

Effektivare bredbandsstöd

*Delbetänkande av
Utredningen om utvärdering av bredbandsstrategin*

Stockholm 2013



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2013:47

Sammanfattning

I detta kapitel sammanfattas först utredningens förslag. Därefter följer samtliga övriga kapitel i nummerordning.

Utredningens förslag (kap 8)

Förslagen i denna utredning syftar till att hantera nuvarande och potentiella problemområden, avseende regelverk, styrning och uppföljning, samordning och legitimitet. Vår bedömning är att dessa förslag främjar en mera effektiv hantering av frågor om bredbandsstöd i Sverige, på alla organisatoriska nivåer, vilket i sin tur möjliggör ett mera effektivt arbete för att nå målen i regeringens bredbandsstrategi. Förslagen riktar sig till aktörer på nationell och regional nivå.

Vår ambition har varit att föreslå åtgärder som inte medför att byalagens engagemang i bredbandsutbyggnad minskar, även om vi föreslår något striktare nationella styrformer än vad som för närvarande föreligger. Vi bedömer också att våra förslag, som syftar till tydlighet och enkelhet, främjar ett lokalt engagemang och aktiva byalag.

Förslag gällande den nationella nivån

Förslag: Nya förordningar tas fram för samtliga stödprogram. Förordningarna uppdateras i linje med kommissionens nya riktlinjer och införlivar de förslag som lämnas i detta delbetänkande.

Det finns ett behov av nya, uppdaterade förordningar för samtliga program för statligt stöd till bredbandsutbyggnad i Sverige. Detta är dels en följd av att kommissionen har tagit fram nya riktlinjer för

breddbandsstöd, vari trådlös breddbandsinfrastruktur ingår under vissa förutsättningar, men det finns också andra orsaker till att en uppdatering är nödvändig. Ett viktigt skäl är att det finns flera olika stödprogram i Sverige, vilket medför att det är viktigt att göra tillämpningen av de olika förordningarna så enkel och tydlig som möjligt, genom att så långt möjligt ha samma innehåll och principer.

Förslag: PTS tar fram nationella riktlinjer för öppenhet i näten, marknadsanalys, prissättning, robusthet och driftsäkerhet, samt affärsmodeller. Dessa riktlinjer ska vara tillämpliga för samtliga stödprogram.

Det finns ett behov av tydliga nationella riktlinjer i ett antal mycket viktiga delar av hanteringen av breddbandsstödet. Efterfrågan finns egentligen på alla organisatoriska nivåer. Kommissionen och regeringen har ett intresse av att övergripande riktlinjer tillämpas på ett klokt sätt. De regionala aktörerna är i behov av stöd när det gäller tolkning av existerande regelverk. Mottagarna av stöden, inte minst byalagen, har ett behov av riktlinjer som förenklar deras vardag och som på ett tydligt sätt visar hur de ska hantera vissa komplicerade områden.

När det gäller hantering av marknadsanalyser har vi övervägt var ansvaret för marknadsanalyserna ska ligga. Vår bedömning är att *ansvaret* även fortsättningsvis bör ligga på mottagarna av stöd, mot bakgrund av att det är stödmottagarna som kan bli återbetalnings-skyldiga om det visar sig att projekten har fått statligt stöd på ett sätt som strider mot kommissionens riktlinjer. Vi ser dock att *utförandet* av marknadsanalyser bör ligga på regional nivå (länsstyrelse) och att stödmottagarna i samband med ansökan om stöd godkänner den marknadsanalys som har genomförts. Som utgångspunkt för marknadsanalyserna används PTS riktlinjer, vilka tydliggör en metodik för analysen.

Vi bedömer att PTS kan ta fram nationella riktlinjer som kan börja gälla den 1 oktober 2014. Det bör framgå i nya, uppdaterade stödförordningar att PTS har detta ansvar, för att säkerställa att riktlinjerna får en stabil rättslig grund. Det bör också tydliggöras genom förordning inom vilka områden PTS ska fastställa riktlinjer samt formerna för fastställandet. PTS bör ta fram riktlinjerna i dialog med berörda nationella och regionala aktörer.

Förslag: PTS hanterar nationell uppföljning (inklusive prognoser) av bredbandsstödet. Detta avrapporteras årligen till regeringen, och kan lämpligen ske i samband med den årliga uppföljningen av bredbandsstrategin. Uppföljningen ska beskriva, i kvalitativa och kvantitativa termer, hur bredbandsstödet har bidragit till målen i bredbandsstrategin och hur det finansiella utfallet av bredbandsstödet har blivit. I egenskap av ansvarig myndighet för nationella riktlinjer och nationell uppföljning ska PTS biträda regeringen i frågor som rör bredbandsstöd, till exempel i notifieringsärenden.

Det finns på nationell nivå utrymme för en bättre överblick över effekterna av statliga stödinsatser. Vi har i utredningen försökt att uppskatta dessa effekter, men i mångt och mycket är vi hänvisade till separata, mycket grova, uppskattningar och schabloner. Det är således svårt att dra slutsatser om historiska effekter av bredbandsstödet. Möjligheten att göra tillförlitliga prognoser och bedömningar av nyttor och kostnader med bredbandsstödet är därför också begränsad. Tillsammans med förslaget om utökad och standardiserad information om stödprojekten bedömer vi att ett tydligt uppföljningsansvar, som inkluderar prognoser för fortsatt behov av offentligt stöd, för PTS bör medföra en väsentligt bättre överblick än i dag. PTS uppföljningsansvar bör även inbegripa regelbundna uppföljningar av de kostnader och nyttor som är förenade med bredbandsstödet. PTS bör i sina prognoser ta hänsyn till de bedömningar som görs på regional nivå, exempelvis utifrån inrapportering av uppgifter till byanätskartan (se nedan). Väl underbyggda prognoser kring behovet av offentligt stöd har inte minst betydelse för regeringen i samband med att stödprogram notifieras till kommissionen enligt EU:s statsstödsregler. Med en nationell regleringsmyndighet som intar expertrollen i dessa frågor skapas en legitimitet i arbetet, som grundar sig i att medlemsstaten Sverige har god kunskap om effekterna av nationella stödprogram och deras koppling till andra bredbandsinitiativ i landet.

