



10.6.2020

Liikenne- ja viestintäministeriö

Viite: Liikenne- ja viestintäministeriön lausuntopyyntö 30.4.2020, VN/1001/2020

LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI LAAJAKAISTARAKENTAMISEN TUESTA

Otsikon esityksestä aiheutuu 5 milj. euron määrärahatarve vuodelle 2021, mikä on huomioitu vuosien 2021-2024 julkisen talouden suunnitelmassa. Esitys liittyy valtion vuoden 2021 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2021.

Lakiesityksen tavoitteet

Suomen tavoitteena on kehittää viestintäyhteyksiä vähintään Euroopan komission tavoitteiden mukaisesti, joiden mukaan vuonna 2025 kaikilla kotitalouksilla olisi mahdollisuus käyttää vähintään 100 Mbit/s yhteyksiä. Suomen syrjäisimmille alueille ei ole markkinaehtoisesti kannattavaa investoida nopeiden yhteyksien rakentamiseen ja siksi laajakaistatukiohjelmaa on esitetty jatkettavaksi.

Tukiohjelman tarkoituksena on vuoden 2021 alusta jatkaa laajakaistarakentamisen tukemista alueille, joille ei kaupallisesti ole saatavilla nopeita yhteyksiä ja joille rakennussuunnitelmien mukaan ei ole syntymässä nopeat yhteydet mahdollistavaa viestintäverkkoa vuoteen 2025 mennessä. Tuella (5 milj. euroa) on tavoitteena saada nopeat yhteydet noin 10 000 uudelle kotitaloudelle.

Esityksestä ei käy ilmi, onko esitystä valmisteltaessa ollut esillä muiden tukimuotojen käyttäminen avustusten ohella tai sijasta laajakaistarakentamisen tavoitteiden saavuttamiseksi. Tukimuotoina voisi olla esimerkiksi valtion laina, korkotuki tai takaus, jotka voisivat olla suorina avustuksina kustannustehokkaampia vaihtoehtoja. Asia tulisi tuoda esille ainakin lakiesityksen toteuttamisvaihtoehtoja koskevassa luvussa.

Tukiohjelman maksuosuudet ja muu julkinen tuki

Tukiohjelman ehdot vastaisivat pääasiallisesti laajakaistarakentamisen tuesta haja-asutusalueilla annetun lain mukaisia aiemman Nopea laajakaista -tukiohjelman ehtoja. Nyt esitettävässä tukiohjelmassa kunnan ja valtion yhteenlaskettu julkisen rahoituksen enimmäismäärä on 66 prosenttia hankkeen tukielteisistä kustannuksista. Lakiesityksen 9 §:n mukaan kuitenkin jopa 100 prosentin julkinen tuki on mahdollinen.

Kuntien jaottelu maksuluokkiin on uudistettu vastaamaan paremmin kunnan taloudellisesta kantokykyä ja kunnan asukastiheyttä: kunnan maksuosuus on

8, 22 tai 33 prosenttia. Laajakaistahankkeisiin mukaan lähtevien kuntien maksettavaksi tulisi yhteensä 0,7–5 miljoonaa euroa, riippuen siitä, miten hankkeet jakautuvat eri maksuluokkien mukaisiin kuntiin.

Valtiovarainministeriö toteaa, että esityksen perusteluissa tulisi tarkemmin avata mitä 9 §:ssä esitetty muu julkinen tuki voisi käytännössä tarkoittaa. Lisäksi todettakoon, että julkisen talouden ja yleisten yritystukiperiaatteiden kannalta on kyseenalaista, jos hankkeen toteuttavalle yritykselle ei jäisi lainkaan omavastuuosuutta (ns. moraalikadon riski).

Kuntien jako maksuosuusluokkiin on ymmärrettävä ratkaisu, jolla otetaan huomioon erot kuntien asukastiheydessä ja taloudellisessa kantokyvyssä. Toisaalta voi olla, että kunnan pieni tukiosuus johtaa helpommin taloudelliseen riskinottoon, jossa tuetaan hankkeita, joiden edellytykset liiketaloudellisesti kannattavaan toimintaan ovat heikot.

Lakiesityksen vaikutustenarviointi

Lakiesityksen vaikutustenarvioinnissa on kuvattu kuntatalousvaikutuksia erittäin niukasti. Arviossa on todettu laajakaistarakentamista avustavien kuntien yhteenlaskettu maksuosuus (0,7- 5 milj.) ja se, ettei lakiesitys tuo pakollisia menoja kunnille. Aluekehitysvaikutuksissa on todettu esityksen voivan tukea taloudellisesti harkituilla hankekokonaisuuksilla kuntien elinvoimaisuutta ja kehittymiskykyä.

