

Slutrapport 2019-03-30

Patrik Cras

Yvonne Gunnarsdotter

Ylva Jonsson

SLU Institutionen för stad och land

Sammanfattning

Detta är en slutrapport från utvärderingen av bredbandsstöd för svensk landsbygd. Landsbygdsprogrammet finansierar stöd till utbyggnad av accessnät och regionalfondsprogrammen finansierar stöd till ortssammanbindande nät. Utvärderingen har genomförts av Institutionen för stad och land vid Sveriges lantbruksuniversitet på uppdrag av Jordbruksverket och Tillväxtverket.

Både kvalitativa och kvantitativa metoder har använts i form av fältarbete med intervjuer i åtta kommuner i tre regioner, en telefonenkät till landsbygdsföretagare samt en ekonometrisk analys av SCB:s databas för landets företag. Det resultat som presenteras i rapporten bygger även på andra tidigare studier och utvärderingar. Rapporten behandlar bredbandsinfrastrukturens betydelse för företagen (kapitel 2), användningen av IT-system (kapitel 3) och landsbygds utveckling (kapitel 4). Dessutom diskuteras styrningen av stöden till accessnät genom Landsbygdsprogrammet samt styrningen av programsamordning mellan regionalfondsprogrammen (som stödjer utbyggnaden av ortsammanbindande nät) och Landsbygdsprogrammet (kapitel 5). Slutligen förs ett resonemang om huruvida markbundet bredband på en hastighet av 100 Mbit/s är samhällsekonomiskt effektivt (kapitel 6). En sammanställning av hur bredbandsutbyggnaden bidrar till måluppfyllelsen för övriga mål i Landsbygdsprogrammet finns i bilaga 5.

Bredbandsinfrastrukturen har betydelse för företagande och arbetsmarknad, men den är svår att påvisa i omsättnings- och sysselsättningssiffror (kapitel 2)

Bredbandsstöden inom Landsbygdsprogrammet och regionalfondsprogrammen har lett till, och kommer leda till, att fler företag får tillgång till eller ökad möjlighet att ansluta sig till ett fibernät. Stöd ur Landsbygdsprogrammet 2007–2013 bidrog till att ge knappt 12 000 företag tillgång till bredband, men för innevarande period finns ingen sammanställning. Stöd till ortsammanbindande nät från Eruf beräknas under nuvarande programperiod leda till att cirka 12 000 företag får ökad möjlighet att beställa en bredbandsanslutning. I oktober 2017 hade 77 procent av alla hushåll och företag i Sverige tillgång till bredband om minst 100 Mbit/s (PTS

2018a). Hushållens bredbandstillgång gynnar landsbygdsföretagen genom att bra förutsättningar för boende på landsbygden är av vikt för både för företagens kundunderlag och kompetensförsörjning.

Majoriteten av företagen uppger att bredbandstillgång är viktigt för deras företagande, samtidigt som fiberutbyggnaden inte tycks ha gett en mätbar effekt på varken omsättning eller sysselsättning. Det finns en självmotsägelse, eller paradox, i dessa utsagor. Ett möjligt sätt att förstå och förklara denna paradox är att företagen bedömer att det snabba bredbandet kommer ha stor betydelse i framtiden. Merparten av de intervjuade företagens internetanvändning begränsas i dagsläget till enklare tjänster såsom kommunikation och administration, tjänster som rimligen kan tänkas användas lika väl på en anslutning med betydligt lägre hastighet. Det viktigaste för många är i stället att fiberutbyggnaden har gett en stabil, snarare än snabb, uppkoppling samt säkerställt en fast uppkoppling när kopparnätet monteras ned.

Fiberutbyggnad till följd av offentliga bredbandsstöd skapar förutsättningar för utveckling av användningen av IT-system på landsbygden (kapitel 3)

Den nya fiberanslutningen möjliggör internettillgång med högre kapacitet i termer av överföringshastighet, stabilitet, redundans och gör konsumenten mindre känslighet för förbrukning av datamängd till skillnad från det mobila bredbandsnätet. Stödets effekter på användningen av IT-system varierar beroende på alternativa förutsättningar för den hastighet som fått fiberanslutning till följd av stöd. Det finns stora förväntningar på att detta ska generera användning IT-systemen får större betydelse i framtiden. Den viktiga effekten på kort sikt är inte att det blir snabbt bredband med 100 Mbit sekund utan att bredbandsstöden möjliggör fortsatt fast internettillgång när kopparnätet monteras ned. På längre sikt möjliggör bredbandsstöden för landsbygdsområden att hänga med i teknikutvecklingen på samma villkor som andra områden. Fiberutbyggnaden är dock bara en av flera pusselbitar för att säkra god tillgång till internet med hög överföringskapacitet.