Förslag: Stödförvaltande myndigheter samlar in uppgifter från projekt som finansieras med bredbandsstöd. Uppgifterna ska vara så pass omfattande att de kan utgöra underlag till den nationella uppföljningen av bredbandsstödet. Myndigheterna rapporterar dessa uppgifter, i lämplig form, till PTS inom en månad efter varje avslutat kalenderår.

För att underlätta uppföljning av det statliga bredbandsstödet behöver den information som lämnas från projekten till stödgivande myndigheter vara mera omfattande än i dag. Informationen bör också i möjligaste mån vara gemensam för alla stödprogram. Det bör i nya, uppdaterade stödförordningar på en övergripande nivå anges vilka uppgifter som ska lämnas från stödprojekten. PTS bör därefter få mandat att ta fram riktlinjer som mera utförligt reglerar vilka uppgifter som ska tas in. Vi är av uppfattningen att preliminära uppgifter bör lämnas i ansökan om stöd och slutliga uppgifter i samband med slutrapportering från projekten. Uppgiftslämnandet bör i vart fall omfatta antal hushåll och företag som får tillgång till bredband som en följd av projektet, koordinater/adresser för samtliga berörda hushåll och företag, samt övrig mer kvalitativ information om vad stödet medför. Det är även viktigt att uppgifter om stödprojekten som kan utgöra underlag för samhällsekonomiska analyser och nyttoberäkningar samlas in. Den information som lämnas av projekten kan därmed inte begränsas till antal hushåll som får tillgång till bredband, utan det är också viktigt att informationen möjliggör en analys av de långsiktiga effekterna av åtgärder som bredbandsstödet har finansierat, t.ex. uppgraderingar av befintliga nät som har ökat kapaciteten i dessa nät.

Vi är av uppfattningen att informationshanteringen bör vara så enkel som möjligt och att det därför bör utvecklas en standardiserad, digital lösning för hantering av information om bredbandsprojekten. Vi föreslår därför att PTS får i uppdrag att ta fram en sådan lösning. Arbetet bör ske i dialog med länen, vilket lämpligen kan ske inom ramen för Länssamverkan Bredband 2.0.

Förslaget omfattar tre moment. I ett första skede tar PTS fram ett förslag till riktlinjer om vilka uppgifter som bör samlas in rörande berörda projekt samt, via ovan beskrivna dialog med länen, ett förslag till en standardiserad, digital form för att hantera dessa uppgifter. Riktlinjerna och förslaget bör presenteras senast 1 juli

2014. I ett andra skede tar PTS fram och beslutar om den standardiserade, digitala lösningen. Detta bör ske senast 1 oktober 2014. I det tredje skedet arbetar berörda myndigheter i enlighet med riktlinjer och genom den standardiserade, digitala lösningen, för att göra en första avrapportering av information till PTS senast 1 februari 2015.

Förslag: En nationell byanätskarta upprättas. Denna ska innehålla geografiska och tekniska uppgifter om befintliga nät, om stödfinansierade byanät och om geografiska områden inom vilka länsstyrelsen eller regionen gör bedömningen att en utbyggnad bör ske. Det huvudsakliga syftet med en sådan karta är att den ska underlätta ett samarbete mellan byalagen och olika operatörer. PTS föreslås få ett nationellt ansvar för kartan.

Vi har tidigare beskrivit att det i många fall finns skäl att betrakta byalagen som delar av kluster, snarare än som separata öar. När byalagen kopplas samman med varandra och samarbetar med professionella krafter skapas större möjligheter för byanäten att bli delar av en större marknad och att dra största möjliga nytta av den nätutbyggnad som har skett. För att underlätta en sådan utveckling är det också viktigt att tydliggöra i vilka områden som det har etablerats byanät, eller kluster av byanät, och hur marknadspotentialen ser ut i dessa områden. Vi föreslår därför att PTS ansvar som expertmyndighet inom sektorn elektronisk kommunikation med ansvar för nationell uppföljning av stöden kompletteras med ett ansvar för att ta fram en s.k. byanätskarta, som innehåller både infrastruktur som etablerats utan offentligt stöd och stödfinansierad infrastruktur.

PTS bör i utformningen av byanätskartan ha en dialog med Lantmäteriet. Vår bedömning är att en första version av kartan kan presenteras i samband med att övrig information som PTS sammanställt som en följd av sitt nationella uppföljningsansvar presenteras, dvs. i samband med bredbandskartläggning alternativt uppföljning av bredbandsstrategin och senast den 1 maj 2015. PTS bör sedan vid ett årligen återkommande tillfälle, i samband med rapporteringen av övrigt uppföljningsarbete, presentera en uppdaterad version av byanätskartan (även om den också bör uppdateras löpande).

Förslag gällande den regionala nivån

Förslag: Det som i dag är nationella medfinansieringsmedel slås ihop med ordinarie bredbandsstöd inom landsbygdsprogrammet. Länsstyrelserna handlägger ansökningar om dessa medel. Nationella medfinansieringsmedel fördelas ut på varje länsstyrelse enligt den fördelningsnyckel som i dag används för regional fördelning inom landsbygdsprogrammet.

Vi föreslår att de medel som i dag är nationella medfinansieringsmedel, som tillförs och hanteras av PTS, bör slås ihop med det ordinarie bredbandsstödet (huvudstödet) inom landsbygdsprogrammet. Detta innebär i praktiken att bredbandsprojekten ansöker om en form av stöd (huvudstöd) från länsstyrelserna. Vi föreslår därför att det från och med den 1 januari 2014, då förändringen föreslås ske, inte ska finnas några krav på offentlig medfinansiering av medel som tilldelas projekt inom ramen för landsbygdsprogrammet, vilket bör tydliggöras i en ny förordning.

Länsstyrelserna bör således vara handläggande myndigheter för ansökningar om stöd till bredbandsprojekt inom ramen för landsbygdsprogrammet, och PTS bör som en följd därav från och med 1 januari 2014 inte längre ha i uppgift att handlägga ansökningar om medfinansiering av bredbandsstöd. Vi bedömer att det uppstår en ineffektivitet i stödsystemet när det finns olika nationella stödmedel att söka och när handläggningen av dessa stödmedel dessutom sköts av olika myndigheter. Det fanns tidigare större skäl för att låta PTS ta denna roll, bland annat för att det möjliggjorde ett närmande mellan nationell och regional nivå och utgjorde en tydlig åtgärd som underlättade för bredbandsutbyggnaden i Sverige.

