

PTS avrapportering

Uppdrag att analysera och bedöma när det är lämpligt att övergå till att betala ut bredbandsstöd efter upparbetade kostnader

Rapportnummer

PTS-ER-2022:11

Diarienummer

21-12581

ISSN

1650-9862

Författare

Post- och telestyrelsen

Post- och telestyrelsen

Box 5398

102 49 Stockholm

08-678 55 00

pts@pts.se

www.pts.se

Innehåll

Sammanfattning	4
1. Inledning	6
1.1 Bakgrund och syfte.....	6
1.2 Uppdragets förutsättningar	6
1.3 Genomförande	7
2. Nödvändiga förändringar i befintlig process	9
3. Förslag till införande	11
3.1 Generella förutsättningar	11
3.2 Utbetalningsmodell – lämplig tidpunkt för övergång.....	12
4. Konsekvenser	15
4.1 Färre återkrav av utbetalda medel.....	16
4.2 Svårigheter att balansera anslag och behovet av stödmedel	16
4.3 Ökad administration	17
4.4 Svårigheter att söka stöd för vissa aktörer	18
4.5 Ökad komplexitet.....	19
4.6 Inte längre en årlig utlysning	20
4.7 Minskad vilja att söka stöd till följd av övriga konsekvenser.....	20
5. Åtgärder för att hantera konsekvenser	21
5.1 Nödvändiga och möjliga åtgärder.....	21
5.2 Rekommenderade åtgärder.....	24
Bilaga 1 PTS befintliga stödmodell	

Sammanfattning

Bakgrund

Post- och telestyrelsen (PTS) har sedan 2020 uppdraget att ansvara för ett nationellt bredbandsstöd. Hittills har stödet betalats ut i förskott direkt efter att utbyggnadsprojekten beviljats stöd. Den 9 september 2021 fick PTS, i ett uppdaterat regleringsbrev, uppdraget att analysera och bedöma när det är lämpligt att övergå till att utbetala bredbandsstöd efter upparbetade kostnader. I uppdraget ska PTS även bedöma konsekvenserna av en ändrad utbetalningsmodell och föreslå åtgärder för att hantera dessa.

PTS ser att det finns fördelar med att betala ut bredbandsstödet efter upparbetade kostnader och att det med rätt förutsättningar kan göras utan att påverka intresset att utnyttja stödet och att det blir hanterbart för PTS. Förslagen och beskrivningarna i rapporten syftar till att visa hur myndigheten kan ges de bästa förutsättningar för att hantera en förändrad modell.

Inom ramen för uppdraget har PTS haft dialog med och fått in synpunkter från intresseorganisationer, aktörer och bredbandskoordinatorer. Analysen baseras bland annat på information från dessa dialoger.

Förslag

PTS ser två möjliga tidpunkter när en övergång till efterskottsbetalning är lämplig beroende på de förutsättningar som ges till myndigheten, men anser att alternativ 1 är att föredra då konsekvenserna blir lättare att hantera.

1. Vid möjlighet att anslagsspara är det lämpligt med en övergång 2023.
2. Utan möjlighet att anslagsspara är det lämpligt med en övergång 2024.

Då de projekt som beviljas bredbandsstöd har 3 år på sig att slutföra utbyggnadsprojekten behöver PTS ett beställningsbemyndigande. Det medför att projekten kan få stödmedel utbetalda åren efter att stödet beviljats, när kostnaderna uppstår i projekten.

För att ha en möjlighet att använda de anslag som myndigheten tilldelas 2023 behövs ett anslagssparande, eller en möjlighet att betala ut stödmedel i förskott även 2023. Utlysningen av stödmedel 2023 kommer behöva omfatta även medel som myndigheten förväntas erhålla de kommande åren.

Projektens karaktär, där det finns stor osäkerhet när kostnader uppstår på grund av till exempel aktörernas beroende av olika tillstånd och avtal, gör att det inte går att veta när medel behöver betalas ut. För att hantera denna osäkerhet mellan år ser PTS att ett anslagssparande behövs.

Konsekvenser

De konsekvenser som uppstår påverkar både stödsökande aktörer och PTS. För aktörerna kommer administrationen vid redovisning och utbetalning av stöd att öka då det blir fler utbetalningstillfällen. Mindre aktörer, som vissa bredbandsföreningar, får svårare att söka, och nyttja, bredbandsstöd då det kommer krävas ett eget kapital för att hantera den tid aktören får vänta på att PTS handlägger redovisning av kostnader och utbetalningsärendet.

För PTS blir den största konsekvensen hanteringen av anslagna medel som, utan anslagssparande, måste stämma överens med de medel som aktörerna använder under ett specifikt år. PTS ser att detta kommer skapa merarbete och det finns en risk att medel ett visst år inte kan användas eller inte kan finansiera de kostnader som utbyggnadsprojekten har ett visst år. Detta skapar även en oro och större risk hos de som söker stöd och kan påverka viljan att söka bredbandsstöd.

En positiv konsekvens är att antalet återkrav bör minska med en modell där stödmedel betalas efter att aktören haft kostnaderna.

Möjliga åtgärder

För att hantera de olika konsekvenserna ser PTS ett antal möjliga åtgärder.

-PTS ser att möjligheten att anslagsspara skapar förutsättningar att hantera oförutsägbarheten i utbyggnadsprojekten.

-För att hantera den ökande administration och komplexitet som uppstår behöver PTS resurser och tid för att förbereda processer och göra förändringar i myndighetens stödsystem. Myndigheten behöver därför återkoppling på de förslag som här lämnas.

-För att skapa möjlighet för bland annat bredbandsföreningar ser PTS att förskottsutbetalning delvis kan behöva erbjudas i undantagsfall, liknande landsbygdsprogrammets möjligheter till förskottsutbetalning.

-PTS ser också att en mer tillåtande användning av anslagsförordningen hade skapat bättre möjligheter att hantera konsekvenser av en förändrad utbetalningsmodell. Genom detta skulle myndigheten bland annat istället kunna betala ut stödmedel mer i nära anslutning till att kostnaderna uppstår och minska behovet av eget kapital och finansiering. Vilket skulle skapa bättre förutsättningar hos framför allt mindre aktörer.

