajakaistahankkeen toteutuminen edellytti kunnan osallistumista rahoitukseen merkittäväällä osuudella. Haasteellisessa taloudellisessa tilanteessa oli tuolloin kuusi tuensaajaa, joista yksi oli hakeutunut velkasaneerausmenettelyyn. Tuensaajien taloudelliset ongelmat johtuivat siitä, että rakentamisen kustannukset olivat ylittyneet, rahoitus oli kallista ja sitä oli vaikea saada, meneillään oli kuntaliitoksia ja potentiaaliset asiakkaat olivat ostaneet vain vähän liittymiä.ⁱⁱ

Edellisessä kappaleessa kerrotun lisäksi Viestintävirasto, sittemmin Traficom, on seurannut laajakaistahankkeiden tukemisedellytyksiä avustusten myöntämisen ja maksatushakemusten käsittelyn yhteydessä, hanketarkastuksilla ja tuensaajille vuosittain tehdyllä kyselyllä.

2.3 Valtiontalouden tarkastusviraston aineistoanalyysit

Tarkastusvirasto teki analyyseja edellä mainitun Traficom (1.1.2019 saakka Viestintävirasto) vuosikyselyaineiston ja itse hankkimansa aineiston perusteella.

- Traficom (1.1.2019 saakka Viestintävirasto) aineistossa on tietoja mm. tuensaajista (yhteensä 30), tuetuista hankkeista ja niissä tuotetuista, myydyistä ja käyttöön otetuista liittymistä vuosilta 2012–2018.

- Tarkastusviraston itse hankkima aineisto käsitti tietoja tuensaajista, jotka tekivät jatkuvasti tappiollista tulosta vuosina 2015–2018 (yhteensä 10) sekä kunnista (yhteensä 27), joissa nämä tuensaajat toteuttivat laajakaistahankkeita. Tiedot kerättiin pääosin osoitteesta <https://www.asiakastieto.fi/yritykset/>, missä oli relevanttia taloudellista tietoa tuensaajista. Kuntia koskevat tiedot kerättiin pääosin kuntien tilinpäätöksistä ja taloussuunnitelmista.

Traficommin vuosikyselyn kysymyksissä on ollut tulkinnanvaraisuutta, jonka takia kyselyn vastauksissa voi olla virheellisyyttä. Virheellisyyden suunta ja määrä eivät ole arvioitavissa. Myös tarkastusviraston itse hankkimassa aineistossa on puutteita: kaikista kunnista ei saatu tietoja asioista, joita analyysissa tarkasteltiin, ja eräät tiedot olivat tulkinnanvaraisia.

2.4 Tulokset

Tässä osiossa kerrotaan liikenne- ja viestintäministeriön ja Traficommin selvityksen (29.11.2019) tulokset kunkin jälkiseurantakysymyksen osalta. Selvitysten tuloksia arvioidaan ja täydennetään Valtiontalouden tarkastusviraston aineistoanalyysien perusteella.

Onko Laajakaista kaikille -hankkeeseen osallistuneille kunnille syntynyt taloudellisia menetyksiä, jotka ovat heikentäneet kunnan taloudellista tilannetta, ja miten olennaisia heikennykset ovat?

Tukiohjelma on vaikuttanut olennaisesti kunnan talouteen puolella kunnista (12 kunnassa 24:stä), jotka vastasivat liikenne- ja viestintäministeriön ja Traficommin 29.11.2019 päivättyyn selvitykseen. Nämä 12 kuntaa ovat rahoittaneet tuensaajaa muutoinkin kuin lakimääräisellä kuntaosuudella. Kuntien maksettavaksi on joko langennut takausvastuita tai takausvastuista on muodostunut kuntien talouden suurin riski. Takaukset ovat koskeneet 1,8–5,7 miljoonan euron lainoja. Takausten realisoituminen on johtanut tuensaajien tukemiseksi tarvittaviin uusiin rahoitusjärjestelyihin, kuten pääomasijoituksiin ja uusiin lainoihin. Eräät järjestelyt eivät tulleet lainvoimaisiksi, kun kuntalaiset valittivat niistä hallinto-oikeuteen. Neljä kuntaa on ajautunut tukiohjelman aikana tilanteeseen, jossa kunta joko täyttää kriisikunnan kriteerit tai on nähnyt normaalin toimintansa muutoin mahdottomaksi tuensaajan vaikeuksien jatkuessa. Myös niissä kunnissa, joissa tukiohjelmalla ei nähty olennaisia vaikutuksia kunnan talouteen, tuensaajia on tuettu muutoinkin kuin vain lakisääteisellä kuntaosuudella. Tällaisia kuntia oli yhteensä viisi.