PTS har under de senaste åren i viss mån medfinansierat bredbandsprojekt som har fått kanalisationsstöd, något som upphör med vårt förslag. Vår bedömning är att det kan finnas skäl att, i samband med en ny förordning för kanalisationsstödet, se över det belopp som kanalisationsstödet maximalt kan omfatta.

Förslag: Ett särskilt stöd föreslås för tillsättande av bredbandskoordinatorer. De årliga kostnaderna kan beräknas till 10 000 000 kronor för riket som helhet. Stödet föreslås i vart fall finnas under den period som regeringen satt upp för att bredbandsmålen ska uppnås, alltså till 2020.

Bredbandskoordinatören har fyra huvudsakliga uppgifter.

- För det första att bidra till ökade regionala insatser vad gäller information till, samverkan mellan och koordinering av berörda regionala aktörer i bredbandsfrågor.
- För det andra att arbeta med strategiska frågor på bredbandsområdet. I detta ingår också ett behov av ökade insatser vad gäller regionala uppföljningar inom bredbandsområdet.
- För det tredje att i samverkan med berörda regionala aktörer vara en drivande kraft i regionala marknadsanalyser.
- För det fjärde att underlätta ansökningsförfarandet och utifrån nationella riktlinjer bistå kommuner och byalag med frågor om prissättning, robusthet och driftsäkerhet, öppenhet och affärsmodeller.

Den grundläggande orsaken till att det finns ett stort behov av bredbandskoordinatorer på regional nivå är att införandet av sådana koordinatorer kan bidra till att effektivisera det regionala arbetet och därigenom underlätta Sveriges arbete för att uppnå målen i regeringens bredbandsstrategi. Det finns flera vinster med införandet av bredbandskoordinatorer. Genom att bidra till förbättrad styrning och uppföljning i regionala bredbandsfrågor används resurserna mera effektivt. Det handlar dels om personella resurser, genom att bredbandskoordinatorerna medför att det finns tillräckliga resurser för både strategiskt arbete och operativt handlägningsarbete, men det handlar inte minst om att genom bättre styrning och uppföljning säkerställa att de resurser som finns i form av tillgängligt stöd för bredbandsutbyggnad verkligen riktas till de områden där behoven är som störst och där offentligt stöd inte riskerar att snedvrider konkurrensen på marknaden.

Vi vill inte i detta delbetänkande fastställa att bredbandskoordinatorerna med nödvändighet ska vara placerade vid exempelvis länsstyrelser. Som tidigare nämnts pågår förhandlingar om kommande bredbandsstöd på EU-nivå och utfallet av dessa för-

handlingar kan få konsekvenser för bedömningen av hur förslaget om bredbandskoordinatorer blir mest ändamålsenligt.

Det råder stor enighet på alla organisatoriska nivåer om att regional samverkan och en tydlig regional kontaktyta på bredbandsområdet är en framgångsfaktor för arbetet med bredbandsstöd.

Vi gör, mot bakgrund av uppdragets storlek, bedömningen att det är nödvändigt att regeringen årligen avsätter 10 000 000 kronor för ändamålet. Fördelningen av medel till olika delar av landet bör göras av regeringen efter en väl avvägd bedömning, där behovet av insatser på de områden som pekats ut ovan bör vara styrande. Regeringen bör i samband med beslut om medel fastställa riktlinjer för bredbandskoordinatorernas arbete. Förutsatt att beslut sker under 2014 bör berörda regionala aktörer under 2014 förbereda sig organisatoriskt (t.ex. genom rekrytering) för införandet av bredbandskoordinatorer. Tillskottet av medel bör inkluderas i regeringens budgetproposition inför 2015 och således kunna utnyttjas av berörda regionala aktörer från 1 januari 2015.

Övriga förslag

Förslag: PTS ges i uppdrag att ta fram en central webbplats som innehåller alla nationella riktlinjer för bredbandsstöden, samt övrigt relevant material. Arbetet bör ske i samverkan med regionala aktörer i alla län, vilket lämpligen sker inom ramen för Länsamverkan Bredband 2.0.

Det finns på bredbandsområdet behov av ett samverkansforum mellan län, på handläggare- och/eller koordinatornivå, och det finns även behov av ett forum för informationsutbyte och samverkan mellan nationella och regionala myndigheter. Ett sådant forum, som numera drivs av PTS, finns etablerat sedan flera år tillbaka och går under namnet Länsamverkan Bredband 2.0..

Vår uppfattning är att detta forum väl fyller sin funktion och bör fortsätta att arbeta på inslagen linje. Det finns emellertid utrymme för ökade informationsinsatser från detta forum och vi föreslår därför att gruppen skapar/alternativt använder sig av existerande webbplats för att ge relevant information om bredbandsstöd. Målgrupperna för denna informationsinsats är i första

hand regionala aktörer, som i sin tur kan vidareförmedla informationen till kommuner och byalag. Förslaget bör enligt vår bedömning realiseras senast 1 juli 2014.

Sammanfattning av förslagen

I nedanstående tabell sammanfattas förslagen, med avseende på genomförandetidpunkter och kostnader.

Tabell Sammanfattning av delbetänkandets förslag

Förslag	När	Kostnad
Nya förordningar	1 januari 2014	-
PTS tar fram nationella riktlinjer	1 oktober 2014	1 miljon kronor 2014 och därefter samma belopp årligen
PTS ansvarar för nationell uppföljning	1 maj 2015 (första avrapportering)	0,5 miljoner kronor 2014. 1,5 miljoner kronor 2015 och därefter samma belopp årligen
Informationshantering	1 juli 2014	1 miljon kronor 2014
PTS tar via dialog inom ramen för LSB 2.0 fram riktlinjer om uppgifter och förslag till standardiserad, digital form	1 oktober 2014 Rapportering av information till PTS senast 1 februari 2015	
PTS tar fram och beslutar om standardiserad, digital form Berörda myndigheter arbetar enligt riktlinjer och med standardiserad, digital form		
PTS tar fram byanätskarta	Rapportering av information till PTS senast 1 februari 2015 PTS tar fram en första version av byanätskartan senast 1 maj 2015, därefter årligen vid samma tidpunkt uppdaterade versioner av kartan	1 miljon kronor 2015. Detta belopp inkluderas i budgetpropositionen inför budgetår 2015.
Medfinansiering slås ihop med huvudstöd inom landsbygdsprogrammet och PTS	Länsstyrelserna handlägger ansökningar om stödmedel inom ramen för landsbygds-	Intäkt om 3 miljoner kronor (minskade kostnader för administration av hand-