1. Inledning

1.1 Bakgrund och syfte

Post- och telestyrelsen (PTS) har sedan 2020 uppdraget att ansvara för ett nationellt bredbandsstöd.¹ Hittills har PTS hanterat två utlysningar, en 2020 och en 2021, och arbetet med en ny utlysning för 2022 pågår just nu. PTS regleringsbrev gör det möjligt att för dessa utlysningar betala ut stödmedel i förskott till de som beviljats stöd. Detta har hittills varit en förutsättning då PTS inte haft möjlighet att anslagsspara och då PTS anslag för ändamålet varit och är stora 2021 och 2022.

Förskottsutbetalning gör att PTS har möjlighet att snabbt hantera och utbetala de anslagna medlen vilket krävts med rådande förutsättningar.

I PTS uppdaterade regleringsbrev från den 9 september 2021 fick myndigheten i uppdrag att föreslå när en övergång till att betala ut stödet efter upparbetade kostnader kan ske istället för, som idag, i förskott. Syftet med uppdraget är således inte att analysera om stödet bör betalas ut i förskott eller efterskott, utan att föreslå när i tiden det är lämpligt att börja med efterskottsbetalning,

1.2 Uppdragets förutsättningar

Under uppdraget har PTS arbetat enligt följande ingångsvärden:

- Undvik onödig komplexitet för aktörer som vill söka och som beviljas stöd.
- Anslaget som tilldelas PTS ska användas till ändamålet.
- Stödmedel ska användas effektivt.

Myndigheten har också haft som mål att de befintliga övergripande processerna ska förändras i så liten omfattning som möjligt. Detta för att aktörerna och övriga intressenter ska känna igen de olika momenten och för att överhuvudtaget möjliggöra en större ändring av utbetalningsmodellen utan att PTS ska behöva omarbeta alla delprocesser. PTS ser dock att flera arbetsmoment och delprocesser kommer behöva genomgå stora förändringar, vilket beskrivs senare i rapporten. En ny stödmodell kräver ny förankring och medför vissa utmaningar för marknaden

¹ SFS 2020:266

under en etableringsfas. Med framförhållning, rätt förutsättningar och rätt resurser finns det emellertid goda möjligheter till en lyckad förändring.

Enligt anslagsförordningen 11 § ska utbetalning av bidrag från anslag göras i nära anslutning till att bidraget ska användas av mottagaren.² Enligt Ekonomistyrningsverkets (ESV) föreskrifter till anslagsförordningen 11 § ska även myndigheten säkerställa att den årliga belastningen på anslaget och därmed utfallet på statens budget blir korrekt.³ Enligt ESV:s rekommendationer kan myndigheten även göra en bedömning hur en lämplig utbetalningsplan kan se ut med hänsyn till att stödet ska betalas ut i nära anslutning till att det ska användas. Enligt rekommendationerna kan bidraget betalas ut vid ett eller flera tillfällen och antingen betalas i förskott eller i efterskott.⁴ PTS nuvarande hantering där hela stödbeloppet betalas ut i förskott är inte i linje med anslagsförordningen utan baseras på PTS regleringsbrev där det står att stödet får betalas ut i förskott.⁵ Detta uppdrag förutsätter emellertid att stödet betalas ut efter upparbetade kostnader hos stödmottagaren vilket ger PTS betydligt mindre flexibilitet. Det försvårar PTS möjligheter att på ett optimalt sätt hantera stödet då det i vissa fall vore önskvärt att betala delar av stöd i nära anslutning till kostnaden, men i förskott.

1.3 Genomförande

PTS ser att det på sikt finns fördelar med en modell där bredbandsstöd betalas ut efter upparbetade kostnader, men också flera utmaningar. I rapporten beskriver PTS de förutsättningar som behövs och de förberedelser som behöver göras för att på ett bra sätt implementera en ny utbetalnings- och uppföljningsmodell.

Avrapportering av uppdraget består av en kort beskrivning av de nödvändiga övergripande förändringar i PTS hantering av stödet till följd av en ändrad utbetalningsmodell. Vidare beskrivs i kapitel 3 PTS förslag till tidpunkt för övergång till en annan utbetalningsmodell och, i kapitel 4, konsekvenserna av detta. I kapitlet beskrivs främst de av konsekvenserna som myndigheten ser behöver hanteras, vilket gör att det övervägande är negativa konsekvenser som tas upp här. Slutligen finns i kapitel 5 ett antal möjliga åtgärder för att hantera de negativa konsekvenserna samt de åtgärder myndigheten rekommenderar. Den befintliga processen för hantering av bredbandsstödet hos PTS beskrivs övergripande i bilaga 1, för att visa de olika nödvändiga delprocesserna i arbetet.

² SFS 2011:223

³ ESV (2021), *EA-boken*

⁴ ESV (2021), *EA-boken*

⁵ Regeringen (2021), *PTS Regleringsbrev, I2021/02331*

I arbetet har myndigheten haft dialog med intresseorganisationer och även fått in synpunkter från enskilda aktörer bland annat genom kontakt med de regionala bredbandskoordinatorerna.^{6;7} Detta har legat till grund för delar av konsekvensanalysen i rapporten. Kontakt har även tagits med myndigheter som arbetar med andra typer av stödverksamhet för att ta del av deras erfarenheter.

⁶ PTS har haft dialogmöten med TechSverige, Svenska Statnätsföreningen och Byanätsforum

⁷ <https://bredbandsforum.se/bredbandskoordinatorer/>

2. Nödvändiga förändringar i befintlig process

PTS stödmodell har under 2020 och 2021 utformats för att tillmötesgå såväl juridiska förutsättningar som politisk styrning av stödets inriktning. Vissa aspekter i stödprocessen kommer att behöva läggas om till följd av ändrade förutsättningar kopplade till detta uppdrag.