Valtiontalouden tarkastusviraston aineistoanalyysien tulokset vahvistavat edellä esitettyjä selvityksen tuloksia. Lisättäköön myös, että eräitä kuntien tukipäätöksiä on kumottu hallinto-oikeudessa ja yksi myös korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Kyseiset päätökset olivat syntyneet valtiontukisäännösten soveltamiseen liittyvällä perusteella virheellisessä järjestyksessä.ⁱⁱⁱ

Ovatko Laajakaista kaikille -hankkeita toteuttaneet yritykset ja muut yhteisöt pystyneet jatkamaan toimintaansa liiketaloudellisesti kannattavasti?

Yli puolet tuensaajista on hyvässä tai tyydyttävässä taloudellisessa tilanteessa verkon valmistumisen jälkeen.

Kuntaomisteisia toimijoita on 12, joista liki kaikilla on tasainen liikevaihtovirta ja joiden perusliiketoiminta on useimmiten tasapainossa. Silti kuusi niistä teki tappiota viimeksi päättyneellä tilikaudella, kahdella kolmasosalla omavaraisuus on heikko ja kaksi oli ajautunut velkasaneeraukseen.

Osuuskuntia on yhdeksän ja niiden taloudellinen tilanne on yleisesti heikko. Tuottovirta on tasaista, mutta se ei ole ollut riittävällä tasolla. Tämä näkyy heikkona omavaraisuutena ja neljällä osuuskunnalla negatiivisena omana pääomana. Muilla yksityisillä toimijoilla menee yleisesti ottaen hyvin.

Tarkastusviraston analyysit antavat samansuuntaisia tuloksia. Niiden perusteella, edellä esitetyn täydennykseksi kerrottakoon, että tuensaajista 10 on toiminut vuodesta toiseen tappiollisesti. Liikevaihto on ollut pieni niillä tuensaajilla, joiden maksuvalmius on korkeintaan välttävä. Suuri liikevaihto on puolestaan ollut niillä tuensaajilla, joiden maksuvalmius on vähintään hyvä.

Ovatko Laajakaista kaikille -hankkeen liittymien tilaajilta perityt kuukausimaksut muuttuneet olennaisesti siitä, mitkä ne olivat liittymän myyntihetkellä?

Vuoden 2018 lopun tilanteessa laajakaistaliittymän kuukausimaksu oli keskimäärin noin 50 euroa. Nopeudeltaan 100/100 Mb:n liittymien hintataso on ollut laskussa – kuten Suomessa yleisesti. Jotkin palveluntarjoajat ovat nostaneet kuukausimaksua. Korotukset ovat yleensä olleet maltillisempia kuin hinnankasut.

Tarkastusviraston analyysien tulokset tukevat käsitystä kuukausimaksujen laskusta. Liittymämäärillä painotetut kuukausittaiset liittymämaksut olivat vuonna 2018 noin 50 euroa. Sen sijaan liittymien avausmaksut tai muut vastaavat maksut ovat pysyneet suunnilleen ennallaan (keskimäärin reilussa 1 400 eurossa). Palveluntarjoajien väliset erot liittymien kuukausimaksuissa ja liittymän käyttöönotosta perityissä maksuissa ovat suurehkoja, eivätkä erot ole juuri pienentyneet.

Ovatko Laajakaista kaikille -hankkeita toteuttaneiden osuuskuntien tai muiden yhteisöjen omistajien alun perin toimintaan tekemät sijoitukset riittäneet turvaamaan yhteisöjen omistamien laajakaistayhtiöiden toiminnan jatkuvuuden?

Tuensaajien ja kuntien alun perin tekemät sijoitukset yhdessä valtion talousarviosta myönnetyn valtiotuen kanssa eivät aina ole riittäneet turvaamaan laajakaistayhtiöiden toiminnan jatkuvuutta. Muina toiminnan jatkuvuuteen vaikuttavina tekijöinä selvityksessä mainitaan liittymäasiakkaiden hankkimiseksi valittu toimintastrategia ja liittymien markkinointi.

Tarkastusviraston havaitsi jälkiseurannassa, että kuntien tuki on ollut kokonaisuudessaan hyvin merkittävää sellaisille tuensaajille, joiden tulos oli ollut jatkuvasti tappiollinen vuosina 2015–2018. Kahdeksantoista kuntaa oli antanut tällaisten tuensaajien puolesta takauksia yhteensä lähes 43 miljoonaa euroa, kahdeksan kuntaa oli hankkinut tuensaajien osakkeita yhteensä noin 2 miljoonalla eurolla ja yhdeksän kuntaa oli antanut tuensaajille muuta taloudellista tukea lähes 10 miljoonaa euroa. Luvut eivät ole tarkkoja. Sillä, että tuensaajan liiketoiminnan tulos oli jatkuvasti negatiivinen (vuosina 2015–2018), ei ollut selvää yhteyttä liittymän kuukausimaksun suuruuteen. Tätä selittää ainakin osaltaan se, että kuukausimaksut veloittaa palveluntarjoaja, jolloin tuensaajan taloudellinen tilanne ei välttämättä vaikuta kuukausimaksuihin.

Myytyjä liittymiä oli lähes 40 000. Kaikkia tuensaajia koskevien tietojen perusteella niistä reilu kolmasosa oli ottamatta käyttöön vuonna 2018. Syy tähän ei ole tiedossa.

