Liikenne- ja viestintävirasto
Transport- och kommunikationsverket

Lausunto

Eduskunta
Valtiovarainvaliokunnan liikennejaosto
kaisa.iso-sipila@eduskunta.fi

Päiväys/Datum
20.10.2021
Dnro/Dnr
TRAFICOM/492495/03.03.01/2021
Viite/Referens

HE 146/2021 vp Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2022

Valtiovarainvaliokunnan liikennejaosto on pyytänyt Liikenne- ja viestintävirasto Traficomilta (jäljempänä myös Traficom) asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2022. Kuulemisen teemana on Viestintäpalvelut ja -verkot, viestinnän tukeminen, myös valtakunnallisen laajakaistahankkeen tilanne ja eteneminen sekä tietoturvallisuuden toimintavarmuuteen osoitettujen resurssien riittävyys.

Traficom kiittää mahdollisuudesta lausua asiassa ja toteaa lausuntonaan seuraavaa kyseessä olevaan teemaan liittyen.

Tietoturvallisuuden toimintavarmuus ja rahoitus

Kyberturvallisuuteen esitettyä rahoitusta on toistuvasti leikattu

Suomen panostukset kyberturvallisuuteen ovat viimeisen vuosikymmenen ajan jääneet merkittävästi jälkeen kyberturvallisuusympäristön ja -uhkien kehittymisestä. Toistamiseen Suomen kyberturvallisuuden kehittämisen toimenpiteille asiantuntijoiden arvioimia ja määrittämiä rahoitustarpeita on leikattu, jonka seurauksena toimenpiteet toteutetaan vaillinaisesti ja jätetään osin kokonaan toteuttamatta. Samaan aikaan viranomaisille asetetaan uusia tehtäviä ilman riittäviä taloudellisia resursseja. Näistä viimeisimpiä esimerkkejä ovat kyberturvallisuuden kehittämisohjelma, tietoturvallisuuden ja tietosuojan kehittäminen kriittisillä toimialoilla koskevan periaatepäätöksen toimenpiteet, kansallisen tietoturvan sertifiointiviranomaisen tehtävät ja kansallisen koordinaatiokeskuksen tehtävät, joiden kaikkien osalta asiantuntijoiden esittämiä rahoitusesityksiä on leikattu ja osassa tapauksissa jopa jätetty myöntämättä.

Lainsäädäntömuutokset ja kyberturvallisuutta koskevista periaatepäätöksistä osoitettavat toimenpiteet eivät aina kytkeydy valtion talousarvion valmisteluun ja sitä kautta viraston toiminnan rahoituksesta tehtäviin päätöksiin. Nykyiset toimintamenomomentin määrärahat on mitoitettu Liikenne- ja viestintävirastolle tällä hetkellä säädettyihin tehtäviin, eikä uusien lakisääteisten tehtävien hoitamiseen ole olemassa tarvittavia resursseja.

Kyberturvallisuuskeskuksen tehtävien määrä ja niiden edellyttämä resursointi suhteessa rahoitukseen on ollut epätasapainossa pitkään. Se mitä Kyberturvallisuuskeskukselta edellytetään ja vaaditaan yhteiskunnan turvaamiseksi, ei vastaa sen rahoituksen ja resurssien tasoa.

Samaan aikaan kyberturvallisuusongelmissa Kyberturvallisuuskeskuksen apua tarvitsevia kansalaisia ja yhteiskunnan kriittisten toimialojen toimijoita on joka vuosi entistä enemmän. Kasvavaan tuen tarpeeseen vastaaminen tulee

edellyttämään lisärahoitusta. Mikäli nyt jäämme jälkeen Suomen kyberturvallisuuden perustan rakentamisessa, tulevat tulevaisuuden kustannukset kyberturvallisuuden toimenpiteiden laiminlyönnistä olemaan moninkertaisesti suhteessa nyt esitettyihin panostuksiin. Kyse ei ole ainoastaan taloudellisista menetyksistä, vaan myös esimerkiksi henkisistä kärsimyksistä, joista Vastaamo-tapauksen seuraukset ovat vain yksi esimerkki.