I dagsläget utlyses, beslutas och betalas stödet ut årligen, baserat på myndighetens anslag för aktuellt budgetår och därmed tilldelningsår.⁸ Alla medel som beviljas behöver betalas ut under året som motsvarar både ett budgetår och tilldelningsår. För att kunna fortsätta med myndighetens årliga anslag som utgångspunkt för bredbandsstödet vid övergång till efterskottsutbetalning kommer tilldelningsår och budgetår inte längre kunna sammanfalla. PTS kommer alltså att under ett tilldelningsår utlysa och tilldela medel för flera kommande budgetår. Exempelvis ser PTS det fördelaktigt att 2023 utlysa även de medel som finns avsatta för 2024 och 2025 för att kunna betala ut medel i takt med att kostnader upparbetas i stödfinansierade utbyggnadsprojekt. De förväntade anslagen för 2024 och 2025 är mindre och det blir därför mer effektivt att hantera medlen inom ramen för en utlysning då förberedelsearbetet kan koncentreras till ett tillfälle, det vill säga PTS administrativa arbete och kostnader blir mindre. En samlad utlysning gör också att PTS uppföljning sträcker sig till och med 2026 istället för 2028 som blir fallet med utlysningar varje år (med det som är känt idag). Detta skulle innebära att PTS inte längre skulle komma genomföra årliga utlysningar av bredbandsstöd, se kapitel 4.6.

För att myndigheten ska kunna genomföra en utlysning krävs en mängd förarbete. Bland annat för att säkerställa kvalitén på den kartläggning som ligger till grund för var stöd tilldelas, vilket ökar stödets träffsäkerhet och minskar mängden återkrav.

Behovet av ett gediget och arbetsintensivt förarbete med utgångspunkt i kartläggningen av tillgången på bredband i landet styr i stor mån de förutsättningar som stödverksamheten utgår ifrån.⁹ Kartläggningen som ligger till grund för stödet görs under hösten och innebär en krävande insats från samtliga marknadens aktörer. Resultatet av kartläggningen används också i delar av PTS övriga verksamhet så som uppföljning av regeringens bredbandsmål – och är därmed en utgångspunkt som

⁸ Med tilldelningsår avses det år beslut om beviljad finansiering fattas.

⁹ PTS (2021), *Mobil- och bredbandskartläggning 2020*, PTS-ER-2021:16

skulle kräva en långsiktig planeringshorisont om det ställdes krav på att lägga om när på året stödet beslutas. En sådan justering i myndighetens verksamhetsår skulle även få en rad följd effekter som behöver konsekvensutredas separat. Alternativet att utlysa medel med ett gammalt underlag från föregående års kartläggning som grund skulle å andra sidan försvåra PTS arbete med kvalitetssäkringen. Osäkerheten i underlaget kan bidra till att aktörernas vilja att söka stöd minskar då risk för återkrav eller förändringar i utbyggnadsprojekten på grund av felaktigheter i PTS underlag är större. En så omfattande förändring i PTS årshjul skulle kräva ett större omtag hos PTS samt ytterligare utredning för att säkerställa att det är förenligt med gällande förordningar.

Utöver de stora förändringarna i kopplingen mellan budgetår och tilldelningsår så kommer stödprocessen att genomgripande behöva revideras från det att tilldelningsbeslut fattas. Myndighetens tillvägagångssätt för uppföljning och rapportering kring beviljat stöd behöver revideras för att inkorporera lämpliga kontroller, underlag och intervaller för utbetalning av stödmedel. Detta kommer att få konsekvenser för såväl PTS som stödmottagare. Myndigheten har i och med detta regeringsuppdrag påbörjat ett sådant arbete men ytterligare utredning och verksamhetsanpassning behöver ske under 2022. För fler detaljer om hur PTS förarbeta och uppföljning av beviljat stöd går till i dagsläget se bilaga 1.

3. Förslag till införande

3.1 Generella förutsättningar

Med rätt förutsättningar och tid till förberedelse ser PTS att en förändrad utbetalningsmodell kan skapa en mer långsiktigt hållbar modell där den risk det innebär att betala ut allt stöd i förskott minskar. Användandet av de mekanismer eller verktyg som beskrivs nedan skapar dessa nödvändiga förutsättningar.

Med en modell där stöd betalas ut efter upparbetade kostnader behöver det finnas en förutsägbarhet i myndighetens anslag då medel kommer behövas flera år framåt för att motsvara den takt med vilken de beviljade projektens kostnader uppstår.

De verktyg som PTS ser som nödvändiga för att skapa förutsättningar för en efterskottsutbetalning är dels ett beställningsbemyndigande som myndigheten behöver för att besluta om utbetalningar av stöd som ligger framåt i tiden kommande år och dels en möjlighet att anslagsspara. Kort sammanfattat innebär ett beställningsbemyndigande en möjlighet att fatta beslut om kommande budgetårs medel – exempelvis i samband med en utlysning av bredbandsstöd. Ett anslagssparande innebär att outnyttjade medel kan föras över till nästkommande budgetår, istället för att gå åter till statskassan vid budgetårets slut.

Andra myndigheter som hanterar stöd för utbyggnad av bredband förfogar över stödmedlen över flera års tid, ofta över en så kallad programperiod. Detta ger möjligheter att primärt betala ut medel i efterskott även med en osäkerhet om när utbyggnadsprojektens kostnader uppstår. De tidsmässiga förutsättningar som tidigare bredbandsstöden finansierade under programperioder, ser PTS alltså är nödvändiga att återskapa för att kunna bedriva även ett nationellt bredbandsstöd, med efterskottsutbetalning.

Kostnader i utbyggnadsprojekten upparbetas under flera år efter beslut om tilldelning. Oförutsägbarheten när kostnader uppstår i projekten är dessutom stor. Därför ser PTS att dessa förutsättningar behöver återskapas inom den svenska nationella förvaltningens ramar. Förslagsvis sker detta alltså med hjälp av beprövade mekanismer såsom anslagssparande och beställningsbemyndigande. Beställningsbemyndigandet möjliggör att myndigheten kan besluta om medel som utbyggnadsprojekten behöver framåt i tiden när kostnaderna uppstår. Detta är

nödvändigt för att säkerställa att myndighetens årliga anslag fortfarande kan fungera som utgångspunkten för majoriteten av stödmedlen. Anslagssparandet å andra sidan skapar förutsättningar att hantera de förskjutningar och stora osäkerhetsmoment som uppstår i projektens tidplaner när kostnaderna skjuts mellan olika budgetår. Det blir ett viktigt verktyg för att säkerställa att majoriteten av medlen kan komma bredbandsutbyggnaden till godo, samt för att minska risken att stödmedel inte finns tillgängliga vid den tidpunkt då kostnaderna i projekt uppstår och behöver betalas ut. Anslagssparandet möjliggör också att medlen som avsatts för budgetåret 2023 kan komma bredbandsutbyggnaden till nytta.

