

Asia: VN/1001/2020

Hallituksen esitysluonnos laajakaistarakentamisen tuesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Suomen Kylät ry esittää lausuntonsa nimenomaan harvaan asutun maaseudun ja maaseututaajamien asukkaiden ja yritysten edunvalvojana. Seuraavassa esitämme järjestön kantoja lakiluonnoksesta pykälittäin ja samassa yhteydessä asetusluonnoksen osalta:

2 § Lain soveltamisala

Tukea myönnetään Nopea laajakaista -rahoituksen lisäksi Maaseutuohjelman (valmisteilla olevan ohjelmakauden yhteydessä CAP-strategian) kyläverkkorakentamisen kautta. Lausuntoluonnoksessa todetaan, että lakia sovelletaan nimenomaan Liikenne- ja viestintäviraston myöntäessä tukea laajakaistahankkeisiin. Tällä linjanvedolla on sekä haittoja että eräitä olennaisia etuja.

Suomen Kylät ry:llä on näyttöä siitä, että vaikka Maaseutuohjelmassa on tavoitteena kohentaa maaseudun asukkaiden elinehtoja ja yritysten toimintaedellytyksiä, kyläverkkotuella on erityisesti verkon peittoasteen osalta - siis LVM:n hallintoalan piiriin kuuluvan laajakaistalain kriteereillä mitattuina - saavutettu olennaisesti parempia tuloksia kuin Nopea laajakaista -ohjelman hankkeissa. Tuloksien määrää rajoittaa kyläverkkorakentamisen määrärahojen vähäisyys. Tähän epäkohtaan tulee kiinnittää huomiota, jottei kyläverkkorakentamisen tuen vähäisyys muodostu esteeksi maaseudun laajakaistarakentamisen vaikuttavuudelle.

3 § Määritelmät

Luonnoksen lakiteksti on jälleen astetta parempi kuin aikaisemmat versiot. Nyt kiinnitetään kiitettävästi huomiota kapasiteetin ja tietoliikenteen symmetrisyyden lisäksi myös siihen, että häiriöttömän yhteyden tulee olla häiriötöntä myös "tavanomaisissa ruuhka-aikaolosuhteissa". Kahdensuuntaisesti riittävän kapasiteetin turvaaminen on erityisen olennaista keskustelujen äänen luettavuuden kannalta. Tilanteissa, joissa laadussa on puutetta, sanoma ei välity.

COVID-19 kriisi on nostanut esille tarpeen varautua turvallisuusuhkia vastaan kohentamalla nimenomaan video- ja verkkoneuvottelun infrarakenteita. Viiveet voivat erityisesti kansainvälisessä neuvotteluyhteydessä kasvaa merkittäväksi häirtatekijäksi. Niinpä on syytä kiinnittää parempaa huomiota siihen, että tietoyhteiskunnan laadukkaan kahdensuuntaisen audiovisuaalisen viestinnän tulee myös olla viiveetöntä, vailla huomattavaa ja vaihtelevaa latenssia.

Lakiluonnoksen samassa pykälässä todetaan, että "valtioneuvoston ei sisälly muunlaisia, esimerkiksi lainoina tai takauksina myönnettäviä valtion tukia". Rahoituksen järjestäminen on pienillä maaseudun toimijoilla aivan erityinen haaste.

Tähän liittyy se käytännön seikka, että rahoituslaitokset luokittelevat valokuituverkkojen rahoitukseen kohdistuvat lainat riskirahoitukseksi. Tämä nostaa korkotasoa. Erityisenä häirtana on, että nykyään pankit eivät pääsääntöisesti hyväksy valokuituverkkoa lainan vakuudeksi - ei edes tilanteessa, jossa verkon myyntiarvo on pystytty osoittamaan tehdyillä kaupoilla. Laajakaistalain vaikuttavuus kasvaisi, jos valtio voisi tarttua tähän ongelmakokonaisuuteen.

4 § Liikenne- ja viestintäviraston markkina-analyysi

Luonnoksessa todetaan, että "Liikenne- ja viestintävirasto varaa markkinoilla toimiville teleyrityksille tilaisuuden ilmoittaa olemassa olevista verkoistaan". Lakiluonnoksen neljännen lainpykälän määräykset ovat liian väljiä niin, että voitaisiin vältyttyä keinottelulta. Markkina-analyysi perustuu helposti teleyhtiöiden löyhiin oletuksiin, joita on vaikea testata.