Kyberturvallisuus on tärkeä osa koko yhteiskunnan turvallisuutta ja toimivuutta

Kyberturvallisuusuhkat tulevat entistä konkreettisimmin esille samalla tavoin kuin fyysisessä maailmassa kohtaamamme turvallisuusuhkat. Yhteiskunnan eri palveluiden digitalisoituessa kyberturvallisuusuhat eivät ole enää erillisen virtuaalimaailman vitsaus, vaan jokapäiväiseen elämään vaikuttava uhka. Monesti nämä uhkakuvat voivat kohdistua myös yhteiskunnan toiminnan kannalta kriittisiin toimintoihin.

Kyberrikollisten kyvykkyydet ja erilaiset kyberturvallisuutta koskevat häiriöt sekä hyökkäykset kehittyvät alati kehittyvän teknologian ohella. Yhteiskunnalla tulee olla valmius vastata näihin uhkiin. Viime vuosina näkyvimpinä kyberturvallisuutta koskevina häiriöinä ovat Suomessa olleet kuntasektoriin kohdistuneet kyberhyökkäykset, yrityksiin kohdistuneet kiristyshaittaohjelmat sekä Psykoterapiakeskus Vastaamoon kohdistunut laaja tietomurto. Eikä myöskään sovi unohtaa, että suomalainen päätöksenteko on ollut uhattuna, kun Suojelupoliisi esti eduskuntaan kohdistuneen kybervakoiluoperaation.

Kyberturvallisuuskeskus palvelee koko yhteiskuntaa

Liikenne- ja viestintäviraston Kyberturvallisuuskeskus palvelee kaikkia yhteiskunnan kriittisiä sektoreita ja tekee aktiivisesti yhteistyötä eri viranomaisten kanssa. Kyberturvallisuuskeskuksella on keskeinen rooli kyberturvallisuuden kokonaistilannekuvan ylläpitämisessä ja jakamisessa ja vakavien tai laajavaikutteisten kyberuhkien ennaltaehkäisyssä. Kyberturvallisuuskeskus huolehtii pyynnöstä myös korkean turvallisuusluokan tietoja käsittelevien tietojärjestelmien tietoturvallisuuden arvioimisesta.

Kansallisen kyberturvallisuuden kehittämistä ja samalla myös Kyberturvallisuuskeskuksen toimintaa tulevat ohjaamaan kesällä hyväksytyt kaksi kyberturvallisuutta koskevaa periaatepäätöstä. Periaatepäätöksistä ensimmäinen eli Kyberturvallisuuden kehittämisohjelma on laadittu laaja-alaisessa yhteistyössä eri viranomaisten ja yritysten kesken ja siinä määritelty tarvittavat toimenpiteet Suomen kyberturvallisuuden kehittämiseksi. Nämä toimenpiteet vaikuttavat olennaisella tavalla koko yhteiskunnan turvallisuuden varmistamiseen ja kriisinsietokyvyn kehittämiseen.

Toisessa periaatepäätöksessä eli tietoturvan ja tietosuojan parantamiseksi kriittisillä toimialoilla on asetettu lukuisia toimenpiteitä, jotka tähtäävät kyberturvallisuutta koskevien kyvykkyyksien kehittämiseen ja velvoittavien vaatimusten täsmentämiseen kriittisillä toimialoilla. Periaatepäätöksen keskiössä on myös yhteistyön kehittäminen selkeyttäminen keskeisten viranomaistoimijoiden kesken. Monet toimenpiteistä edellyttävät Kyberturvallisuuskeskuksen aktiivista panosta joko muiden toimialojen tukemiseksi tai kokonaan uusien toimintatapojen kehittämiseksi.

Kuten periaatepäätöksissä on todettu, toimenpiteiden toteuttaminen edellyttää

rahoitusta. Riittävän rahoituksen puute ei vaivaa ainoastaan Liikenne- ja viestintäviraston Kyberturvallisuuskeskusta, vaan myös muita viranomaisia, jotka valvovat ja tukevat kriittisten sektorien toimijoiden kyberturvallisuutta ja kyberturvallisuuden kehittämistä. Kyberturvallisuuskeskuksella on oltavat osaavat ja hyvin resursoidut vastinparit viranomaiskentässä ja elinkeinoelämässä. Ilman tätä yhteiskuntaan ei pystytä luomaan tulevia vuosia varten riittävää osaamista ja kyvykkyyksiä, jotka ovat välttämättömiä sietokyvyn lisäämiseksi kyberhäiriöitä ja -hyökkäyksiä vastaan ja toisaalta niistä toipumiseksi.