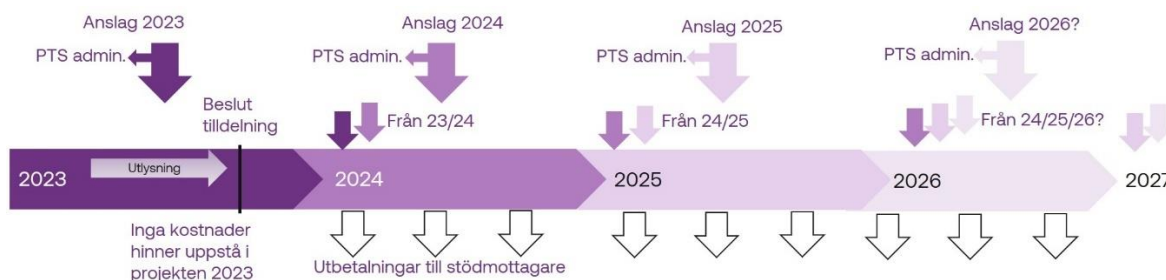
3.2 Utbetalningsmodell – lämplig tidpunkt för övergång

Nedan presenterar PTS två olika tidpunkter för när en övergång till att utbetala stöd efter upparbetade kostnader är lämplig beroende på om ett anslagssparande är möjligt eller inte. Med tidpunkt för övergång avses här det år för vilket förändringen finns i PTS regleringsbrev. PTS anser att alternativ 1 är att föredra då de negativa konsekvenserna blir färre och lättare att hantera. I båda alternativen behöver PTS ett beställningsbemyndigande.

Vid möjlighet att anslagsspara - 2023

PTS bedömer att en övergång till att betala ut bredbandsstöd efter upparbetade kostnader kan ske från och med 2023 under förutsättning att PTS då har möjlighet att anslagsspara. Ett sådant upplägg innebär att anslaget 2023 kan användas till att betala ut stödmedel, i efterskott, under 2024, samt eventuellt 2025 och 2026, till de utbyggnadsprojekt som beviljas stöd 2023. För att effektivt omsätta anslagen de kommande åren, 2024 och 2025, ser myndigheten att även de förväntade anslagen utlyses 2023, se figur 2.

Detta alternativ ger PTS de tidsmässiga förutsättningarna som behövs då utbyggnadsprojekten har stora osäkerheter i sina tidplaner och när under projekttiden som kostnaderna faller ut. Förseningar i utbyggnadsprojekten riskerar att kostnaderna skjuts framåt i tiden och att medel på grund av detta annars blir outnyttjade samt att medel behöver skjutas till åren framåt för att kunna utbetalas när kostnaderna uppstått. Med denna modell används anslagssparandet för att hantera de förskjutningar som inte ryms inom respektive års anslagna medel över årsskiftena. Anslagssparande kan hållas nere jämfört med att utlysa anslagna medel varje år. För att skapa en trygghet hos aktörerna behöver de känna sig säkra på att medel finns när kostnaderna uppstår, detta uppnås med denna modell.



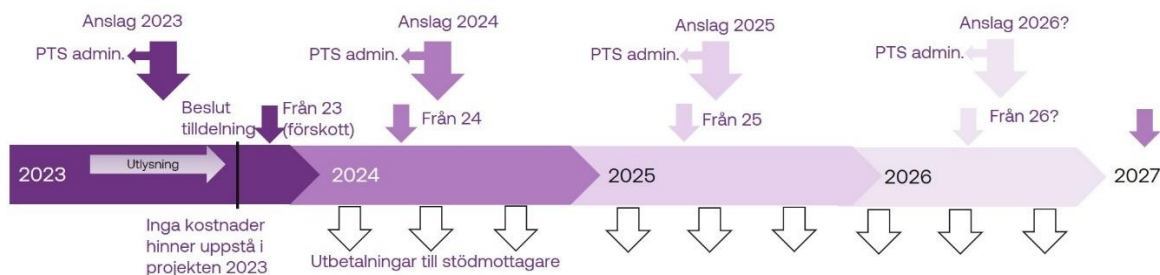
Figur 1 Utbetalningar då anslagssparande är möjligt samt tilldelningsbeslut fattas 2023 med beställningsbemyndigande 3 år framåt.

Figur 2 ovan visar hur de olika budgetårens anslag kan utnyttjas även året efter att de tilldelats myndigheten. Detta i kombination med att de kommande årens anslag kan användas för redan beslutade utbyggnadsprojekt gör att förutsättningarna att utnyttja anslag till avsett ändamål blir bättre än om det inte finns någon möjlighet att anslagsspara.

Utan möjlighet att anslagsspara - 2024

Om PTS inte kan anslagsspara 2023 bedömer myndigheten att det i princip inte kommer vara möjligt att betala ut stödmedel 2023. Beslut om tilldelning fattas sent på året på grund av de steg som behöver gås igenom innan och i samband med utlysningen (se bilaga 1 för detaljer). Aktörerna kommer därför inte hinna upparbeta och redovisa några kostnader 2023.

Enlig PTS bedömning behövs därför i detta scenario en möjlighet att betala ut stöd i förskott även 2023. En övergång till att betala ut stöd efter upparbetade kostnader är istället lämplig från och med budgetåret 2024. Möjligheten att betala stöd i förskott även 2023 innebär att de utbyggnadsprojekt som beviljas stöd får en viss del av det beviljade stödet i förskott i samband med beslut. Resterande stödbelopp som beviljats 2023 betalas ut löpande efter upparbetade kostnader 2024, 2025 och även 2026. Det innebär att myndigheten behöver anslås medel framåt för dessa år.