Förslag	När	Kostnad
uppdrag att handlägga medfinansiering upphör	programmet fr.o.m. 1 januari 2014	läggnings av medfinansiering), används för finansiering av PTS tillkommande uppgifter 2014 och därefter samma belopp årligen
Bredbandskoordinatörer införs på regional nivå	Beslut om bredbandskoordinatörer fattas under 2014. Berörda regionala aktörer förbereder införandet av koordinatörer (t.ex. rekryteringsprocesser). Medel utgår fr.o.m. 1 januari 2015	10 miljoner kronor 2015. Detta belopp inkluderas i budgetpropositionen inför budgetår 2015. Därefter samma belopp årligen, åtminstone till och med 2020
PTS tar via dialog inom ramen för LSB 2.0 fram central webbplats med relevant information	1 juli 2014	0,5 miljoner kronor 2014 och därefter samma belopp årligen

Utredningens uppdrag, avgränsningar och genomförande (kap 1)

Utredningens uppgift är att göra en utvärdering av regeringens bredbandsstrategi. Det innebär att följa upp hur tillgången till bredband har utvecklats i förhållande till målen i regeringens bredbandsstrategi samt i förhållande till den digitala agendan för Europa. I uppdraget ingår även att göra en närmare analys av två insatsområden i bredbandsstrategin, nämligen Offentliga aktörer på marknaden och Bredband i hela landet.

Huvuduppdraget delas in i tre punkter vilka i sammanfattning är att:

- följa upp hur tillgången till bredband har utvecklats i förhållande till målen i regeringens bredbandsstrategi och vid behov föreslå eventuella justeringar av bredbandsstrategin med syftet att möjliggöra för marknaden att åstadkomma den täckningsgrad för bredband som anges i målen för bredbandsstrategin,
- utreda hur kommunernas agerande i olika roller påverkar bredbandsutbyggnaden och utreda möjligheterna att inrätta ett Infrastructure Clearing House (ICH) enligt förslag från Post- och telestyrelsen eller föreslå en annan lösning för att främja samordning och samförläggning för bredbandsutbyggnad, och

- kartlägga den nationella hanteringen av stöd till bredbandsutbyggnad och vem som har varit mottagare av stöden under perioden 2008–2012, analysera om det finns behov av en mer enhetlig stödhantering med utgångspunkt i nu gällande organisationsstruktur och göra en internationell jämförelse.

Utredningens direktiv är dessutom tydligt tudelat i uppgifter som ska redovisas i ett delbetänkande och i ett slutbetänkande. Delbetänkandet ska redovisas senast den 31 maj 2013 och uppdraget ska slutredovisas senast den 31 december 2013.

Varför är bredband viktigt? (kap 2)

I den digitala agendan för Sverige konstateras att möjligheterna med it är enorma – en positiv utveckling på it-området ger effekter på den ekonomiska tillväxten, den sociala välfärden och miljön. It och internet ses också som en kraftfull global möjliggörare för en allt mer gränslös innovation över världen. Det växer fram nya erbjudanden som kombinerar produkter och tjänster, nya affärsmodeller och processer för att producera, konsumera och distribuera i samspel mellan kund och användare.

Det konstateras också att det krävs en grundläggande infrastruktur med väl fungerande elektroniska kommunikationer, dvs. en bredbandsinfrastruktur, för att det ska vara möjligt att använda och erbjuda digitala tjänster.

I regeringens bredbandsstrategi formuleras två mål. Dels bör 90 procent av alla hushåll och företag senast år 2020 ha tillgång till bredband om minst 100 Mbit/s, dels bör alla hushåll och företag ha goda möjligheter att använda sig av elektroniska samhällstjänster och service via bredband. Vad dessa möjligheter egentligen motsvarar, i termer av hastigheter på bredbandet, konkretiseras inte i bredbandsstrategin. Den europeiska digitala agendan kan dock fungera som ett riktmärke – kommissionens målsättning är att alla i Europa ska ha tillgång till bredband om minst 30 Mbit/s år 2020.

En naturlig fråga är varför just hastigheten på bredbandet är så viktig. Räcker inte de nivåer som finns på marknaden i dag?

Det mesta talar för att betydelsen av snabbt bredband inte alls är överdriven. Redan i dag ser vi på den svenska marknaden att allt fler kan få tillgång till bredband med hastigheter på 100 Mbit/s – och att allt fler faktiskt också köper sådana abonnemang. Av PTS

senaste bredbandskartläggning framgår att 53 procent av hushållen och företagen hade tillgång till bredband om 100 Mb/s och att uppskattningsvis 27 procent av alla hushåll med nödvändig infrastruktur för att köpa internetabonnemang som medgav 100 Mb/s hade gjort så i oktober 2012.

Efterfrågan på tjänster som kräver högre bredbandshastigheter driver utvecklingen av både snabbare bredbandsnät och utvecklingen av sådana tjänster – men det finns också ett omvänt förhållande som innebär att utbudet på alltmera avancerade tjänster ständigt växer och i sin tur driver efterfrågan.

Att arbeta mot målet att 90 procent av Sveriges hushåll och företag får tillgång till bredband om minst 100 Mbit/s är en utmaning i sig. Men vi ser att utmaningen att säkerställa att alla hushåll och företag har goda möjligheter att använda sig av elektroniska samhällstjänster och service via bredband är minst lika svår.

Nationell hantering av stöd till bredbandsutbyggnad (kap 3)

I tabellen nedan sammanfattas det finansiella utfallet för de stödprogram som undersökts närmare av utredningen.