Rakennuttajille ei ole varattu selkeästi kuvattua mahdollisuutta, jonka perusteella ne voisivat haastaa virheellisiksi toteamansa väitteet tarjolla olevasta tai suunnitellusta kuitukapasiteetista. Tilanne on erityisen hankala, jos hakijalta puuttuu aineelliset ja lainopilliset voimavarat päätöksen riitauttamiseen. Nämä seikat johtavat helposti liian tiukkaan tulkintaan rakennettavan verkon osien tukikelpoisuudesta, joka käytännössä estää oikeudenmukaisen tukikelpoisuusharkinnan. Tukipäätöksestä voi valittaa, mutta viiveiden ja riitaisuuden lisääntyessä häirtinnän vaikutus on saavutettu.

6 § Hakumenettelyssä käytettävät vertailuperusteet

Pykälässä korostetaan oivallisesti kokonaistaloudellisuuden merkitystä. Valtiovalta jättää liiallisesti harkintavaltaa maakuntien liitoille vertailuperusteiden määrittelyn osalta. Tilaajilta perittävien maksujen ja investoinnin pysyvyyden lisäksi tulisi kiinnittää huomiota myös kustannustehokkuuteen. Näitä voisi mitata vertaamalla peittoastetta, penetraatiota.

Lakipykälän tarkoituksen on määritellä maakuntaliiton kilpailutuksen vertailuperusteita. Tukipäätösprosessin myöhemmässä vaiheessa eri maakunnista tulleita hankkeita verrataan keskenään. Tukipäätöstä tehtäessä tulisi ottaa lähtökohdaksi, että rakentamisen mielekkyyden tärkein osoitus on verkon peittoaste, vakituisia taloja ja yrityksiä varten tuotettujen liittymien prosenttiosuus ja määrä asennuskilometrejä kohdin.

8 § Maksuosuudet tukikelpoisista kustannuksista

Kunnan prosenttiosuutta on jyvitetty kunnan voimavarojen perusteella. Kunnan sitoumus on tärkeä, koska se on mitä parhain tae rakennetun verkon hyödyntämisestä julkisia palveluja järjestettäessä.

Samaa rakennusolosuhteita huomioivaa logiikkaa ei sovelleta rakentavan yrityksen osalta. Vastuuosuus on aina 34% yhdyskuntamaantieteestä ja luonnonolosuhteista riippumatta. Ilmoitettu tukiprosentti on huono indikaattori. Nykyisen lain ankarat tukikelpoisuuskriteerit ovat johtaneet siihen, että tulevan operaattorin taloudellinen vastuu on käytännössä huomattavasti suurempi kuin laissa ilmoitettu minimiosuus, 34%.

Kaupallista etua tavoittelevat puhelinyhtiöt välttävät nykyään rakentamistoimintaa harvaan asutulla maaseudulla. Voittoa tavoittelemattoman yleishyödyllisen yrityksen ainoa keino rahoittaa rakentamista on kerätä kustannuslaskelman ylittävät kulut kuukausimaksuilla. Kalliiksi kasvaneen investoinnin takaisinmaksuperiodi kasvaa tällä tavoin niin pitkäksi, että sellaisiin ehtoihin rahoituslaitokset eivät nykyisin voi suostua.

Tässä suhteessa lakiin tarvitaan muutoksia, jotka paremmin huomioivat haasteellisen alueen yhdyskuntamaantieteelliset olosuhteet, mutta myös vallitsevaan rahoitustilanteeseen liittyvät haasteet.

9 § Muu julkinen tuki

Rakentavalle yritykselle on edullista, että "laajakaistahankkeelle voi kohdistua julkista tukea enintään sata prosenttia laajakaistahankkeen tukikelpoisista kustannuksista." Tämä on selvä parannus ja asiaa pohdiskellaan luonnoksen perusteluosassa. Lain selkeyden kannalta on kuitenkin toivottavaa, että laissa ilmaistaisiin yksityiskohtaisesti minkälaista mainittu julkinen tuki voisi olla.

10 § Tuen myöntämisen edellytykset

Vaikka laissa suojataan rakentavan yhtiön oman toiminnan edellytyksiä, 10 §:ssä edellytetään samalla, että tuen saaja sitoutuu luovuttamaan "muille teleyrityksille käyttöoikeuden tuen avulla rakennettuun viestintäverkkoon, verkkoelementtiin ja verkon kapasiteettiin kohtuulliseen hintaan ja syrjimättömin ehdoin". Riitojen välttämiseksi näiden kahden pyrkimyksen keskinäiseen ristiriitaan tulisi kiinnittää huomiota. Tuen saajalle tulee varata riittävät taloudelliset edellytykset palvella muita teleyrityksiä lain säätäjän toivomalla tavalla. Todettakoon myös, asiasta on jo säädetty Laissa sähköisen viestinnän palveluista (7.11.2014/917, 8. luku 57 § -). Sopii kysyä, tarvitaanko kyseistä määräystä nyt säädettävässä laissa.