Liikenne- ja viestintäministeriö kertoi jälkiseurannan yhteydessä, että se pyrki vähentämään haitallisia taloudellisia vaikutuksia valmistelemalla muutoksen lakiin laajakaistarakentamisen tuesta haja-asutusalueilla (1186/2009). Lakimuutos (476/2017) muutti tukikelpoisten kustannusten määräytymisperusteita. Lain muutosesitystä koskevassa lausunnossaan Valtiontalouden tarkastusvirasto kiinnitti huomiota mm. siihen, että esitystä olisi tarpeen täydentää tarkemmilla tiedoilla sekä lakimuutoksen vaikutuksista että siitä, onko valtiotukisäännösten noudattamisesta varmistuttu.^{iv} Jälkiseurannan alkuun mennessä lakimuutoksen vaikutuksia ei ollut arvioitu.

3 Yhteenveto ja jatkotoimet

Liikenne- ja viestintäministeriö ei ole seurannut Laajakaista kaikille -hankkeiden vaikutuksia siten, että ministeriöllä olisi ollut esittää seurannan tulokset ilman erillisselvitystä. Ministeriön erillisselvityksestä

ilmenee, että Laajakaista kaikille -hankkeilla on ollut kielteisiä vaikutuksia eräiden keskeisten sidosryhmien taloudelliseen tilanteeseen. Tällaisia vaikutuksia tuli ilmi jo 24.11.2016 päivätyssä Viestintäviraston selvityksessä. Viestintä- ja liikennevirasto Traficom on seurannut yksittäisten hankkeiden vaikutuksia siten kuin valtionavustuslain säännökset yleisesti velvoittavat. Koska vastuuviranomaisilla ei ollut jälkiseurannan alkaessa riittäviä seurantatietoja, Valtiontalouden tarkastusvirasto hankki tietoja itse ja suoritti niiden perusteella analyysija saadakseen perustaa päätökselle jälkiseurannan jatkamisesta ja muille toimenpiteille.

Nopea laajakaista -tukiohjelmaan alun perin annettu tuki ja ohjelmaan tehdyt sijoitukset eivät ole aina riittäneet turvaamaan verkkoliiketoiminnan jatkuvuutta. Tukiohjelman hankkeiden toteuttaminen heikensi useiden kuntien taloutta, kun ne osallistuivat hankkeisiin suuremmalla taloudellisella panoksella kuin kuntien oli lain mukaan tarkoitus osallistua. Kunnat tukivat tuensaajia myös virheellisillä perusteilla, minkä vuoksi tukipäätöksiä on purettu hallinto-oikeudessa. Kielletty valtiontuki tulee periä takaisin Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107. artiklan 1. kohdan ja 108. artiklan 2. kohdan mukaan. Takaisinperintä heikentää tuensaajan taloutta ja liiketoimintamahdollisuuksia. Kuntien tuki on ollut kokonaisuudessaan hyvin merkittävää sellaisille tuensaajille, jotka olivat tehneet jatkuvasti tappiollista tulosta vuosina 2015–2018. Tarkastusvirasto tunnisti 10 tällaista tuensaajaa; takaukset mukaan laskien niitä oli tuettu ainakin 55 miljoonalla eurolla.

Monet tuensaajat eivät ole päässeet riittävään tuottovirtaan. Yleisellä tasolla tuottovirran kasvattamiselle on edellytyksiä: myydyistä liittymistä käyttöön ottamatta oli reilu kolmannes vuonna 2018. Verkkopalvelujen tarjoajia on kuitenkin vähän, ja kun tuensaaja on muu kuin verkkopalvelujen tarjoaja, tuensaajan mahdollisuudet periä korkeampia korvauksia verkon käytöstä voivat kuitenkin olla heikot.

Tilanteen epäselvyys puoltaa sitä, että Valtiontalouden tarkastusvirasto jatkaa jälkiseurantaa.

Jaakko Eskola
johtaja

Matti Mattila
tuloksellisuustarkastusneuvos

JAKELU liikenne- ja viestintäministeriö

ⁱ Liikenne- ja viestintäministeriön kirje VN/11415/2019 (29.11.2019): Liikenne- ja viestintäministeriön selvitys tarkastuksen jälkiseurantaa varten.

ⁱⁱ Viestintävirasto: Selvitys laajakaistatukea saaneiden toimijoiden taloudellisesta tilanteesta 24.11.2016 (Dnro 1139/942/2016), s. 1, 3–5, 10–11.

ⁱⁱⁱ Korkeimman hallinto-oikeuden päätös kunnallisasiaa koskevaan valitukseen, KHO:2018:T3833, diaarinumero: 3145/3/15, <https://www.kho.fi/index/paatoksia/muitapaatoksia/muupaatos/1534749991069.html>.

^{iv} Valtiontalouden tarkastusvirasto: lausunto laajakaistatukilain muuttamisesta 23.12.2016 (Dnro 369/31/2016).