Tabell Sammanfattande tabell avseende statligt bredbandsstöd i Sverige (i miljoner kronor, per den 31 maj 2012)

Stödform	Totalt tillgängliga medel	Utnyttjade medel	Kvarvarande medel	Programperiod
Landsbygdsprogrammet	1 556*	496**	657**	2007–2013
Regionala strukturfonden	1800	279	0	2007–2013
Kanalisationsstödet	216	105	101	2008–2014
PTS medfinansiering	365	178,5	176,5	2010–2014

* I beloppet ingår både medel som är öronmärkta för bredband och medel som kan användas till annat än bredband. Beloppet innehåller också offentlig medfinansiering. Om medfinansiering exkluderas uppgår summan till 1232 miljoner kronor.

** I beloppet ingår inte offentlig medfinansiering.

Enligt direktivet till denna utredning ska vi utreda hur många hushåll och företag som har fått tillgång till bredband genom stöden. Vi har funnit att det är mycket svårt att göra en exakt bedömning av hur många hushåll och företag som har fått tillgång till bredband som en följd av de bredbandsstöd som har betalats ut under 2008–2012. Ett viktigt skäl är att berörda myndigheter inte historiskt har bedrivit ett systematiskt uppföljningsarbete när det gäller denna typ av uppgifter. Det finns också utrymme för förbättring när det gäller vilka uppgifter som ska lämnas i samband med ansökan om bredbandsstöd och slutrapportering av stödfinansierade projekt. Det ska också beaktas att bredbandsutbyggnad är en långsiktig process, vilket innebär att effekten av att ett stöd har beviljats inte omedelbart kan observeras. Vi vill också understryka att det är svårt att använda antal hushåll som ett generellt mått på effekten av bredbandsstöden, med tanke på att stödformerna varierar i betydande omfattning. Om inte de felkällor som identifierats av utredningen skulle beaktas, skulle vår uppskattning vara att drygt 75 000 hushåll får tillgång till bredband som en följd av det bredbandsstöd som har utgått under perioden 2008–2012. Vi bedömer dock att denna siffra kännetecknas av alltför mycket osäkerhet för att kunna tjäna som något annat än en ytterst grov indikator. Det samma gäller i minst lika hög grad de siffror som utredningen har tagit del av när det gäller antalet företag som får tillgång till bredband som en följd av bredbandsstödet.

Det kan konstateras att alla delar av landet har tagit del av det bredbandsstöd som har funnits tillgängligt, även om det finns variationer mellan de olika länen. Dessa regionala variationer blir särskilt tydliga när varje stödprogram betraktas var för sig. Vad gäller den regionala strukturfonden är det Dalarna, Gävleborg och Värmland som har tagit emot störst belopp, men även exempelvis Jämtland är väl representerat. Kanalisationsstödet har till stor del tillfallit Kronobergs län och Västra Götaland, medan regioner som har tagit stor del av de statliga medfinansieringsmedlen inkluderar Örebro, Västra Götaland och Östergötland.

När det gäller landsbygdsprogrammets stödmedel (exklusive medfinansiering) är det Skåne och Västra Götaland som har tagit del av mest stöd, men utbetalningarna får ändå ses som väl utspridda över landet, eftersom även Gävleborgs, Jämtlands, Kronobergs, Norrbottens, Värmlands, Örebro och Östergötlands län har tagit del av stödmedel som överstiger 20 miljoner kronor.

En viktig faktor i hanteringen av bredbandsstöd är de fördelningsprinciper som används. I Sverige har både först-till-kvarn-metoden och regional fördelning baserad på en fördelningsnyckel använts. Generellt kan sägas att den förra metoden kan ge stora skillnader mellan mer och mindre aktiva regioner. Regional fördelning via en nyckel som baseras på demografiska aspekter i regionerna ger sannolikt mindre skillnader mellan regionerna, samtidigt som det kan hämma utbetalningarna på en aggregerad nivå, om mindre aktiva regioner "sitter på pengarna" trots att det borde finnas ett behov i deras region.

Det är framför allt kommuner (inklusive kommunägda bolag) och s.k. byalag som har tagit del av bredbandsstödet – kommunerna dominerar när det gäller tilldelningen av medel från den regionala strukturfonden, medan byalag har tagit del av mer pengar från övriga stödprogram.

Till stor del har bredbandsstödet använts för att anlägga fibernät (passiv infrastruktur) och när det gäller kanalisationsstödet har medlen naturligen avsett anläggning av kanalisation. Vi har inte fått uppgifter om den exakta fördelningen mellan olika nättyper, men vi har blivit informerade om att stödmedlen använts för olika slags nät – framför allt nät till och mellan hushåll och företag och ortssammanbindande nät.

De regionala stödprocesserna (kap 4)

PTS har till regeringen avrapporterat ett uppdrag att samla in och sammanställa länsstyrelsernas, landstingen i Hallands, Skåne och Västra Götalands län samt Gotlands kommuns och samverkansorganet i Kalmar läns utveckling inom it-infrastrukturområdet. Här redovisas en sammanfattning av de resultat som PTS presenterat på basis av en webbenkät.

Tabell Sammanställning av PTS webbenkät

	Ja	Nej
Finns det en regional bredbandsstrategi i länet	10	11
Är strategin beslutad	7	3
Pågår arbete med att ta fram en bredbandsstrategi*	7	3
Finns en genomförandeplan för bredbandsstrategins implementering**	8	3
Följs bredbandsstrategin upp årligen eller oftare***	8	
Är den regionala bredbandsstrategin kopplad till annan regional planering**	8	1
Finns någon form av samarbete mellan länsstyrelsen och regionen/regionförbundet avseende bredbandsutbyggnad i strategifrågor	15	4
... i stödfrågor	8	11
Har länsstyrelsen/regionen/samverkansorganet avsatt personella resurser för att arbeta med bredbandsfrågor	14	7
Har länsstyrelsen/regionen/samverkansorganet under 2012 genomfört aktiviteter riktade till kommuner	20	1
... riktade till företag	11	10
... riktade till byalag	20	1
... riktade till andra aktörer	8	13
Finns det en kartläggning över den befintliga it-infrastrukturen	16	5
... över den planerade it-infrastrukturen	4	17
Behandlar länet robusthet i bredbandsnäten	18	3

* Dessutom har en respondent svarat "vet ej". De sju som har svarat ja beräknar att bredbandsstrategin ska vara klar 2013.

