



14.3.2023

D/728/04.07.02/2021
405/54/2013

Jakelussa mainitut

Tuloksellisuustarkastuskertomus (8/2016) Laajakaistarakentamisen tukeminen, annettu 20.5.2016
Jälkiseurantaraportti 24.1.2020

Jälkiseurantaraportin 24.1.2020 täydennys

Valtiontalouden tarkastusvirasto on täydentänyt 24.1.2020 päivättyä jälkiseurantaraporttia jatkoseurannalla, joka koskee Nopea laajakaista -tukiohjelmaa. Päätös jälkiseurannan jatkamisesta oli tehty 27.1.2020.

1 Jatkoseurannan toteutus

Tarkastuksen kohteena oli valtion viranomaisten toiminnan tuloksellisuus valtakunnallisessa, vuonna 2022 päättyneessä Nopea laajakaista -tukiohjelmassa (aiemmalta nimeltään Laajakaista kaikille). Tarkastuksessa havaittiin, että annettu tuki ja hankkeisiin tehdyt sijoitukset eivät olleet riittäneet turvaamaan laajakaistayhtiöiden toiminnan jatkuvuutta ja että useiden kuntien talous oli heikentynyt tukiohjelman hankkeisiin osallistumisen seurauksena.

Tarkastuskertomuksessa (8/2016) 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.

Tammikuussa 2020 valmistuneessa [tarkastuksen jälkiseurannassa](#) selvitettiin suosituksen toteutumista sekä tarkasteltiin laajakaistahankkeiden rakentamisesta johtuvia taloudellisia vaikutuksia hankkeiden keskeisille sidosryhmille eli tuensaajille, liittymän hankkijoille ja kunnille. Jälkiseurannan tuloksena havaittiin, ettei liikenne- ja viestintäministeriö ollut seurannut Laajakaista kaikille -hankkeiden vaikutuksia täysin tarkastusviraston antaman suosituksen mukaisesti. Lisäksi havaittiin, että Laajakaista kaikille -hankkeilla on ollut kielteisiä vaikutuksia eräiden keskeisten sidosryhmien taloudelliseen tilanteeseen.

Tarkastusvirasto katsoi tarpeelliseksi täydentää jälkiseurantaa jatkoseurannalla.

Jatkoseurannassa liikenne- ja viestintäministeriöltä kysyttiin, miten ministeriö on toteuttanut tarkastuskertomuksessa annettua suositusta seurata Nopea laajakaista -tukiohjelman hankkeiden yhteydessä syntyneitä taloudellisia menetyksiä ja vastuita.

Lisäksi jatkoseurannassa pyydettiin liikenne- ja viestintäministeriötä ja Nopea laajakaista -tukiohjelman tukien seurannasta vastannutta Liikenne- ja viestintävirasto Traficomia yhdessä vastaamaan seuraaviin, tukiohjelman vaikutuksia koskeviin kysymyksiin:

1. Onko Nopea laajakaista -tukiohjelman hankkeisiin osallistuneille kunnille syntynyt taloudellisia menetyksiä, jotka ovat heikentäneet kunnan taloudellista tilannetta ja miten olennaisia heikennykset ovat?
2. Ovatko Nopea laajakaista -hankkeita toteuttaneet yritykset ja muut yhteisöt pystyneet jatkamaan toimintaansa liiketaloudellisesti kannattavasti?
3. Ovatko Nopea laajakaista -hankkeen liittymien tilaajilta perityt kuukausimaksut muuttuneet olennaisesti siitä, mitkä ne olivat liittymän myyntihetkellä?
4. Ovatko Nopea laajakaista -hankkeita toteuttaneiden osuuskuntien tai muiden yhteisöjen omistajien alun perin tekemät sijoitukset yhteisöihin riittäneet turvaamaan toiminnan jatkuvuuden?

