

Ekonomiutskottet

Statsrådets redogörelse om försörjningsberedskapen

INLEDNING

Remiss

Statsrådets redogörelse om försörjningsberedskapen (SRR 8/2022 rd): Ärendet har remitterats till ekonomiutskottet för betänkande och till revisionsutskottet, förvaltningsutskottet, kommunikationsutskottet, jord- och skogsbruksutskottet, försvarsutskottet, kulturutskottet och social- och hälsovårdsutskottet för utlåtande.

Utlåtanden

Följande utlåtanden har lämnats i ärendet:

- kommunikationsutskottet KoUU 35/2022 rd
- revisionsutskottet ReUU 4/2022 rd
- försvarsutskottet FsUU 10/2022 rd
- kulturutskottet KuUU 27/2022 rd
- jord- och skogsbruksutskottet JsUU 31/2022 rd
- social- och hälsovårdsutskottet ShUU 14/2022 rd

Sakkunniga

Utskottet har hört

- industriråd Eeva Vahtera, arbets- och näringsministeriet
- konsultativ tjänsteman Pertti Hämmäläinen, arbets- och näringsministeriet
- direktör för nätverket Sårbarhet och resiliens, kommodor Jukka Savolainen, Europeiska kompetenscentret för motverkande av hybridhot
- byråchef Markku Koponen, Finansinspektionen
- direktör Jukka-Pekka Juutinen, Cybersäkerhetscentret
- ledande expert Tarvo Siukola, Energimyndigheten
- verkställande direktör Janne Känkänen, Försörjningsberedskapscentralen
- verkställande direktör Jukka Ruusunen, Fingrid Abp
- ledande expert Markku Rajamäki, Finlands näringsliv rf
- projektdirektör Panu Vesterinen, Centralhandelskammaren
- direktör, hållbar utveckling Helena Soimakallio, Teknologiindustrin rf.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- utrikesministeriet

Betänkande EkUB 51/2022 rd

- inrikesministeriet
- finansministeriet
- Finlands Bank
- Polisstyrelsen
- skyddspolisen
- Säkerhets- och utvecklingscentret för läkemedelsområdet
- Business Finland Oy
- Rundradion
- Regionförvaltningsverken
- Finlands Kommunförbund
- Ålands landskapsregering
- forskningsdirektör Jyrki Ali-Yrkkö, Näringslivets forskningsinstitut ETLA
- Finsk Energiindustri rf
- Finanssiala ry
- Kemiindustrin KI rf
- Lääketeollisuus ry
- Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK
- Marttaliitto ry
- Skogsindustrin rf
- Finlands Transport och Logistik SKAL rf
- Finlands Röda Kors
- Finlands Hamnförbund rf
- Rederierna i Finland rf.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

Statsrådets första redogörelse om försörjningsberedskapen lämnades till riksdagen i september 2022. I redogörelsen fastställs de centrala målen för utvecklingen av försörjningsberedskapen fram till 2030. Ekonomiutskottet anser det vara ytterst viktigt att de frågor och utvecklingsbehov som är centrala med tanke på Finlands försörjningsberedskap har sammanställts i statsrådets redogörelse till riksdagen. Avsikten är att redogörelsen om försörjningsberedskapen ska uppdateras regelbundet. Ekonomiutskottet anser att detta är viktigt för att säkerställa en regelbunden parlamentarisk dialog.

Försörjningsberedskapens betydelse har under de senaste åren accentuerats ytterligare särskilt på grund av covid-19-pandemin och förändringarna i den internationella omvärlden. Statsrådet har redan tidigare reagerat på förändringarna i omvärlden bland annat genom flera riktlinjer som hänför sig till den säkerhetspolitiska miljön, nämligen redogörelsen om förändringarna i den säkerhetspolitiska miljön, försvarsredogörelsen, redogörelsen för den inre säkerheten och statsrådets redogörelse om underrättelselagstiftningen 2021 samt den utrikes- och säkerhetspolitiska redogörelsen 2022. Dessutom har det åren 2020—2021 gjorts flera utvärderingar och utredningar om försörjningsberedskapen och Försörjningsberedskapscentralen. Utredningarna och erfarenheterna av covid-19-pandemin visar att Finlands försörjningsberedskapssystem fungerar bra. Den för-

Betänkande EkUB 51/2022 rd

ändrade och ständigt föränderliga omvärlden kräver dock kontinuerlig uppföljning, uppdatering och utveckling av verksamhetsmodellerna samt säkerställande av tillräckliga resurser för att trygga försörjningsberedskapen.