** En respondent har svarat "vet ej".

*** Två respondenter har svarat "vet ej".

Inom ramen för vår utredning genomfördes telefonintervjuer med tjänstemän vid nio länsstyrelser och regioner som arbetar med bredbandsfrågor. För att få en bild över den verklighet som möter de byalag som engagerat sig i frågan om bredbandsutbyggnad intervjuades dessutom några företrädare för byalag i Västerbottens och Kronobergs Dessa intervjuer ska ses som ett komplement till det material som PTS samlat rörande regionala aktörers verksamhet på bredbandsområdet, och vårt syfte var att få mer kvalitativa bedömningar av bredbandsverksamheten vid länsstyrelserna och länen.

Det samlade intrycket av intervjuerna och det material vi har tagit del av är att bredbandsarbetet i de flesta län funnit rimliga

former som på ett positivt sätt leder området framåt, även om länen har löst det konkreta arbetet på olika sätt. I de absolut flesta fallen går samverkan mellan länets olika aktörer bra.

Även om det allmänna intrycket är positivt har det enligt vår mening skäl funnits skäl att diskutera åtgärder som syftar till mer enhetliga och effektiva regionala stödprocesser.

Värdering av samhällsnytta och kostnader med bredbandsstödet (kap 5)

I detta avsnitt görs en bedömning av den kortsiktiga direkta nyttan med stöden och jämför den med de kostnader som är associerade med de projekt som har mottagit stöd. Detta är således en kalkyl som riktar in sig på *kortsiktiga* intäkter och kostnader och motsvarar de samhällsekonomiska kostnader och intäkter som är förknippade med stödet. Resultatet av kalkylen innebär att den kortsiktiga direkta nyttan av stöden till bredbandsutbyggnad inom ramen för landsbygdsprogrammet är lägre än de sammanlagda kostnaderna.

Vi konstaterar att en fullständig kalkyl även skulle behöva beakta *långsiktiga* intäkter och kostnader. Som ovan konstaterats är dock bristen på uppgifter om genomförda projekt en stor utmaning, bland annat när det handlar om att bedöma antal hushåll och företag som tagit del av bredband som en följd av stöden, men även när det gäller kostnads- och intäktsberäkningar. Inom ramen för detta betänkande finns därför inte tillräckligt underlag för att göra en sådan bedömning.

En del av problemet ligger i det faktum att höghastighetsbredband först de senaste åren har slagit igenom på den svenska marknaden, vilket naturligtvis försvårar möjligheten att göra bedömningar av de långsiktiga effekterna av investeringar i snabbt bredband. Detta gäller i ännu högre grad en analys av de stödfinansierade projekt som granskas inom ramen för detta betänkande, eftersom den absoluta majoriteten av projekten ännu inte är genomförda och slutrapporterade. Vidare är stöden riktade mot investeringar som inte kommer till stånd på marknadsmässiga grunder, vilket kan indikera att det handlar om projekt med lägre samhällsekonomisk lönsamhet. Motivet för stödet kan då främst handla om att säkerställa tillgång till grundläggande service i alla

delar av landet, snarare än om att maximera den ekonomiska avkastningen på investeringen.

Vår viktigaste reflektion handlar därför om att det finns stora behov av att underlätta framtida uppföljningar av bredbandsstöden, inklusive uppföljningar av nyttor och kostnader. Det finns härvidlag skäl att använda sig av de metodologiska kunskaper som förvärvats i motsvarande studier i andra sektorer. Det faktum att allt fler projekt med tiden kommer att avslutas, slutrapportera, och därmed förbättra möjligheten att göra uppföljningar är positivt och viktigt i sig, men det krävs också en ökad systematik i det kommande uppföljningsarbetet. Vi menar att våra förslag skapar bättre förutsättningar för framtida uppföljningar av nyttor och kostnader. Det finns mycket som talar för att en mer effektiv hantering av bredbandsstöd framledes kommer att öka nyttan i förhållande till kostnaderna, och det finns mycket som talar för att en mera effektiv hantering av bredbandsstödet de gångna åren hade kunnat medföra ett annat förhållande mellan intäkter och kostnader även på kort sikt, till exempel genom fler anslutna hushåll och därmed högre intäkter.

En internationell jämförelse (kap 6)

Det konstateras i direktivet till denna utredning att Finland har en modell som, till skillnad från den svenska modellen, är mer centralt styrd. Utredningen ska därför göra en jämförelse mellan de modeller för hantering av stöd till bredbandsutbyggnad som finns i Sverige och Finland och peka på för- och nackdelar med respektive modell.

För att möta framtidens utmaningar på bredbandsområdet formulerade den finländska regeringen i sin bredbandsstrategi 2008 två konkreta mål: alla ska ha tillgång till bredband på minst 1 Mbit/s år 2010 och alla, åtminstone fler än 99 procent, ska ha tillgång till bredband på minst 100 Mbit/s inom en radie av två kilometer år 2015. Bedömningen i Finland är att utbyggnaden av hög-hastighetsnät till största delen kommer till stånd på marknads-mässig grund, upp till en befolkningstäckning om 95 procent. För att nå upp till 99 procent krävs dock subventioner som ska komma cirka 130 000 hushåll i ännu ej utbyggda områden till del. De projekt som krävs för dessa områden har angivits i så kallade regionala program. Sammantaget omfattar de regionala program-

men 800 projekt till ett värde av cirka 400 miljoner euro. Projekten utses av de finländska landskapsförbunden genom en konkurrensutsatt anbudsprocess.

Vi bedömer att det finns en del likheter mellan den svenska och den finländska modellen för hantering av bredbandsstöd. Det är i bägge fallen tydligt att modellerna bygger på en kedja av viktiga aktörer på olika organisatoriska nivåer i samhället. Vi ser också likheter på så vis att flera av de framgångsfaktorer som har identifierats i Finland även är relevanta i Sverige, exempelvis betydelsen av kommunernas engagemang och vikten av en koppling till den lokala marknaden.