Valtiovarainministeriö esittää, että esityksen kuntavaikutuksia käsiteltäisiin omana lukunaan. Tämä olisi perusteltua, koska kunnat ovat sekä aloitteellisia toimijoita laajakaistarakentamisessa sekä tuen maksajia. Kunnat vastaavat myös alueen elinvoimasta ja kehityksestä, asukkaiden hyvinvoinnista ja yritysten toimintaympäristöstä. Esitys vaikuttaisi kuntiin myös tuen saajina ja hankkeiden toteuttajina, mikäli toteutuksesta vastaisi kuntaomisteinen yhtiö tai osuuskunta.

Kuntiin kohdistuvien vaikutusten arvioinnin tueksi olisi mahdollista käyttää aiempien laajakaistahankkeiden seurantaraportteja ja Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomusta ja jälkiseurantaraporttia. Materiaaleista selviää hyvin aiempien tukiohjelmien kahtalaiset taloudelliset vaikutukset niihin osallistuneille kunnille. Puolet vuonna 2019 tehtyyn kyselyyn vastanneista kunnista eivät kokeneet laajakaistahankkeen vaikuttaneen olennaisesti kunnan talouteen. Toinen puoli kunnista koki taloutensa heikentyneen, joidenkin kuntien kohdalla talous oli jopa kriisiytynyt kuntien osallistuessa hankkeisiin suuremmalla taloudellisella panoksella kuin lain mukaan oli tarkoitus.

Lakiesityksen vaikutustenarviointia tulisi laajentaa myös viranomaisvaikutusten osalta. Vaikutuksia tulisi arvioida Liikenne- ja viestintäviraston lisäksi myös kuntien ja maakuntien liittojen kannalta. Lakiesityksen mukaan maakuntien liitot vastaisivat muun muassa tuenhakijoiden kilpailutuksesta.

Viranomaisten matkaviestinverkon teknologiasiirtymähanke (Virve 2.0 hanke) ja laajakaistarakentaminen

Valtiovarainministeriön tehtävänä on julkisen hallinnon turvallisuusverkkotoiminnasta annetun lain (1072015) mukaan vastata turvallisuusverkkotoiminnan yleishallinnollisesta, strategisesta, taloudellisesta ja tieto- ja viestintäteknisen varautumisen, valmiuden ja turvallisuuden ohjauksesta ja valvonnasta. Lisäksi valtiovarainministeriön tehtävänä on vastata turvallisuusverkon palvelutuotan-

non ohjauksesta ja valvonnasta. Turvallisuusverkon palvelutuotantoon kuuluvat myös viranomaisradioverkko Virve ja viranomaisten aikakriittisen laajakaistaisen matkaviestinnän tieto- ja viestintätekniset palvelut (Virve. 2.0).

Valtiovarainministeriö on asettanut 7.4.2020 Viranomaisten matkaviestinverkon teknologiasiirtymähankkeen (Virve 2.0 hanke). Virve 2.0 -hanke 2020-2025 pohjautuu pääministeri Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelman tavoitteeseen turvata viranomaisten ja muiden turvallisuustoimijoiden kriittinen viestintä ja yhteistyö koko maassa ja varmistaa tulevaisuuden laajakaistaisen viranomaisverkon (Virve 2.0) toimintaedellytykset huomioiden haavoittuvuudet ja riskitekijät. Virve 2.0 -palvelu tuotetaan mallilla, jossa palvelusta vastaavana operaattorina toimii Suomen Erillisverkot Oy ja radioverkko-operaattorina yksityinen kaupallinen yhtiö.

Virve 2.0 -hankkeessa ohjataan kaupallisten 4G/5G -verkkojen peittoalueen laajentamista viranomaisten tarpeita vastaavaksi vuoden 2025 loppuun mennessä. Tavoitteena on, että Virve 2.0 -palvelut ovat saatavilla samalla maantieteellisellä palvelualueella kuin nykyiset viranomaisradioverkon palvelut. Viranomaispalveluiden ohella hanke parantaa samalla myös kuluttajien verkko-yhteyksien luotettavuutta, saatavuutta ja laatua. Virve 2.0 viranomaisliittymien kustannuksia tuetaan valtio-avusteisesti.