Jatkoseurannan selvityspyyntökirje lähetettiin 20.10.2022 liikenne- ja viestintäministeriöön sekä Liikenne- ja viestintävirastoon. Selvityspyyntöön vastaamiseen myönnettiin lisäaikaa marraskuusta 2022 vuoden 2023 tammikuulle. Liikenne- ja viestintäministeriön vastaus (VN/28339/2022) saatiin 16.1.2023. Vastaukseen oli täydentävänä aineistona liitetty Nopea laajakaista -tukiohjelman jälkiarviointiraportti¹. Liikenne- ja viestintävirasto antoi 10.1.2023 oman erillisen selvityksensä, joka oli ministeriön vastausta yksityiskohtaisempi (TRAFICOM/ 17064/11.04.09/2022) 10.1.2023.

2 Jatkoseurannan havainnot

2.1 Liikenne- ja viestintävirasto vastasi Nopea laajakaista -tukiohjelman valvonnasta ja seurannasta sekä informoi liikenne- ja viestintäministeriötä sen vaikutuksista

Nopea laajakaista -hankkeessa myönnettyjen tukien seurannasta on vastannut Liikenne- ja viestintävirasto Traficom valtion tukiviranomaisen roolissaan. Liikenne- ja viestintävirasto on seurannut tukiohjelman etenemistä ja vaikutuksia markkinoille valtionavustuslain sekä laajakaistatukilain edellytysten mukaisesti, kuten vuoden 2021 jälkiseurantaraporttissakin todettiin.

Liikenne- ja viestintävirasto on asianmukaisesti informoinut liikenne- ja viestintäministeriötä tiedossaan olevista tukiohjelman taloudellisista vaikutuksista. Nämä vaikutukset on otettu liikenne- ja viestintäministeriössä huomioon tukiohjelmaa ja siihen liittyvää lainsäädäntöä kehitettäessä. Liikenne- ja viestintäministeriön vastauksessa todetaan, että Liikenne- ja viestintävirastossa on kiinnitetty paljon huomiota laajakaistatukien myöntö- ja maksuprosesseihin sekä valtion tuen käytön seurantaan ja kehitetty prosesseja sujuvammiksi.

Liikenne- ja viestintäministeriö on toteuttanut tarkastuskertomuksessa annettua suositusta myös tilaamalla suorahankintana Sitowise Oy:ltä tukiohjelman tammikuussa 2023 valmistuneen jälkiarvioinnin. Arviointiraportissa on käsitelty tarkastusviraston esiin tuomia kysymyksiä ja tukiohjelman olennaisia vaikutuksia.

Liikenne- ja viestintävirasto on kerännyt valvonta- ja seurantatehtävänsä toteuttamista varten keskeiset tiedot hankkeisiin osallistuneilta yrityksiltä. Koska valtaosa tietopohjasta perustuu toimijoilta itseltään saatuihin tietoihin, voi siinä esiintyä jonkin verran puutteita tai tulkinnanvaraisuuksia.

2.2 Osalle kunnista on koitunut merkittäviä taloudellisia menetyksiä tukiohjelmaan osallistumisen seurauksena

Enemmistö tukiohjelmaan osallistuneista kunnista (66 prosenttia Liikenne- ja viestintäviraston selvitykseen vastanneista kunnista) on lakisäätöisen osuutensa lisäksi rahoittanut hankkeita muutenkin. Tästä syystä osalle kunnista on tukiohjelmaan osallistumisesta aiheutunut taloudellisia menetyksiä.

Joidenkin kuntien taloudelliset menetykset ovat olleet merkittäviä. Silti Liikenne- ja viestintäviraston selvityksen osana tehtyyn kyselyyn vastanneista kunnista 85 prosenttia arvioi, että tukiohjelmalla on ollut positiivisia vaikutuksia kunnan elinvoimaisuuteen. Liikenne- ja viestintäviraston näkemys on, että mittavien verkkoinvestointien positiiviset vaikutukset kuntien taloudelliseen tilanteeseen saattavat näkyä vasta jonkin ajan kuluttua hankkeiden päätyttyä.