När det gäller skillnader mellan de två modellerna anser vi att den grundläggande skillnaden är att den finländska modellen har större inslag av nationell styrning än den svenska modellen. Viktiga parametrar för styrningen av subventionerade bredbandsprojekt framgår tydligt i den finländska bredbandsstrategin, exempelvis hur stor kommunernas del av subventioneringen ska vara och huruvida stödmedel ska öronmärkas till olika län eller inte. Bredbandsstödet behandlas också som ett och samma paket. Vi upplever att det svenska bredbandsstödet på ett annat sätt spretar och innehåller olika stödprogram med i vissa avseenden olika riktlinjer. Det tydligaste exemplet på inslaget av nationell styrning i Finland är att det är den finländska regleringsmyndigheten FICORA som genomför de marknadsanalyser som ligger till grund för avgränsningen av stödberättigade områden och därmed fortsatt hantering i processen. Det finns olika modeller för hantering av marknadsanalyser, men vi ser att det finns stora vinster med en högre grad av närvaro från regleringsmyndighetens sida. Där finns en stor kompetens i analysfrågor, som är förmånlig för alla inblandade parter, och det skapar också förutsättningar för att man på den nationella nivån skapar sig en bra helhetsbild över marknaden.

Överväganden och analys (kap 7)

Vad fungerar bra?

Ett genomgående tema i diskussioner kring den svenska modellen för hantering av bredbandsstöd är att det lokala engagemanget lyfts fram som en framgångsfaktor. Många vittnar om att engagemanget för en gemensam sak, i ett byalag, har inneburit ett lyft för bygden.

Detta lokala engagemang har således haft positiva effekter som inte bara kan mätas i hur många som nu har fått tillgång till höghastighetsbredband. Många och viktiga insatser har gjorts på frivillig basis, vilket har inneburit att kostnaderna för det offentliga har kunnat hållas på förhållandevis låga nivåer.

Även på den regionala och kommunala nivån har det under de senaste åren varit en betydligt högre aktivitetsgrad när det gäller bredbandsområdet. I allt fler län och kommuner tas det fram digitala agendor och/eller bredbandsstrategier. Vi ser mycket positivt på dessa tecken på engagemang och aktivitet, eftersom regionala aktörer och kommuner spelar mycket viktiga roller i hanteringen av bredbandsstöd i Sverige – inte bara när det gäller handläggning av ansökningar om bredbandsstöd, utan även i frågor som handlar om strategiskt arbete, samordning och samverkan och stöd till byalag.

Var finns utrymme för förbättring?

Regelverk

Det finns en problematik kring de förordningar som nu existerar för de olika stödprogrammen. Utan att föregripa eventuell framtida utformning av den nationella författningsregleringen av statligt stöd till bredbandsutbyggnad, så kan utifrån nuvarande stödssystem konstateras att dessa förordningar framledes behöver uppdateras, för att ligga i linje med kommissionens riktlinjer. I samband med denna uppdatering är det önskvärt om förordningarna så långt möjligt blir likartade.

En viktig utmaning är att tillse att ett antal centrala frågor i riktlinjer och förordningar tillämpas på ett enhetligt sätt i landets län. De centrala frågor som här avses är hanteringen av marknadsanalyser, öppenhet och tredjepartstillträde, prissättning, robusthet och driftsäkerhet och affärsmodeller. Med affärsmodeller avses i detta sammanhang i första hand frågor som rör upphandling och förvaltning av näten.

Styrning och uppföljning

I Sverige tillämpas i dag en s.k. nedifrån-och-upp-modell för hantering av bredbandsstöd. Det finns dock enligt vår bedömning utrymme för mer av statlig styrning på det här området. På regional nivå upplever man ofta att de regler som ska tillämpas har ett alltför stort tolkningsutrymme och det anses finnas behov av nationella riktlinjer i högre grad. Även för mottagarna av stöden innebär avsaknad av styrning och riktlinjer en utmaning – byalagen har till exempel otillräckliga resurser och kompetens för juridiska avvägningar och marknadsanalyser av den dignitet som kommissionens riktlinjer anger. Med en ökad statlig styrning, i form av riktlinjer för särskilt komplicerade frågor, uppnås därmed vinster på alla nivåer.

Det finns betydande skillnader mellan länen. Det handlar om olika arbetsformer för handläggning av stöd, olika sätt att hantera ansökningar och olika modeller för upphandling. Vi ser också att regionerna använder sig av regional samverkan i olika omfattning – en del regioner arbetar i nära och strukturerad samverkan med kommuner och byalag, andra inte.

Vårt ingångsvärde i utredningen har varit att hitta en balans mellan regional självständighet, flexibilitet och frihet å ena sidan, och de vinster som kommer av ökad enhetlighet å den andra sidan. Vår bedömning är att det finns ett behov av nationella riktlinjer avseende hanteringen av marknadsanalyser, öppenhet och tredje-partstillträde, prissättning, robusthet och driftsäkerhet, samt affärsmodeller.

Ett tänkbart problem, eller i vart fall en utmaning, har att göra med nationella och regionala prioriteringar. Bredbandsutbyggnad kan prioriteras på olika sätt. Vår bedömning är att det är viktigt att så långt möjligt öronmärka de medel som avsatts till bredbandsutbyggnad, eftersom erfarenheten visar att detta minskar osäkerheten kring hur stora belopp som faktiskt är tillgängliga att söka.

Relaterat till bristerna i statlig styrning är bristerna i statlig uppföljning. För att kunna göra kartläggningar och analyser på nationell och regional nivå behöver berörda myndigheter i högre grad än i dag tillgång till information om och från projekten. Det finns behov av bättre uppföljning på nationell nivå, vilket underlättas av att all relevant information om stödprojekten lämnas i både ansökan om stöd och i slutrapporter, men det finns också utrymme för förbättring av uppföljningsarbetet på regional nivå. Ett naturligt

sätt att arbeta med uppföljning på regional nivå är att utgå ifrån regionala digitala agendor och/eller bredbandsstrategier, förutsatt att dessa är utformade på ett sådant sätt att relevant effektmätning och annan uppföljning möjliggörs.

Samordning

Det finns betydande skillnader mellan regionerna, bland annat när det gäller former för samordning. Det uppstår problem när frågor som kräver resurser och kompetens i en stor mängd komplicerade juridiska, administrativa och regleringsmässiga frågor hamnar på stödmottagarna, ofta enskilda byalag som även brottas med ekonomiska och tekniska frågor. Risken är i denna situation stor för felaktigheter, att olika stödmottagare och stödhandläggare tolkar reglerna på helt olika sätt, och att de riktlinjer och regelverk som finns helt enkelt inte följs, vilket i förlängningen bland annat kan leda till att stödmedel betalas ut till mottagare som inte borde få stöd (t.ex. på grund av att det finns potential för en naturligt framväxande marknad i området), att konkurrensen snedvrids och att det samhällsekonomiska utfallet blir dåligt.