Kyberturvallisuustehtäviä osoitetaan ilman onnistumien edellytyksiä

Kyberturvallisuuskeskukselle on tullut uusia lakisääteisiä tehtäviä ja olemassa olevien tehtävien määrä ja resurssitarve on kasvanut merkittävästi kyberturvallisuuden merkityksen kasvaessa yhteiskunnassa. Kyberturvallisuuskeskuksen vastaanottamien poikkeamailmoitusten määrä on kolminkertaistunut viimeisen kahden vuoden aikana. Tietojärjestelmien arviointitoiminnan tarve on kasvanut merkittävästi ja arviointitehtävistä voidaan nykyisellä resursoinnilla hoitaa vain ne, jotka ovat valtiojohdon ja yhteiskunnan toimivuuden kannalta aivan kriittisimpiä. Arviointitoiminta on yksi keskeisimmistä työkaluista, jolla eri toimijoiden kyberturvallisuuden taso voidaan varmistaa.

Kyberturvallisuuskeskuksen tehtäviä, joiden budjettirahoitus ei ole varmistunut

Sertifiointiviranomaistehtävä

Lakiin perustuvan sertifiointiviranomaistehtävän hoitamiseksi ei ole myönnetty budjettirahoitusta. EU:n sertifiointikehyksestä aiheutuvien tehtävien hoitamiseksi ja niiden edellyttämään resursointiin on haettu 0,39 milj. € vuodelle 2022 ja vuodesta 2023 alkaen vuosittaista 0,65 milj. € määrärahaa. Tämä määrärahatarve on vähimmäisrahoitustarve, joka mahdollistaa tyydyttävällä tasolla tehtävien hoitamisen. Ilman rahoitusta tehtäviä ei voida hoitaa tai sen edellyttämät resurssit joudutaan irrottamaan muusta toiminnasta. Sertifiointitoiminnan tarkoituksena on varmistua siitä, että tuotteen tai palvelun kyberturvallisuuden taso on riittävä.

EU:n kyberkompetenssikeskuksen kansallisen koordinaatiopisteen tehtävät

Hallituksen esityksessä (HE 157/2021) esitetään tarvittavia muutoksia lainsäädäntöön Kyberturvallisuuskeskuksen nimeämiseksi EU:n Kyberosaamiskeskusta koskevassa asetuksessa (EU) 2021/887 tarkoitetuksi kansalliseksi koordinaatiokeskukseksi. Kyberturvallisuuskeskukselle nimeämisen myötä tulevia uusia tehtäviä olisivat erityisesti kansallisen tason kyberturvallisuusalan sidosryhmistä koottavan ekosysteemin rakentamiseen, koordinointiin ja osaamisyhteisön kansallisena verkostojohtajana toimimiseen liittyvät tehtävät. Tehtävän hoitamiseksi on ehdotettu 0,5 milj. € vuosittaista pysyvää määrärahaa vuodesta 2022 alkaen ja määrärahatarpeita ei voida kattaa Liikenne- ja viestintäviraston nykyisistä määrärahoista. Koordinointikeskuksen tehtävien hoitamisen edellyttämä jatkuva vuosittainen rahoitustarve on 1,0 milj. € vuodesta 2022 alkaen. Tästä rahoitustarpeesta 50 prosenttia eli puuttuvat 0,5 milj. € katetaan EU-rahoituksella, jonka osalta aikataulu on tällä hetkellä vielä epävarma. EU-rahoituksen saamiseksi tarvitaan vastaava määrä eli ehdotetut 0,5 milj. € kansallista rahoitusta. Kansallisen rahoituksen puuttuminen tarkoittaa, että ilman kansallista rahoitusta kansallinen koordinointikeskus ei tule myöskään samaan Suomelle varattua EU-rahoitusta.