Målen för försörjningsberedskapen ingår i statsrådets beslut om målen för försörjningsberedskapen från 2018. Under de senaste åren har tyngdpunkten i verksamheten legat på att säkerställa funktionsförmågan hos kritisk infrastruktur och på den materiella beredskapen. Beredningen av en revidering av målbeslutet har inletts och ett nytt beslut ges när redogörelsen har behandlats i riksdagen.

För att upprätthålla och utveckla Finlands försörjningsberedskap krävs ett nära och välorganiserat förvaltningsövergripande samarbete och effektiv styrning av detta samarbete. Identifieringen och ett kompetent utnyttjande av de sektorer som är kritiska med tanke på försörjningsberedskapen, det ömsesidiga beroendet mellan dem och synergierna mellan dem är en förutsättning för att försörjningsberedskapsarbetet ska lyckas och vara framgångsrikt. Dessutom är det internationella samarbetets betydelse för det nationella försörjningsberedskapsarbetet betydande och ökar ytterligare i framtiden.

Finlands försörjningsberedskap bygger på en marknadsbaserad verksamhet också i krissituationer. Först när marknaden inte kan upprätthålla samhällets ekonomiska och tekniska basfunktioner i störningssituationer och i undantagsförhållanden ska samhället komplettera verksamheten på marknaden med nödvändiga åtgärder. Verksamhetsmodellen för Finlands försörjningsberedskap bygger i hög grad på samarbete mellan offentlig, privat och tredje sektor. Företagens roll i försörjningsberedskapen är därför mycket viktig både när det gäller kritisk infrastruktur och tjänster och produktion. Utskottet betonar att Försörjningsberedskapscentralens uppgift är central när det gäller att utveckla, upprätthålla och förutse försörjningsberedskapen samt organisera det praktiska arbetet.

Ekonomiutskottet konstaterar att redogörelsen om försörjningsberedskapen är mycket välkommen och ger en heltäckande och ingående beskrivning av läget och utvecklingsbehoven i Finlands försörjningsberedskap i en omvärld som är svår att förutse. Det ger en god grund för att utveckla försörjningsberedskapen i stort. Utskottet vill särskilt betona de synpunkter som nämns nedan.

Fenomen som är centrala med tanke på försörjningsberedskapen

Klimatförändringen och den gröna omställningen

Klimatförändringen kan påverka samhället och dess vitala funktioner på mycket olika sätt och ofta också mycket oförutsägbart. Det försvårar beredskapen inför risker och planeringen av behövliga försörjningsberedskapsåtgärder. De frågor i anslutning till klimatförändringen som enligt redogörelsen är särskilt viktiga med tanke på den nationella försörjningsberedskapen är energiomställningen, de konsekvenser som extrema väderfenomen har för den fysiska infrastrukturens funktionssäkerhet och de klimatrisker som är förenade med matproduktionen och skogsbruket.

Betänkande EkUB 51/2022 rd

Ekonomiutskottet fäster särskild uppmärksamhet vid den energiomställning som följer av den gröna omställningen och som påverkar Finlands försörjningsberedskap på många sätt. Dessutom ökar klimatförändringen sannolikheten för risker i Finland som återspeglas från världen genom gränsöverskridande effekter. Till exempel klimatrisker i livsmedelsproduktionen som realiseras ute i världen kan leda till allvarliga livsmedelskriser, med påföljande oroligheter och flyttningsrörelser som kan återspeglas också i Finland.

Digitalisering och cybersäkerhet

Den snabba digitaliseringen har en väsentlig inverkan på nästan alla samhällsfunktioner. Ny teknik och nya tillämpningar utvecklas och tas i bruk i snabb takt. Till följd av förändringarna i omvärlden har cyberhot och cyberattacker som skadar de digitala systemen eller stör deras funktion ökat betydligt. Angrepp har också i Finland riktats mot aktörer på statlig och kommunal nivå samt mot näringslivet.

Många tjänster som är av vital betydelse för samhället, såsom betalningsrörelse och elnät, är beroende av kommunikationstjänsternas och nätens funktion och även av dataförbindelser till utländska servicecentraler. Också apparater och anordningar och till exempel trafikmedlen styrs till stor del digitalt. Cyberattacker och störningar i dessa funktioner utgör ett betydande hot mot samhällets funktion. Dessutom kan det vara svårt och tidskrävande att utreda störningar i synnerhet när de iscensätts utomlands.