Herää kysymys, että mihin tarvitaan lakipykälän mainintaa siitä, että "valtioneuvoston tukea voidaan myöntää vain, jos tuen myöntämisellä ei arvioida olevan muita kuin vähäisiä kilpailua ja markkinoiden toimintaa vääristäviä vaikutuksia". Kyseinen huomautus perustuu väärään oletukseen, että kannattamattomalla alueella rakennettu uusi verkko voisi vääristää kilpailua. Viranomaisen tulee tutkia todellista tilannetta. Suomen Kylät ry on saanut viitteitä siitä, että Suomen harvaan asutulle alueelle rakennetut verkot ovat päinvastoin luoneet kilpailua ja telemarkkinoita alueilla, joissa markkinoita on hallinnut määrävän markkina-aseman saavuttanut teleyhtiö.

12 § Tukikelpoiset kustannukset

Lakiluonnoksen perusteluosassa kiinnitetään huomiota siihen, ettei tukiehtoja saa muuttaa hakemuksen käsittelyn aikana eikä sen jälkeen. Tämä on erityisen tärkeää tilanteessa, jossa monet tuen saajat toimivat yleishyödyllisesti ja voittoa tavoittelematta.

Tukikelpoisuus on osoittautunut tarkennusta vaativaksi tuen myöntämisen kriteeriksi. Suomen Kylät ry:llä on tietoa tukineuvotteluista, joissa hankkeen päätösehdotuksen tukiprosentti on liukunut kolmatta kymmentä prosenttia. Tämä vaikeuttaa neuvotteluprosessia siinä määrin, että lain säätäjän tulisi kiinnittää huomiota tukikelpoisuuden kriteerien kirkastamiseen.

Vireille tulo tulee määritellä niin, että hakemuksen vireille tulee tapahtua heti siinä vaiheessa, kun neuvotteluprosessi hakijan ja tukiviranomaisen välillä käynnistyy. On kestävämpää, että tukiviranomaisen vaatimat kalliit täydennyssuunnittelutoimet jäävät tuen ulkopuolelle.

Tukiviranomaisen soveltamat määräykset tukikelpoisuuden rajaamisesta ensin 2 km etäisyydelle ja nyt 100 m päähän tuettavasta reitistä ovat todellisuudelle vieraita. Kuten Suomen Kylät ry on aiemmin huomauttanut, jokseenkin samaan tulokseen päästäisiin kohdistamalla tuki vain verkon passiivisiin rakenteisiin laitetilasta tilaajan asunnon ulkoseinään.

Lakiluonnoksessa on epäselvyys, joka liittyy kustannuksiin "alueella, joka ulottuu sadan metrin päähän sellaisesta liityntäpisteestä, josta voidaan tarjota nopeita laajakaistayhteyksiä." Tämä tuen hakijaa rasittava sääntö ei ole loogisesti perusteltavissa rakentamistyön rakenteesta. Tietyissä kyläverkkojen rakentamista suosivissa topologioissa sääntö vaikeuttaa entisestään lain päämäärien täyttymistä. Suomen Kylät ry esittää, että kyseinen sääntö tulee poistaa.

Asetusluonnos

1§ Kunnan maksuosuuden määräytyminen

Lain valmistelija osoittaa kiitettävää pyrkimystä täsmentää kuntien maksuosuuden määrittelytapaa. Valitettavasti kehitetty laskentakaava ei anna riittäviä lähtökohtia arvioida kunnan edellytyksiä toteuttaa lain päämääriä. Kaava on johdettu vain koko kuntaa kuvaavista mittareista, kiinnittämättä huomiota luonnonolosuhteisiin ja rakennuskohteena olevan harvaan asutun maaseudun yhdyskuntamaatieteeseen.

Luonnoksen 33% maksuluokkaan on sijoittunut useita kallioisia saaristokuntia ja pohjoisen vaaramaisemien leimaamia kuntia. Arvioinnissa tulisi myös kiinnittää huomiota siihen, että rakennettavien alueiden vähäinen väestötiheys nostaa runkoreittien rakennuskustannuksia. Kustannustehokkuuteen ei vaikuta taajaman asukasmäärä (vaikka harvaan asuttuun maaseutuun kohdistuvalla nuivalla asenteella voi olla negatiivinen vaikutus kunnalliseen päätöksentekoon).

Rinne Petri
Suomen Kylät ry