Figur 3 Utbetalningar då inget anslagssparande är möjligt men tilldelningsbeslut fattas 2023 med beställningsbemyndigande 3 år framåt.

I figur 3 visas flödet då PTS kan betal ut stödmedel i förskott 2023 men från och med 2024 betalar efter upparbetade kostnader. Anslag för varje år från 2024 och framåt måste användas samma år som PTS får anslaget. Medel som inte använts av projekten kan inte användas till utbyggnad senare år.

4. Konsekvenser

Förändringar i utbetalningsmodellen påverkar både PTS och de aktörer som söker och beviljas stöd. Det är dessutom, som nämnts tidigare, av betydelse huruvida PTS har möjlighet att anslagsspara. Nedan beskrivs de konsekvenser, vilka behöver hanteras, som PTS har identifierat internt och i dialog med aktörer och andra intressenter. Först ges en sammanställning i tabellform för att övergripande åskådliggöra konsekvenserna och sedan beskrivs de mer i detalj nedan.

	Med anslagssparande (kräver beställningsbemyndigande)	Utan anslagssparande (kräver beställningsbemyndigande)
Hos stödsökande aktörer	<ul style="list-style-type: none"> Mindre aktörer får svårare att söka och nyttja stöd (t.ex. för vissa bredbandsföreningar omöjligt att hantera) Ökad komplexitet Ökad administration (mer kostnader) 	
		<ul style="list-style-type: none"> Större risk att medel inte finns att utbetala när aktörer upparbetat kostnader Större finansiell risk för sökande, minskat intresse att söka, risk att stödet inte kan fördelas.
Hos PTS och övriga	<ul style="list-style-type: none"> Ökad administration hos PTS, mer administrativa kostnader (i vissa avseenden även mindre så som återkravshantering). Förändringar i stödsystem krävs. Uttlysningar mer sällan (inte på årlig basis) innebär nya tidsramar för PTS utvärderings- och utvecklingsarbete. Färre återkrav. Svårigheter att uppnå styrningen om att alla typer av aktörer och särskilt bredbandsföreningar behöver ha möjlighet att söka stöd. 	
		<ul style="list-style-type: none"> Mindre troligt att årligt anslag balanserar direkt emot upparbetade kostnader i projekt. Avsatta medel kan inte utnyttjas (fullt ut) vissa år. Svårt att säkerställa att kostnader som inträffar ett år hamnar på samma års budget/anslag. Brytpunkt krävs ca. oktober p.g.a.. administrativa ledtider.

		<ul style="list-style-type: none"> 2023 års medel kan inte utnyttjas fullt ut för ändamålet. Endast PTS administrationskostnader kommer att spenderas (gäller ej om förskottsbetalning är möjlig 2023).
--	--	--

4.1 Färre återkrav av utbetalda medel

Då medel istället utbetalas efter att kostnaderna har uppstått i utbyggnadsprojekten minskar risken att PTS betalar ut medel felaktigt eller delvis felaktigt. I de fall där aktörer sökt för mycket medel kommer det överskjutande beloppet aldrig utbetalas. Detta gör att mängden återkrav bör minska med en efterskottsmodell.

Enligt RRF-förordningen ska medlemsstaterna vidta lämpliga åtgärder för att skydda unionens ekonomiska intressen och i synnerhet vad gäller att förebygga, upptäcka och korrigera bedrägerier.¹⁰ Det blir enklare att upptäcka och förhindra ekonomiska oegentligheter om pengarna inte hunnit gå ut till aktörerna. Med en modell där stödmedel betalas ut efter kostnader ökar PTS möjligheter att upptäcka detta.

4.2 Svårigheter att balansera anslag och behovet av stödmedel

Medel kvar på anslag

Utbyggnadsprojekten består till stora delar av anläggningsarbeten. Det är ofta svårt att planera när i tid de stora kostnaderna uppstår då det finns många externa beroenden som aktörerna inte själva råar över. Det kan handla om olika tillstånd som krävs, markavtal eller att väderförhållandena helt enkelt inte möjliggör ett effektivt markarbete. Detta gör det också svårt för PTS att i förväg med säkerhet veta när stödmedel kommer att behöva betalas ut till aktörerna. Förseningar i utbyggnadsprojekten gör att kostnaderna uppstår senare än planerat. Om förseningar skjuter kostnaderna så att de inte hinner redovisas till PTS i god tid innan årsskiftena kan det få till följd att de planerade anslagen ett visst år inte används fullt ut.

Ledtider hos aktörerna och i deras underentreprenörled gör att det arbete som utförs under senare delen av året kommer att behöva täckas av utbetalningar året efter. PTS ledtider för granskning och utbetalning samt rapporteringsfrekvensen som aktörerna måste förhålla sig till bidrar också till detta. Det gör att

¹⁰ Europaparlamentet och rådet (2021), *Förordning om inrättande av faciliteten för återhämtning och resiliens*, art 22.1

utbyggnadsprojektens kostnader i vissa fall ersätts av PTS avsevärt senare än när arbetet utförts.

Medel saknas

Oförutsägbarheten skapar även en oro hos aktörerna att det inte kommer att finnas stödmedel hos myndigheten att betala ut när väl kostnaderna uppstår i utbyggnadsprojekten. Utbyggnadsprojekten pågår flera år och kostnaderna ligger ofta längre fram i tiden. Detta kräver att PTS har medel att betala ut till aktörerna under flera år och att de matchar den takt med vilken kostnaderna uppstår i utbyggnadsprojekten. Aktörerna behöver kunna känna sig trygga med att det finns stödmedel under hela projektiden. Detta kan annars minska aktörernas benägenhet att söka stöd då de bedömer risken att bli utan stöd längre fram för stor. Denna konsekvens är inte relevant på samma sätt om det finns möjlighet till anslagssparande eftersom de medel som inte betalas ut ett år då kan användas längre fram.

Utnyttjande av anslag 2023

Utän möjlighet att anslagsspara kommer det vara särskilt problematiskt att utnyttja anslaget för stödmedel 2023. Det anslag som PTS får 2023 kommer behövas användas och utbetalas samma år, och då de utbyggnadsprojekt som beviljas stöd under året inte kommer hinna få några kostnader 2023 kan PTS inte heller betala ut några stödmedel till dessa projekt. Projekten som beviljats stöd 2022 har fått stöd i förskott så de är inte heller i behov av några stödmedel 2023.