¹ Sitowise Oy 2023: Laajakaistatukiohjelman jälkiarviointi. Raportti 4.1.2023. https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/baa7aaf8-20d1-4fa1-ba78-e756b3e405e0/09e71aaa-abad-4ec8-8caf-e63ec233e4a1/MUIS-TIO_20230111130316.PDF

2.3 Tukiohjelman hankkeita toteuttaneista yrityksistä ja muista yhteisöistä valtaosan taloudellinen tilanne on hyvä tai tyydyttävä

Liikenne- ja viestintäministeriön ja Liikenne- ja viestintäviraston selvityksessä todetaan, että valtaosa tukiohjelman hankkeiden toteuttajista on hyvässä tai tyydyttävässä taloudellisessa tilanteessa. Ministeriö tuo esiin sen, että haja-asutusalueille ja taajamien ulkopuolelle toteutettavat laajat investoinnit muodostavat merkittävän rahoituksellisen rasitteen hankkeen toteuttajille, etenkin sen alkuvuosina. Moni tukiohjelman osallistunut toimija on aloittanut toimintansa vasta Nopea laajakaista -hankkeen aikana.

Liikenne- ja viestintäviraston selvityksen mukaan Nopea laajakaista -hankkeeseen osallistuneista yrityksistä 46 prosentilla oli vuonna 2022 hankkeen päättyessä hyvä taloudellinen tilanne ja 83 prosentilla tilanne oli vähintäänkin tyydyttävä.

2.4 Nopea laajakaista -hankkeiden kuukausimaksut eivät ole olennaisesti muuttuneet

Liikenne- ja viestintäviraston selvityksen mukaan viimeisen kolmen vuoden aikana 15 yritystä oli laskenut kuukausihintaansa ja vain yksi yritys nostanut. Siten kaikkiaan 90 prosentilla yrityksistä hinnat pysyivät muuttumattomina tai laskivat, ja 10 prosenttia yrityksistä oli nostanut kuukausihintaansa.

Liikenne- ja viestintäministeriön selvityksessä korostetaan, että yrityksen hinnoittelumalliin ja -tarpeisiin vaikuttaa moni tekijä. Yrityksillä on oikeus tuotteistaa tarjoamansa yhteydet ja palvelut haluamallaan tavalla tai esimerkiksi liittää tarjoamiinsa yhteyspalveluihin muita tuotteita. Osa yrityksistä on sekä verkko- että palveluoperaattoreita, osa vain verkko-operaattoreita. Yritysten hintavertailuun tuo haastetta myös se, että kaikki hankkeessa toimineet yritykset eivät ole tuotteistaneet 100 Mbit/s -valokuituliittymiä. 100 Mbit/s -liittymien hintataso Suomessa on ollut viime vuosina laskusuunnassa ja sama trendi näkyy myös Nopea laajakaista -hankkeessa.

2.5 Nopea laajakaista -hankkeita toteuttaneiden yksityisten ja yhteisomisteisten toimijoiden talous on pääosin vakaa

Koko tukiohjelman aikana laajakaistahankkeita toteutti 10 osuuskuntaa, joista puolet oli kuntaomisteisia. Liikenne- ja viestintäministeriön selvityksen mukaan osuuskuntien taloudellinen tilanne kohentui hankeohjelman edetessä. Kaksi kolmasosaa osuuskunnista teki voitollisen tuloksen viimeksi päättyneellä tilikaudella. Osuuskuntien omat pääomat kehittyivät suotuisasti, ja puolella on vähintään tyydyttävä omavaraisuuden taso viimeisimmällä tilikaudellaan. Edellisen jälkiseurannan jälkeen hankkeensa päättäneiden tuen hakijoiden joukossa oli viisi toimijaa, jotka ovat kunnan ja yksityisen tahon yhteisomistuksessa. Kunnan ja yksityisen tahon yhteisomisteisiä toimijoita ei edellisellä jälkiseurantakerralla ollut lainkaan. Neljän viidestä yhteisomisteisistä yhtiöistä taloudellinen tilanne oli tyydyttävä tai hyvä. Niiden taloudellista toimintakykyä vahvisti omavaraisuus ja vähintään tyydyttävä maksuvalmiuden taso. Omistajina toimivat yksityiset ja kuntaomisteiset tahot ovat tehneet pääomasijoituksia yrityksiin taloudellisen vakauden aikaansaamiseksi. Kuntien ja yksityisten tahojen yhteisomistuksessa olevat yritykset tekivät tarkastelujaksolla keskimäärin nollatulosta. Yhden yhtiön taloudellinen tilanne oli heikko, joten sen toimintakyky näyttäytyi selkeästi haastavampaa verrokkiyrityksiin nähden.