Statsrådet godkände 2019 en cybersäkerhetsstrategi för Finland. Försörjningsberedskapen förutsätter att informationssäkerheten i de kritiska tjänsterna är tillräckligt stark. Ekonomiutskottet konstaterar att företagen har en central roll när det gäller att säkerställa cybersäkerheten. Dessutom bör man satsa på deras kompetens och förmåga att upptäcka och bekämpa störningar orsakade av cyberattacker. Ekonomiutskottet hänvisar också till kommunikationsutskottets utlåtande om redogörelsen (KoUU 35/2022 rd), enligt vilken man i fråga om internationella dataförbindelser bör bedöma alternativa rutter i den händelse att sjökabelförbindelserna inte är tillgängliga.

Hybridhot

Till följd av den radikala förändringen i den säkerhetspolitiska miljön har risken för hybridpåverkan mot Finland ökat betydligt. Hybridpåverkan kan vara mycket varierande och riktas till mycket olika objekt, så det är inte alltid lätt att ha beredskap inför dem. Ekonomiutskottet håller med redogörelsen om att beredskapen för hybridpåverkan bör stärkas på alla möjliga sätt genom att utnyttja både nationella aktörer och EU- och Natopartnerskap.

Kompetens och tillgång på kompetent arbetskraft

I redogörelsen identifieras kompetensen som en kritisk resurs. Ekonomiutskottet betonar att kompetensens betydelse accentueras både som en del av olika sektors beredskapsarbete och som en omfattande möjliggörare av det finländska samhällets starka sidor och kritiska infrastrukturer och utvecklingen av dem. Det handlar såväl om det befintliga kompetenskapitalet som om förmågan att producera den kompetens som krissituationerna förutsätter. Utskottet betonar också forsk-

Betänkande EkUB 51/2022 rd

nings-, utvecklings- och innovationsverksamhetens betydelse när det gäller att stärka försörjningsberedskapen.

Ekonomiutskottet instämmer i kulturutskottets uppfattning (KuUU 27/2022 rd — SRR 8/2022 rd) att beredskapen som gäller kompetens också bör synas tydligt i målen och åtgärderna för försörjningsberedskapen. Kritiska kompetenser som bör beaktas i dessa mål och åtgärder är särskilt undervisning i cybersäkerhet, identifiering av hybridpåverkan samt undervisning i information om försörjningsberedskapen och medborgarberedskapen.

Liksom kulturutskottet betonar ekonomiutskottet den centrala betydelsen av kompetent arbetskraft med tanke på kompetensutmaningarna i anslutning till försörjningsberedskapen. Tillgången på kompetent arbetskraft kan säkerställas bland annat genom att insiktsfullt förutse kompetensbehoven med hjälp av verktyg för det kontinuerliga lärandet och genom att rikta utbildningen rätt.

Kritiska industrisektorer, kritisk infrastruktur och utvecklande av nätverksmodellen

Inom industrin innebär försörjningsberedskapen särskilt att säkerställa den kritiska industriproduktionen, byggandet och tillgången på kritiska material som tryggar försvaret. Kritiska industribranscher är enligt redogörelsen bland annat den kemiska industrin, skogsindustrin, byggnadsindustrin, plast- och gummiindustrin samt försvarsindustrin.

Finlands modell för försörjningsberedskap baserar sig på ett nära samarbete på marknadsvillkor mellan den offentliga, den privata och den tredje sektorn. En stor del av de kritiska produkterna och den kritiska infrastrukturen produceras av privata företag. Enligt uppgift ägs åtskilliga företag som är centrala med tanke på försörjningsberedskapen internationellt. Utskottet påpekar att industriföretagen inte har någon allmän lagstadgad beredskapsskyldighet. Beredskapen är frivillig och baserar sig på avtal med branschorganisationer och Försörjningsberedskapscentralen, andra aktörer inom branschen och Försvarsmakten. Utskottet anser det vara viktigt att försörjningsberedskapen i alla situationer kan säkerställas oberoende av företagets ägarunderlag.

Ekonomiutskottet konstaterar att företagens värdekedjor har internationaliserats kraftigt under de senaste årtiondena. Således tillverkas material, komponenter, reservdelar och sammansättningar ofta någon annanstans än i Finland. Värdekedjorna är ofta mycket komplicerade och svåra att spåra och delvis därför är de utsatta för störningar som det inte nödvändigtvis är lätt att förbereda sig på eller snabbt reparera. Företagen har därför försökt decentralisera de värdekedjor som är avgörande för deras verksamhet så att de inte bara är beroende av en enda leverantör. Målet är att på detta sätt öka försörjningstryggheten för de viktigaste insatsvarorna.