4.3 Ökad administration

Mer administration hos aktörer

I de dialoger som PTS haft med intresseorganisationer och aktörer har det framkommit en stor generell oro för ökad administration och därmed mer kostnader till följd av en ändrad utbetalningsmodell. Den erfarenhet som finns från andra stöd är att den löpande administrationen vid varje utbetalningstillfälle kan bli betungande och kräver resurser samt tar tid. För de aktörer som behöver rapportera sina projekt enligt ytterligare en ny modell kan det också uppstå merarbete.

PTS bedömer att de administrativa kostnaderna som är förknippade med krav avseende ytterligare rapportering och dokumentation är hänförliga till personalresurser. Dessa kostnader anses höjas sett till frekvensen av utbetalning. En ökning i de administrativa kostnaderna kan leda till att sökande, allt annat lika, begär en högre stödbelopp. Det skulle betyda att PTS delar ut stöd till dyrare projekt och

följaktligen att medel potentiellt räcker till färre projekt med sammanlagt ett färre antal byggnader.

Mer administration hos PTS

Även administrationen hos PTS påverkas av en förändrad utbetalningsmodell. Fler utbetalningstillfällen innebär fler tillfällen då underlag behöver granskas och då utbetalningarna behöver hanteras vilket ökar administrationen. Totalt sett över projekttiden behöver i princip samma underlag skickas in och granskas men antalet tillfällen detta sker påverkar det sammanlagda arbetet. Å andra sidan finns det också moment som förmodligen kan effektiviseras vid en förändrad modell men bedömningen är att det ökade antalet redovisnings- och utbetalningstillfällen bidrar till mer administration.

PTS IT-system för hantering av bredbandsstödet (i rapporten kallat stödsystem) har idag inte funktionalitet för att hantera den typ av uppföljning och utbetalning av stöd som krävs för att göra arbetet effektivt och enkelt både hos aktörerna och hos PTS. Nödvändiga förändringar i stödsystemen kommer att ta tid och resurser i anspråk men omfattningen är idag svår att uppskatta och behöver utredas mer hos myndigheten.

Det finns också en risk att en ändrad utbetalningsmodell leder till fler överklaganden av beslut om att inte betala. Detta då dessa beslut är överklagningsbara enligt stödförordningen § 21.

4.4 Svårigheter att söka stöd för vissa aktörer

Behov av annan finansiering

Vissa aktörer som inte har möjlighet att använda eget kapital för att påbörja projektet kommer att påverkas negativt av att stödet betalas ut i efterskott. Detta för att delar av utbyggnadsprojekten som skulle ha finansierats med stödmedel kommer att behöva alternativ finansiering till en viss del exempelvis i form av lån. Andra aktörer har däremot tillgång till eget kapital eller annan typ av finansiering som gör det möjligt för dem att invänta stödets utbetalningar längre fram i tiden. Stadsnät bedömer att de inte påverkas negativt av en förändring i utbetalningsmodellen. För större och etablerade aktörer är problemen mindre och bedöms hanterbara även om det naturligtvis även för dessa aktörer uppstår vissa kostnader som annars inte skulle finnas.

För mindre aktörer och framför allt för vissa bredbandsföreningar blir problemen mer kännbara. I dialoger har det framförts att merparten av bredbandsföreningar som söker stöd är beroende av medel initialt i projekten. Vissa större föreningar kan

hantera att tillfälligt ligga ute med pengar genom att under en period låna pengar men detta gäller generellt inte nya eller mindre föreningar. En väntad konsekvens av övergången till efterskottsutbetalning är alltså att mindre aktörer, särskilt vissa bredbandsföreningar, kommer att ha svårare att nyttja bredbandsstödet.

PTS uppdrag enligt regleringsbrev

Enligt PTS regleringsbrev ska PTS säkerställa att olika typer av aktörer kan söka och beviljas stöd, särskilt bredbandsföreningar.¹¹ Myndigheten ser redan nu svårigheten att kombinera detta med en modell där det saknas möjlighet att erbjuda stöd i förskott för exempelvis bredbandsföreningar. Särskilda lösningar kan därför bli nödvändiga. Att erbjuda särskilda lösningar och undantag för endast en aktörstyp förväntas öka myndighetens administration ytterligare. Se vidare om detta i kapitel 5.1.

4.5 Ökad komplexitet

Aktörerna får flera stödmodeller att hantera samtidigt

En förändrad utbetalningsmodell tillför ytterligare en variant av uppföljning som aktörerna behöver förhålla sig till. Aktörer som endast söker och beviljas stöd efter förändringarna påverkas inte av detta men de aktörer som återkommer får ytterligare en variant att hantera. Redan idag finns en komplexitet där vissa stödmedel är EU-medel och andra nationella. PTS strävar efter att minska komplexiteten och vara tydlig med vad som gäller för de olika utbyggnadsprojekten. Stabila förutsättningar gynnar marknadens förmåga att ta till sig stöden vilket PTS även beskriver i sin återrapportering av bredbandsstödet 2021.¹²

Ökad komplexitet ger dessutom ytterligare kostnader för de sökande. Kostnaderna utgörs av de personalkostnader som krävs för att förhålla sig till de nya reglerna såsom kostnader för att utbilda och lära upp personal. Dessa kostnader varierar dock beroende på operatörernas kapacitet och erfarenhet av att hantera olika stödmodeller med olika regler. PTS bedömer att dessa kostnader inte är särskilt omfattande för större aktörer som är vana att söka stöd hos olika myndigheter och följaktligen vana vid att arbeta med olika stödmodeller. Trots att kostnader kan bli högre för mindre aktörer såsom bredbandsföreningar skulle dessa kostnader uppstå oavsett utbetalningsmodell. Därför bedömer PTS att dessa kostnader inte skiljer mellan olika utbetalningsmodeller för mindre aktörer.