Vi är övertygade om att samordning och samverkan är framgångsfaktorer, i synnerhet i en så pass decentraliserad modell för hantering av bredbandsstöd som den svenska.

Legitimitet

På många håll upplevs hanteringen av bredbandsstöd som rörig. Det är många och komplicerade regelverk, stödmedel utbetalas vid olika tidpunkter och med olika villkor, och många aktörer är inblandade. Det är också ett digert och svårt arbete för enskilda byalag att ta sig an frågor som marknadsanalyser, villkor för tillträdande tredjepartsoperatörer, prissättning, robusthet och driftsäkerhet, samt upphandlings- och eventuella överlåtelsefrågor. I en så decentraliserad modell för bredbandsstöd som den svenska är lokalt engagemang en framgångsfaktor – om det lokala engagemanget sviktar som en följd av att byråkratin är ogenomtränglig och svårförståelig, och de administrativa och juridiska pålagorna är alltför omfattande, finns risken att modellen tappar en viktig del av sin legitimitetsgrund.

En annan viktig del av modellens legitimitet bygger på att hanteringen av bredbandsstöd är anpassad till marknadssituationen och de behov som faktiskt föreligger. Den bärande tanken i kommissionens riktlinjer är också att medlemsstaterna genom att undvika konkurrensnedvridningar och främja öppenhet ska främja konkurrensen på marknaden, vilket i sin tur ger positiva effekter på den ekonomiska tillväxten. Det har ovan konstaterats att det finns ett behov av bättre uppföljning både på nationell nivå och regional nivå. Det behövs fler och bättre analyser av effekterna av bredbandsstödet, till exempel i termer av antal hushåll och företag som har fått tillgång till bredband som en följd därav, och av hur bredbandsutbyggnaden fördelar sig.

Vår bedömning är att det finns behov av en starkare koppling till professionella krafter i det praktiska arbetet med att organisera och genomföra bredbandsprojekt inom län och kommuner. Kommersiella operatörer och stadsnät kan vara exempel på sådana professionella krafter. Även om det lokala engagemanget, som återspeglas i de många byalagen, är mycket positivt finns det en risk att dessa byalag agerar som separata öar, utan tillräcklig koppling till marknadsaktörer eller den kommun i vilken de verkar.

En mycket viktig, men svårfångad, del av legitimitetsgrunden för offentligt bredbandsstöd är att det upplevs att stödåtgärderna medför en nytta som överstiger kostnaderna för stödet. Vi konstaterar att detta förhållande i vart fall inte på kort sikt är självklart. Behovet av att effektivisera det system för hantering av bredbandsstöd som har vuxit fram är i detta perspektiv tydligt.

Vår bedömning när det gäller fördelning av stödmedel till regionerna är att det även framledes bör vara en öronmärkning av stödmedel till olika regioner, men att fördelningsprincipen också bör innehålla en incitamentsskapande mekanism. Den fördelningsmodell som används inom exempelvis landsbygdsprogrammet är dock inte tillämplig på de regionala strukturfondsprogrammen, som har ett annat upplägg och en annan programlogik än övriga stödformer.

Konsekvenser (kap 9)

Konsekvenser på sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet.

Numera är det en självklarhet att den digitala tekniken är en grundpelare i det moderna samhället, vare sig man bor i storstad eller på landsbygd. En bra digital infrastruktur i alla delar av landet är därmed en förutsättning för att upprätthålla sysselsättning och ha tillgång till en bra service i alla delar av landet. De förändringar av formerna för bredbandsstöd som vi föreslår kommer enligt vår bedömning att förbättra möjligheten för landsbygdsområden att få tillgång till bra bredbandskapacitet.

Konsekvenser för små företag

Olika former av it-lösningar möjliggör för småföretag att lättare nå nya marknader, uppnå lägre kostnader, förbättra intern och extern kommunikation, förenkla samarbete och koordinera produktionen.

Prövning av det offentliga åtagandet

Vi menar att våra förslag, vilka i huvudsak innebär att genom tydligare riktlinjer uppnå en något skärpt statlig styrning och uppföljning av bredbandsstödet, inte påverkar omfattningen av det statliga åtagandet nämnvärt. Förslagen underlättar för marknadsaktörer, länsstyrelser, regioner, kommuner och byalag att agera i frågan om bredbandsutbyggnad.

Under 2014 uppgår kostnaderna, till följd av våra förslag, till tre miljoner kronor. Vårt förslag innebär att de tre miljoner kronor som i dag används för att administrera medfinansieringsverksamheten även fortsättningsvis ska tillföras myndigheten på årlig basis. Denna lösning innebär att det inte under 2014 finns behov av att tillföra ytterligare statliga medel för att finansiera våra förslag. Vi bedömer dessutom att det tillkommande ansvaret för länsstyrelserna och regionerna är marginellt och inte motiverar resurstillskott från statens sida.

Under 2015 uppgår kostnaderna, enligt våra förslag, till 14 miljoner kronor. Utöver de tre miljoner kronor som nämns ovan uppstår ett behov av en engångskostnad för att finansiera PTS

initiala arbete med en s.k. byanätskarta. Vi föreslår att denna engångskostnad, på en miljon kronor, tillförs PTS i samband med budgetpropositionen för 2015. Från och med 2015 och i vart fall till 2020 föreslår vi också att de regionala aktörer som omfattas av ett beslut om bredbandskoordinatorer, i enlighet med vårt förslag, tillförs finansiering som årligen uppgår till 10 miljoner kronor. Förutsatt att beslut fattas under 2014 bör regeringens budgetproposition för 2015 innehålla en sådan kostnadspost.

Eftersom kostnaden för byanätskartan bedöms vara av engångskaraktär kommer den totala kostnaden för våra förslag att årligen, från och med 2016 och i vart fall till 2020, uppgå till 13 miljoner kronor.

Denna blygsamma ökning av det statliga åtagandet bidrar till att underlätta för marknadsaktörerna och de offentliga aktörerna att verka på bredbandsområdet.