Enligt redogörelsen förutsätter produktionen av kritiska produkter och tjänster också att den kritiska infrastrukturen fungerar. Exempel på kritiska infrastrukturer är stamnät och överföringsnät för el, värmeanläggningar, värmedistributionsnät, mobilnät, väg- och järnvägsnät och vattenverk. Det ömsesidiga beroendet mellan industrin och den kritiska infrastrukturen är därför starkt. Privata företag driver och förvaltar också en betydande del av den kritiska infrastrukturen. I den förändrade säkerhetspolitiska miljön är det enligt ekonomiutskottet nödvändigt att ytterligare stärka skyddsåtgärderna och metodarsenalen för kritisk infrastruktur samt myndigheternas och företagens samarbete i fråga om kritiska produkter och infrastruktur. Utskottet betonar till denna

Betänkande EkUB 51/2022 rd

del också att nätverksmodellen bör utvecklas och vikten av fortlöpande dialog. Ekonomiutskottet anser det vara viktigt att man vid utvecklingen av samarbetsmodellerna för försörjningsberedskapen också beaktar och utnyttjar kompetensen och beredskapen hos regionala aktörer, såsom kommuner, och aktörer inom den tredje sektorn.

Medborgarberedskap och krisinformation

Medborgarnas beredskap och anvisningarna till dem inför störningar och undantagsförhållanden är en väsentlig del av försörjningsberedskapen. Vid sidan av utbildning och upplysningsarbete är det också väsentligt att stärka allmänhetens beredskap och motståndskraft till exempel i situationer när datanäten eller värmedistributionen inte fungerar. Det skulle förbättra medborgarnas försörjningsberedskap under undantagsförhållanden. Den tredje sektorn och de regionala myndigheterna bör ha en central roll i arbetet med medborgarberedskapen.

I en kris accentueras också betydelsen av information till medborgarna. Informationen måste vara smidig, säker och nå alla oberoende av bostadsort, ålder och hemspråk. Det förutsätter att de elektroniska kommunikationsnäten och bredbandsnäten fungerar under alla förhållanden. Här är, vid sidan av myndigheterna, teleföretagens beredskapsåtgärder av central betydelse. Dessutom har medierna en viktig roll när det gäller att ge allmänheten tillförlitlig och aktuell information. Rundradion har lagstadgad skyldighet till beredskap inför undantagsförhållanden. Ekonomiutskottet betonar att ett fungerande, planmässigt och nära samarbete är nödvändigt för en smidig krisinformation i rätt tid.

I sakkunnigyttrandena betonas också att den mentala kriståligheten utgör ett viktigt led i försörjningsberedskapen. Ekonomiutskottet instämmer i de synpunkter som framförts om att välordnad medborgarberedskap och aktiv medborgarverksamhet kan bidra till goda relationer mellan befolkningsgrupperna och bygga upp ömsesidigt förtroende, vilket också främjar målen för försörjningsberedskapen.

Offentlig upphandling

Ett flertal sakkunnigyttranden betonar att den offentliga upphandlingen är av central betydelse för försörjningsberedskapen och föreslår att lagstiftningen om offentlig upphandling ändras så att den gör det möjligt att bättre än för närvarande beakta försörjningsberedskapen. Ekonomiutskottet instämmer i försvarsutskottets utlåtande (FsUU 10/2022 rd — SRR 8/2022 rd), som betonar betydelsen av och potentialen hos offentlig upphandling också för att trygga den militära försörjningsberedskapen. Försvarsutskottet lyfter fram behovet av att revidera både den allmänna regleringen om offentlig upphandling och lagen om offentlig försvars- och säkerhetsupphandling inom ramen för EU-regleringen så att försörjningsberedskapen beaktas bättre än för närvarande.

Ekonomiutskottet instämmer i att den offentliga upphandlingen har en viktig roll för tryggheten av försörjningsberedskapen. Utskottet anser att ett genuint konkurrensläge och kostnadseffektivitet i upphandlingarna också gagnar försörjningsberedskapen. Finlands nationella upphandlingslagstiftning är starkt kopplad till EU:s upphandlingsdirektiv, som endast ger ett begränsat handlingsutrymme i den nationella lagstiftningen. Således kan försörjningsberedskapsaspekterna beaktas endast i den utsträckning som EU:s upphandlingsdirektiv tillåter. Utskottet välkomnar

Betänkande EkUB 51/2022 rd

att det utreds vilka arrangemang till stöd för försörjningsberedskapen som är möjliga enligt EU:s upphandlingslagstiftning.