¹¹ Regeringen (2021), *PTS Regleringsbrev*, I2021/02331

¹² PTS (2022), *Bredbandsstöd 2021: PTS återrapportering av uppdraget att vara ansvarig myndighet för stöd till utbyggnad av elektroniska kommunikationer*

Olika uppföljningsmodeller behöver hanteras hos PTS

Förändringar i utbetalningsmodell och eventuell påverkan på övriga processer till följd av detta gör att PTS behöver följa upp utbyggnadsprojekten på två olika sätt parallellt. Inte minst då uppföljningen löper över minst tre verksamhetsår efter ett tilldelningsår. Detta skapar stor komplexitet även hos PTS. Hanteringen av flera olika modeller i stödsystemen gör att nödvändig vidareutveckling av dessa kommer att vara tidskrävande och PTS måste avsätta resurser för detta. Komplexiteten kommer att ställa krav på myndigheten att tydligt förklara skillnader och att underlätta för aktörerna att göra rätt trots mer administration och komplexitet.

Att löpande göra utvärderingsarbete och hålla ordning på vilka villkor som gäller för vilket projekt i exempelvis uppföljningssammanhang kommer att göra det svårare för aktörer såväl som PTS att förhålla sig till de förändringar som sker (något både aktörer måste lära sig att tillämpa såväl som PTS egen organisation). Det riskerar med andra ord att öka otydligheten gentemot aktörer kring vad som gäller såväl som försvåra PTS utvärderings- och förbättringsarbete.

4.6 Inte längre en årlig utlysning

Då en modell för efterskottsbetaling förutsätter ett beställningsbemyndigande och att medel för kommande år används i en utlysning kommer möjligheten att förändra och styra stöden från år till år att minska. Detta ställer krav på mer långsiktiga och noggranna förberedelser. I dagsläget drivs PTS utvärderings- och förbättringsarbete årsvis kopplat till ett specifikt års utlysningssammanhang med fastställda villkor. Med färre utlysningar och en modell som ligger fast över flera år finns inte samma möjligheter till justeringar från år till år. Detta bedöms dock minska PTS resursbehov och administration då verksamheten i större utsträckning kan skifta fokus mellan tilldelning och uppföljning, istället för att som i dagsläget, arbeta intensivt med utvärdering, utveckling och genomförande av båda delarna av stödprocessen parallellt, se även kapitel 2 för ytterligare beskrivning.

4.7 Minskad vilja att söka stöd till följd av övriga konsekvenser

I dagsläget ser PTS fortfarande ett stort intresse av bredbandsstödet hos aktörerna, men med eventuell osäkerhet kring PTS finansiering, ökad komplexitet och mer administration kan övervägandena göra att vissa aktörer väljer att inte söka stöd. Denna konsekvens är alltså inte relevant om PTS kan anslagsspara.

5. Åtgärder för att hantera konsekvenser

För att minska påverkan av de negativa konsekvenserna ovan ser PTS ett antal möjliga åtgärder som kan eller bör vidtas. I det här avsnittet listas tänkbara åtgärder för att hantera negativa konsekvenser och problem som uppstår. Slutligen summeras avsnittet med en rekommendation om vilka åtgärder PTS ser vore nödvändiga och mest lämpliga.

5.1 Nödvändiga och möjliga åtgärder

Beställningsbemyndigande och anslagssparande

För att överhuvudtaget kunna finansiera utbyggnadsprojekten behöver PTS ett beställningsbemyndigande som sträcker sig över den tid som utbyggnadsprojekten kan pågå, det vill säga upp till tre år. En annan förutsättning är att de medel som är aviserade de kommande åren kan användas vid en och samma utlysning. Utan beställningsbemyndigande och denna möjlighet kommer PTS inte kunna betala ut stödmedel efter upparbetade kostnader med det årliga anslaget som utgångspunkt, som detta uppdrag förutsätter. Detta är en förutsättning för båda de föreslagna alternativen i kapitel 3.

För att kunna balansera oförutsägarheter i utbyggnadsprojekten och för att kunna använda anslaget 2023 behövs även möjligheten att anslagsspara. För 2023 är det en stor del av anslaget som inte kommer kunna användas under året, och de kommande åren ser myndigheten ett behov av anslagssparande för att hantera utbyggnadsprojektens oförutsägarhet i tidplaner och för att skapa en trygghet hos aktörer som söker och beviljas stöd.

Sammanfattningsvis är beställningsbemyndigande en förutsättning för att kunna betala ut stöd i efterskott. Medan anslagssparande är ett sätt att säkra användningen av anslagna medel och minska risken att medel blir oförbrukade eller saknas.

Framförhållning och resurser för att säkerställa effektiv och enkel övergång till efterskott

Både för aktörerna och för PTS internt gäller det att skapa processer och verktyg som underlättar hantering av rapportering, uppföljning och utbetalning av stöd. För att göra detta kommer stödsystemen behöva förändras och kompletteras. I systemen kommer till exempel både den befintliga och en ny process behöva

hanteras parallellt. Det kommer förmodligen även krävas ytterligare funktionalitet för att underlätta hantering av prognoser för utbetalningar och anslagsutnyttjande i anslutning till årsskiftena.

Utformningen bör göras i dialog med aktörerna och tidigare erfarenheter användas som underlag för utformning av processer och stödsystem. PTS ser att nödvändiga förändringar i stödsystemen behöver göras utifrån användarnas behov än mer när interaktionen mellan PTS och aktörerna kommer att öka i och med fler rapporteringstillfällen. För att lyckas med detta på ett bra sätt behöver myndigheten få framförhållning gällande förutsättningar och resurser som kan fokusera på förändringsarbetet. En lyckad övergång till efterskottsmodell är beroende av framförhållning, tydliga förutsättningar och gedigen planering och förankring hos PTS.

Förskottsbetalning vid särskilda behov

För att minska de svårigheter som vissa aktörer kan uppleva vad gäller att bära projektets kostnader mellan utbetalningstillfällena ser PTS ett behov att kunna erbjuda förskottsutbetalning. Exempelvis vissa bredbandsföreningar har ofta inte samma likviditet som företag eller stadsnät och för att de ska ha samma möjligheter behövs särskild hantering.