Hankkeeseen osallistuneiden yksityisten toimijoiden taloudellinen tila on yleisesti ottaen hyvä. Maksuvalmius vaihtelee yrityskohtaisesti, mutta se ei Liikenne- ja viestintäviraston mukaan heikennä hyvää yleisvaikutelmaa yhtiöiden taloudellisesta tilasta.

3 Yhteenveto ja jatkotoimet

Vuonna 2016 julkaistun Laajakaistarakentamisen tukeminen -tarkastuksen (8/2016) kohteena oli valtion viranomaisten toiminnan tuloksellisuus valtakunnallisessa, vuonna 2022 päättyneessä Nopea laajakaista -tukiohjelmassa (aiemmalta nimeltään Laajakaista kaikille). 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.

Vuonna 2020 valmistuneen jälkiseurannan tuloksena todettiin, ettei liikenne- ja viestintäministeriö ollut seurannut Laajakaista kaikille -hankkeiden vaikutuksia täysin tarkastusviraston suosituksen mukaisesti. Lisäksi todettiin, että jotkin tukiohjelman hankkeista olivat vaikuttaneet kielteisesti eräiden keskeisten sidosryhmien taloudelliseen tilanteeseen. Jälkiseurannan jatkamisesta tehtiin päätös 27.1.2020.

Jälkiseurantaa täydentävässä jatkoseurannassa pyydettiin selvitys liikenne- ja viestintäministeriöltä sekä Liikenne- ja viestintävirastolta. Selvitykset saatiin tammikuussa 2023.

Jatkoseurannan perusteella todettiin, että liikenne- ja viestintäministeriö on toteuttanut tarkastuksen suositusta riittävässä määrin.

Nopea laajakaista -hankkeessa myönnettyjen tukien käytännön seurannasta on vastannut Liikenne- ja viestintävirasto valtion tukiviranomaisen roolissaan. Liikenne- ja viestintävirasto on informoinut asianmukaisesti liikenne- ja viestintäministeriötä tiedossaan olleista tukiohjelman taloudellisista vaikutuksista. Liikenne- ja viestintäministeriö on ottanut viraston välittämät tiedot huomioon tukiohjelmasta ja siihen liittyvää lainsäädäntöä kehitettäessä. Ministeriö on toteuttanut tarkastusviraston suositusta myös teettämällä tukiohjelmasta tammikuussa 2023 valmistuneen jälkiarvioinnin.

Liikenne- ja viestintäministeriön ja Liikenne- ja viestintäviraston antamista selvityksistä kävi ilmi, että vaikka tukiohjelmaan osallistuminen on aiheuttanut joillekin osapuolille merkittäviäkin taloudellisia menetyksiä, tukiohjelman vaikutukset ovat olleet yleisesti ottaen positiivisia. Tukiohjelman ei voida päätellä aiheuttaneen kohtuuttomia taloudellisia menetyksiä.

Helmikuussa 2022 tuli voimaan uusi laajakaistatukilaki (1262/2020, 1185/2021) ja sen nojalla annettu valtioneuvoston asetus laajakaistayhteyden vähimmäisnopeudesta (1184/2021). Lain voimaan tulon myötä käynnistyi uusi tukiohjelma, jonka tavoitteena on tukea nopeiden kiinteiden laajakaistaverkkojen rakentamista alueilla, joille kaupallinen tarjonta ei todennäköisesti toteudu lähivuosina.

Jälkiseurantaa ei ole tarvetta jatkaa. Tarkastusvirasto seuraa aihepiiriä vuotuisen seurantansa ja tarkastussuunnittelun puitteissa.

Teemu Kalijärvi
tarkastuspäällikkö

Katja Estlander
Johtava tuloksellisuustarkastaja

JAKELU Liikenne- ja viestintäministeriö
Liikenne- ja viestintävirasto Traficom