Kuntien tietoturvallisuuden kehittäminen

Yhteiskunnan toiminnan jatkuvuuden kannalta on välttämätöntä varmistaa kaikkien yhteiskunnan keskeisten toimialojen riittävä suojautuminen ja palautuminen kyberuhkista. Kunnat ja kuntayhtymät järjestävät asukkailleen laajasti erilaisia palveluita, joista suurin osa on määritelty kuntien tehtäviksi laissa ja osa näistä voi olla kriittisiäkin. Näiden palvelujen toteuttaminen on muun yhteiskunnan tavoin yhä riippuvaisempaa erilaisista digitaalisista ohjelmistoista, järjestelmistä ja tietoverkoista. Kuntasektoriin kohdistuneet kyberturvallisuushäiriöt ja -hyökkäykset ovat aiheuttaneet ja voivat aiheuttaa jatkossa mittavia jopa miljoonien eurojen taloudellisia vahinkoja ja kansalaisten digitaaliseen yhteiskuntaan kohdistuvan luottamuksen horjumista.

Kuntasektorin palveluita suunnitellaan Liikenne- ja viestintävirastossa vuosien 2020-2022 aikana valtiovarainministeriön myöntämällä erillisrahoituksella osana Julkisen hallinnon digitaalisen turvallisuuden toimeenpanosuunnitelmaa (Haukka). Kuntasektorin tukeminen ja vuosien 2020-2022 suunniteltavien palvelujen jalkauttaminen edellyttää riittävää ja pysyvää resursointia määräaikaisen rahoituksen päättymiseen varautumiseksi vuonna 2022 ja siitä eteenpäin vuodesta 2023 alkaen. Tehtävään on ehdotettu 0,13 milj. € vuodelle 2022 ja 0,49 milj. € pysyvää määrärahaa vuodesta 2023 alkaen.

Galileon PRS-palvelun toteuttaminen ja tuottaminen Suomessa sekä PRS-viranomaisen tehtävien resursointi

Tehtävien resursointiin on haettu rahoitusta osoitettua enemmän. Rahoitusta on myönnetty 0,2 milj. €, kun vuosittainen pysyvä rahoitustarve tehtävän hoitamiseen on 0,32 milj. €.

Viestintäpalvelut ja -verkot, viestinnän tukeminen

Yhteiskunnan toimintaedellytykset ovat sidoksissa yhä nopeampien, turvallisten ja kattavien tietoliikenneyhteyksien saatavuuteen ja toimintavarmuuteen. Suomi on maantieteellisesti katsottuna laaja maa, jossa väestö jakaantuu tiheämmin asuttujen keskusten ja väljemmin asuttujen haja-asutusalueiden välille. Viestintäverkkoja rakennetaan Suomessa pääosin markkinaehtoisesti, mutta toisiaan seuranneilla laajakaistatukihankkeilla on tuettu verkkojen rakentumista myös sellaisille alueille, joille ne eivät ilman tukea markkinaehtoisesti rakentuisi. Traficom pitää valtiontuen osoittamista nopeiden laajakaistaverkkojen rakentamiselle erittäin tärkeänä ja tukee esitystä laajakaistarakentamisen tukemisesta jatkossakin.

Valtion talousarvioesityksessä vuodelle 2022 valtakunnallisen laajakaistahankkeen toteuttamiselle on esitetty 15 miljoonaa euroa momentilla 31.20.50. Määräraha on varattu viestintäverkkojen laadun ja saatavuuden kehittämiseen (RRF pilari2) osana elpymis- ja palautumissuunnitelmaa. Määrärahalla edistetään elpymis- ja palautumissuunnitelman tavoitetta kehittää viestintäyhteyksien laatua ja saatavuutta Suomessa myös niillä alueilla, joille edistykselliset viestintäyhteydet eivät kaupallisesti rakennu sekä koordinoida laajakaistarahoitusten yhteensovittamista ja tiedottaa laajakaistasta aktiivisesti. Tavoite liittyy laajempaan tavoitteeseen viestintäverkkojen laadun ja saatavuuden kehittämisestä, jolla pyritään turvaamaan nopeiden ja laadukkaiden viestintäyhteyksien saatavuus kaikille suomalaisille.

Valtakunnallisen laajakaistahankkeen tilanne ja eteneminen

Laajakaistarakentamista on tuettu vuodesta 2010. Vuosina 2021-2022 käynnissä on kaksi rinnakkaista laajakaistatukihanketta: vanhempi Nopea laajakaista -hanke, sekä vuonna 2021 käynnistynyt uusi laajakaistahanke.