Bredbandsinfrastrukturens har betydelse för lokal utveckling (kapitel 4)

När det gäller betydelsen av IT-infrastruktur för landsbygdens utveckling har vi funnit att det på olika sätt minskar skillnaden mellan stad och land. Som landsbygdsbo upplever man det som rättvist att bredbandet ger liknande förutsättningar som i städer. Andra möjliga effekter är ökade möjligheter att fortsätta bo och verka på landsbygden, ökat kultur- och medieutbud samt nya lösningar för att tillhandahålla offentlig service. Till viss del finns det positiva miljöeffekter, främst genom minskat bilåkande, och det finns även enstaka nya verksamheter på bygdenivå. Det är dock inte möjligt att för ett landsbygdsområde identifiera kausala samband mellan specifik fibernätsutbyggnad och utvecklingen i den berörda bygden, då det snarast är internettillgången som helhet (den fasta och mobila uppkopplingen) som skapar förutsättningarna för utvecklingen i bygden.

De offentliga bredbandsinvesteringarna har varit effektiva i att uppnå målet, men det förekommer kritik (kapitel 5)

De offentliga bredbandsstöden har varit effektiva i att uppnå det kvantitativa bredbandsmålet och att stimulera lokal mobilisering. Vi identifierar samtidigt tre former av kritik mot hur stöden

inom landsbygdsprogrammet fördelas. Dels att denna modell inte är den effektivaste för att stimulera marknaden att bygga i glesbefolkade områden. Dels att urvalskriterierna inte gör det möjligt att väga in fler faktorer (till exempel försämrad alternativ uppkoppling via ADSL) än det numerära bredbandsmålet vid beslut om stödprioriteringar. Slutligen förekommer det argument som pekar på att stöden inom landsbygdsprogrammet i vissa fall kan ha gått till områden som inom en snar framtid hade kunnat byggas ut på kommersiell grund. Vi resonerar i rapporten om svårigheterna att bedöma giltigheten i denna kritik.

I intervjuerna förekommer också kritik mot att stödformen som den är utformad idag tycks kunna leda till stora variationer i anslutningskostnader, att den inte eliminerar risk för så kallade ”vita fläckar”, samt att ett stort ansvar läggs på lokala (i vissa fall ideella) aktörer. Vidare finns det kritik mot bristen på samordning av Landsbygdsprogrammet och Eruf på nationell nivå. Vi diskuterar tre scenarier för framtida stödpolitik: **öppna utlysningar, riktade utlysningar** och **upphandlingar**, och konstaterar att samtliga av dessa tre scenarier har för- och nackdelar.

Ytterligare studier krävs för att bedöma huruvida bredbandsstöden är samhällsekonomiskt effektiva

(kapitel 6)

I vilken utsträckning den ekonomiska utvecklingen har påverkats av den pågående övergången till nästa generations överföringshastigheter är svårt att uttala sig om. Inom detta område krävs fördjupande studier. Vi kan dock konstatera att bredbandsutbyggnad, givet den utveckling som spås av diverse branschanalytiker, utgör en avgörande faktor för att möjliggöra för företag att vara verksamma i hela landet. Ur regionalpolitiskt hänseende framstår bredbandsinvesteringar som effektiva åtgärder på så sätt att de har stor betydelse för att skapa en känsla av inkludering i samhällsutvecklingen.

En slutsats i såväl den Eruf-finansierade följeforskning, som i denna utvärdering, är att satsningar på IT-infrastruktur bör kombineras med åtgärder för att näten ska komma till affärsmässig användning och med att verksamhetsutveckling sker i offentlig sektor för att kunna nyttja infrastrukturens potential.