Andra stödprogram för bredbandsutbyggnad erbjuder möjligheter att söka förskott och till exempel i landsbygdsprogrammet kan alla aktörer, förutom myndigheter, regioner och kommuner, söka upp till 1 miljon kronor i förskott. För att alla typer av aktörer ska kunna söka stöd behöver även PTS ha en möjlighet att betala ut stöd i förskott. Detta kan uppnås till exempel genom att tillämpa anslagsförordningen, som också beskrivs längre ner, eller genom anvisning i PTS regleringsbrev. En sådan tillämpning skulle emellertid kunna strida mot EU:s principer om likabehandling vid upphandlingsförfaranden, om den endast riktas mot en typ av aktör. Detta måste, om förskottsbetalning anses vara ett framkomligt alternativ, utredas vidare.

Finns inte denna möjlighet kommer vissa typer av aktörer särskilt mindre aktörer såsom bredbandsföreningar, ha begränsade möjligheter att söka stöd och PTS ser därmed hinder för att uppnå den styrning som i dagsläget finns i myndighetens regleringsbrev.

Utbetalning i nära anslutning till kostnader istället för strikt efterskott

Som redogjorts i denna rapportens inledande avsnitt så har en förutsättning för arbetet varit att PTS fortsättningsvis endast ska betala ut medel efter upparbetade kostnader. PTS har enligt detta uppdrag alltså inte möjlighet att följa ESV:s allmänna råd till 11 § anslagsförordningen förutbetalning av stöd ”i nära anslutning till” kostnader, utan strikt efter att dessa upparbetats. En möjlighet för myndigheten att

förhålla sig till denna formulering i anslagsförordning skulle dock innebära helt andra möjligheter att hantera de konsekvenser som följer av en efterskottsutbetalningsmodell. Med sådana förutsättningar skulle PTS, likt andra stödgivande myndigheter, kunna i huvudsak betala ut medel utifrån en betalplan som fastställs baserat på prognoser. Myndigheten behöver även i detta scenario noggrant följa projektens utveckling och vid avvikelser stoppa delar eller hela planerade betalningar. Som huvudregel skulle detta innebära mindre osäkerhet kring när medel beräknas betalas ut och därmed mildra svårigheterna kring att balansera anslaget och efterfrågan på stödmedel. Det skulle även minska den genomsnittliga ledtiden mellan kostnadens upparbetande och PTS utbetalning av stödmedel, då en viss mån av förskott i nära anslutning till kostnader kommer att förekomma. PTS ser även att detta skulle minska svårigheterna för mindre aktörer – såsom bredbandsföreningar – som har svårt att bära kostnader under långa ledtider för utbetalning och har ett stort behov av förskott för att kunna utnyttja stödet.

Utnyttja medel som återkrävs för att möta större mängd upparbetade kostnader

Som nämnts ovan är en stor osäkerhet i sammanhanget huruvida det kommer att finnas tillgängliga medel kvar på PTS anslag under hela det år som kostnaderna i ett projekt upparbetas. Denna osäkerhet kan få som följd att aktörer får ligga ute med kostnader under en längre tid och PTS kan ersätta upparbetade kostnader först nästkommande budgetår. PTS har föreslagit att mitigera denna risk med anslagssparande. En annan möjlighet som kan bidra till att balansera anslaget mellan olika år är att vid behov utnyttja medel som återkrävs från tidigare beviljade projekt. Detta kräver att återbetalda medel avsätts för att åter användas till PTS bredbandsstöd efter att de återförts från stödmottagaren till statens inkomsttitel. Detta skulle i viss mån stävja osäkerheten för stödsökande aktörer som annars måste bära risken som följer av mångåriga projekt finansierade via myndighetens årliga anslag.

Utlåsa mindre medel än vad som finns tillgängligt för att minska risken för stödsökande aktörer

Ett annat sätt att minska risken för att medel inte finns tillgängliga i slutet av ett sådant budgetår då många stödmottagares kostnader uppstått är att PTS inte utlyser alla de medel som finns tillgängliga för bredbandsutbyggnad. Det vill säga att myndigheten i det här scenariot skapar en buffert för att hantera den osäkerhet som finns kring när kostnader kommer uppstå. Detta innebär dock att medel motsvarande storleken på en sådan buffert inte kommer att komma ändamålet om bredbandsutbyggnad till godo, eftersom PTS inte kan betala ut mer medel än vad som totalt utlysts. En sådan lösning anses därför mindre önskvärd än både

anslagssparning – enligt rapportens huvudförslag – och utnyttjandet av återkrävda medel som beskrivs ovan.

5.2 Rekommenderade åtgärder

Utav den palett av åtgärder som redogjorts för i kapitel 5.1 bedömer PTS att åtgärderna nedan skapar de bästa förutsättningar för en övergång till, och genomförande av, efterskottsutbetalning. I sammanhanget vill myndigheten understryka att helheten av ett flertal kombinerade åtgärder är avgörande här för att skapa förutsättningar för ett fungerande bredbandsstöd med efterskottsutbetalning.

För optimal hantering bedömer PTS att följande förutsättningar bör ges:

- Beställningsbemyndigande för att hantera att projekten sträcker sig över tre år.
- Anslagssparande för att hantera 2023 år anslag.
- Anslagssparande för att hantera osäkerheten i utbyggnadsprojekten över tid.
- Framförhållning i styrning och avsatta medel så att PTS kan planera framåt.
- Återkoppling till PTS gällande inriktning för utbetalningsmodell för bredbandsstöd.
- Flexibilitet och möjlighet till viss förskottsutbetalning i nära anslutning till kostnader - till exempel genom att möjliggöra för PTS att arbeta utifrån anslagsförordningen.
- Möjlighet att återföra återkrävda medel till sakanslaget.

För PTS egna hantering:

- Vidare analys baserad på återkoppling (PTS givna förutsättningar)
- Utredning och planering inför förändring – stora förändringar innebär behov av resurser och tid.
- Förbereda utveckling samt implementera förändringar av stödsystem som kan hantera mer frekvent och annorlunda rapportering, parallellt med pågående rapportering från föregående tilldelningsår.
- Kommunikationsinsatser gällande förändrad modell.