Nopea laajakaista -hanke (2015-2022)

Vuonna 2015 käynnistynyt Nopea laajakaista -hanke on tällä hetkellä maksupäätösvaiheessa ja vielä käynnissä olevat hankkeet tulee saattaa loppuun vuoden 2021 kuluessa. Uusia tukia ei tämän hankkeen osalta ole voinut enää myöntää vuoden 2018 jälkeen. Traficomissa on paraikaa käsittelyssä noin 10 maksupäätöshakemusta jo valmistuneiden hankkeiden osalta ja odotettavissa on maksupäätöshakemukset vielä noin 8 hankkeen osalta. Hankkeen kaikkien tukien tulee olla maksettuna vuoden 2022 loppuun mennessä, jolloin hanke päättyy.

Tukea oli vuoden 2020 loppuun mennessä maksettu 54 miljoonaa euroa ja tuen avulla oli vuoden 2020 loppuun mennessä rakennettu 27 000 kilometriä valokuituverkkoa. Mikäli kaikki Traficomin tiedossa olevat hankkeet saatetaan loppuun, saavutetaan tavoitteena ollut 130 000 kotitalouden/yrityksen kattavuus.

Laajakaistahanke 2021-2022

Uusi laajakaistatukihanke käynnistyi laajakaistatukilakia täydentävän vähimmäisnopeusasetuksen[1] voimaantulon jälkeen maaliskuussa. Aiemmasta tukiohjelmasta poiketen myös vapaa-ajan asunnot tulivat tuen piiriin ja tukiohjelma kattaa kiinteän verkon lisäksi 5G-verkon kiinteät langattomat yhteydet. Tälle hankkeelle budjetoitiin 5 miljoonaa euroa kolmen vuoden siirtomäärärahana.

Kansalliseen laajakaistatukiohjelmaan sovelletaan EU:n yleistä ryhmäpoikkeusasetusta (EU) 651/2914, jossa säädetään muun muassa laajakaistainfrastruktuurin tukemista koskevista edellytyksistä. Euroopan komissio on 3.8.2021 voimaan tulleella asetuksellaan (EU) 1237/2021 tehnyt muutoksia yleiseen ryhmäpoikkeusasetukseen. Aiemman asetuksen aikana hyväksytyt tukiohjelmat tulee saattaa vastaamaan muuttuneita säännöksiä kuuden kuukauden kuluessa muutosten voimaantulosta, jotta tukiohjelmat katsotaan edelleen EU:n valtiontukisääntöjen mukaisiksi ilman erillistä notifiointia komissiolle. Uuden ryhmäpoikkeusasetuksen mukaisen laajakaistatukilain on tarkoitus tulla voimaan 3.2.2022. Nykylain nojalla virastossa tehtävät markkina-analyysit, niiden pohjalta järjestettävät kilpailutukset ja viraston tukipäätökset tulee olla tehtyinä ennen uuden laajakaistatukilain voimaan tuloa.

Traficom lähetti ensimmäiset uuden laajakaistatukilain mukaiset hankealueita koskeneet markkina-analyysit maakuntaliitoille syyskuussa. Lähes kaikkien jäljellä olevien markkina-analyysipyyntöjen osalta Traficom on saanut toiveen lykätä olemassa olevien verkkojen saatavuutta ja tulevien investointisuunnitelmien selvittämistä valmisteilla olevan laajakaistatukilain hyväksymisen jälkeiseen aikaan. Tällä hetkellä näyttää siltä, ettei hankkeelle varattua 5 miljoonaa euroa tulla jakamaan nykyisen laajakaistatukilain voimassaoloaikana. Traficom on sen sijaan saanut paljon viitteitä siitä, että maakuntaliitoilla on kiinnostusta hakea laajakaistarakentamiseen valtiontukea elpymisvälineestä haetusta rahoituksesta ja että hankkeita oltaisiin halukkaita käynnistämään vuonna 2022.

[1] Valtioneuvoston asetus (203/2021) kunnan maksuosuudesta ja nopean laajakaistayhteyden vähimmäisnopeudesta laajakaistahankkeessa

Jarkko Saarimäki
Pääjohtajan sijainen, ylijohtaja

Sauli Pahlman
Ylijohtaja

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti. Liikenne- ja viestintävirasto (Traficom) 20.10.2021. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa sähköisiä allekirjoituksia tukevalla lukijaohjelmalla tai Traficomin kirjaamosta.