Langattomat matkaviestinpalvelut tulevat leviämään lähivuosina myös taajamien ulkopuolella johtuen mm. teknologian kehityksestä (ml. 5G) sekä uuden viranomaisverkon (Virve 2.0) ja uusien, alle 1 GHz taajuusalueiden käyttöönotosta. Tämä tulee lisäämään kilpailua laajakaistayhteyksistä myös harvaan asutuilla alueilla, mikä puolestaan lisää hintapainetta kuituyhteyksille ja saattaa vähentää niiden markkinavetoisuutta. Tämän vuoksi on tärkeää kriittisesti tarkastella tavoitetta, jonka mukaan yhteys tulisi voida kasvattaa yhteen gigabittiin sekunnissa. Yhden gigabitin yhteystavoite johtaa tuetun kuiturakentamisen jatkumiseen pitkälle tulevaisuuteen. Tämä puolestaan voi johtaa kansalaisten eriarvoisuuden lisääntymiseen, kasvaviin aluekohtaisiin eroihin sähköisissä palveluissa sekä kasvaviin kustannuksiin seuraavien vuosien aikana. Yhden gigabitin yhteystavoitteen sijaan tukea tulisi harkita mahdollisuuksien mukaan kohdennettavaksi siten, että mahdollisimman laaja osa väestöstä tulisi hyvien laajakaistayhteyksien piiriin.

Virve 2.0 kehityksen mahdollistama langattomien laajakaistapalveluiden parantuminen harvaan asutuilla alueilla tulee lisäämään laajakaistan kokonaisuus- ja palveluvaruutta vuosina 2020-2025. Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan yleispalveluvelvoitteen nosto esimerkiksi 10 megabittiin sekunnissa olisi tällöin mahdollista koko väestölle lähivuosina. Tämä edesauttaisi sähköisten palveluiden nykyistä parempaa saatavuutta eri puolilla maata.

Valtiovarainministeriö näkee, että valtio-avusteisessa laajakaistarakentamisessa tulisi tehdä kokonaistaloudellisuuteen perustuvaa hankkeiden arviointia. Ehdotuksena on, että esityksen mukaisen laajakaistarakentamisen tuen myöntämisessä tuen myöntävän viranomaisen (Liikenne- ja viestintävirasto) tulisi ottaa huomioon Virve 2.0 kehityshanke ja sen vaikutukset sekä rakennettavan infrastruktuurin yhteiskäyttö Virve 2.0 verkon kanssa. Tämä on tärkeää, etenkin harvaan asutuilla alueilla, kuten raja-alueilla, Lapissa ja saaristossa, missä laajakaistaverkkojen rakentaminen markkinaehtoisesti ei ole kannattavaa.

Liikenne- ja viestintävirastolle on asetettu vaatimus, että he vastuuviranomaisena huolehtivat, että budjettirahoitus käytetään kokonaisuuden kannalta tehokkaasti eikä päällekkäisyyksiä synny.

Muut huomiot lakiesityksestä

Lakiehdotuksessa on käytetty termiä valtiontuki, mutta kuten 3 §:n 6 kohdasta käy ilmi, ainoa kyseeseen tuleva tukimuoto olisi rahamääräinen avustus. Siksi lakiehdotuksessa olisi selkeämpää käyttää termiä avustus tai valtionavustus.

Jatkomuutoksenhakua koskeva 18 §:n 3 momentti on korjattava vastaamaan uutta oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettua lakia. Kyseinen laki edellyttää jatkomuutoksenhaussa aina korkeimman hallinto-oikeuden myöntämää valituslupaa, ellei muussa laissa toisin säädetä. Pykälän perustelujen mukaan ehdotetun 18 §:n 3 momentin säännös vastaisi valtionavustuslain 34 §:n 3 momenttia, mutta valtionavustuslakia ei vielä ole muutettu vastaamaan oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettua lakia eikä sitä siksi tule ottaa jatkomuutoksenhakua koskevan säännöksen malliksi.

Lopuksi

Lakiesityksen sääntelyratkaisujen perusteluissa ja vaikutustenarvioinnissa olisi tarpeen tuoda avoimesti esille aiempien tukiohjelmien ongelmia. Tämä olisi erityisen tärkeää, koska esitetyt sääntelyratkaisut noudattavat pitkälti aiemman tukiohjelman ehtoja, eikä esityksestä tällaisenaan ole nähtävissä miten aiempien tukiohjelmien ongelmat olisi vältettävissä.

Vaikka esityksen aiheuttamat kuntatalousvaikutukset kohdentuvat vain vapaaehtoisesti laajakaistarakentamiseen osallistuviin kuntiin, tulee esitys käsitellä Kuntatalouden ja –hallinnon neuvottelukunnassa esityksen kuntataloudelle sisältävien riskien vuoksi.

Esitys on käsiteltävä raha-asiainvaliokunnassa ennen sen antamista eduskunnalle.

valtiosihteeri
kansliapäällikkönä

budjettipäällikkö



Martti Hetemäki



Sami Yläoutinen

Tiedoksi

LVM, Katariina Vuorela
LVM, Sami Pekola
VM, Lotta Mattsson
VM, Kari Heiska