Vissa anmärkningar om ekonomiska sektorer som är centrala med tanke på försörjningsberedskapen

Statsrådets beslut om målen med försörjningsberedskapen (1048/2018) styr och ställer upp mål för utvecklandet av försörjningsberedskapsarbetet inom de olika sektorerna. I samband med beredningen av redogörelsen om försörjningsberedskapen har det också gjorts sektorspecifika iakttagelser och utvecklingsförslag. Enligt redogörelsen bedöms dessa sektorsvisa utvecklingsförslag närmare i samband med att statsrådets beslut om målen för försörjningsberedskapen ses över. Ekonomiutskottet konstaterar att försörjningsberedskapen inom enskilda ekonomiska sektorer också förutsätter att det ömsesidiga beroendet mellan sektorerna identifieras.

Livsmedelsförsörjning

Livsmedelsförsörjningens uppgift är att trygga befolkningens tillgång till tillräcklig föda samt födans kvalitet och säkerhet i alla situationer. I redogörelsen konstateras det att hela värdekedjan måste fungera för att livsmedelsförsörjningen ska kunna tryggas. Detta förutsätter att driftsäkerheten inom primärproduktionen, livsmedelsindustrin och dagligvaruhandeln säkerställs. En lönsam primärproduktion är enligt redogörelsen en grundläggande förutsättning för att trygga livsmedelsförsörjningen.

Också jord- och skogsbruksutskottet (JsUU 31/2022 rd) anser att centrala åtgärder för att utveckla försörjningsberedskapen är att förbättra matproduktionens lönsamhet och livsmedelsmarknadens funktion. Jord- och skogsbruksutskottet fäster uppmärksamhet vid primärproducenternas svaga förhandlingsposition i livsmedelskedjan, särskilt i förhållande till aktörerna inom detaljhandeln, och anser också med tanke på försörjningsberedskapen att det är nödvändigt att ingripa i frågan genom lagstiftning.

Livsmedelsindustrin stödjer sig huvudsakligen på inhemska råvaror. Finlands självförsörjningsgrad för alla livsmedel är enligt redogörelsen omkring 80 procent när det inte finns några problem med tillgången på produktionsinsatser. Självförsörjningsgraden kan dock variera mycket mellan olika produktgrupper inom jordbruket. Ekonomiutskottet anser att det med tanke på försörjningsberedskapen är viktigt att trygga en tillräcklig självförsörjningsgrad inom livsmedelsproduktionen. Den inhemska matproduktionens och självförsörjningsgraden i fråga om hela värdekedjan och produktionskedjan accentueras särskilt vid långvariga kriser. Också de långa avstånden och Finlands beroende av sjötransporter ökar behovet av en hög självförsörjningsgrad inom livsmedelsproduktionen.

Redogörelsen konstaterar att den nationella försörjningsberedskapen inom livsmedelsförsörjningen förutsätter att åtskilliga olika produktionsinsatser finns tillgängliga utan störningar. Dessa är särskilt tillgången på säsongarbetskraft, flytande bränslen, naturgas, utsäde, plantor, växtskyddsmedel, foderråvaror, strö, förpackningsmaterial, reservdelar till jordbruksmaskiner och jordbruksredskap, veterinärmedicinska läkemedel och skyddsutrustning samt transporter. Rysslands anfallskrig mot Ukraina och sanktionerna mot Ryssland har höjt priserna på många viktiga

Betänkande EkUB 51/2022 rd

insatsvaror inom primärproduktionen och försvårat tillgången till dem. Det gör det nödvändigt att hitta nya leverantörer och transportsätt för produkterna. Det återspeglas i sin tur oundvikligen i verksamhetsmöjligheterna och lönsamheten för jordbruket. Ekonomiutskottet håller med om att den inhemska produktionen av produkter som är centrala för jordbruket, till exempel gödningsmedel och foder, bör stärkas i den mån det är möjligt. Det är viktigt särskilt eftersom de problem med tillgången som Rysslands anfallskrig orsakar sannolikt är långvariga.

Livsmedelsindustrin är en bransch som är känslig för klimatförändringens konsekvenser både i Finland och globalt. Dessa risker har också realiserats genom torka, översvämningar och stormar samt under flera vegetationsperioder med extremt ogynnsamma väderförhållanden. Ekonomiutskottet anser det viktigt att lantbruk bedrivs i hela landet och åkerodling bedrivs i olika jordarter. Det decentraliserar de risker klimateffekterna medför för livsmedelsproduktionen. Ekonomiutskottet konstaterar att de klimatrisker i livsmedelsproduktionen som realiseras ute i världen kan leda till allvarliga livsmedelskriser, med påföljande oroligheter och flyttningsrörelser som kan återspeglas också i Finland.

Energiförsörjningen

Försörjningsberedskapen inom energiförsörjningen omfattar särskilt tillgången på gas, värme, el och olja. I händelse av störningar i energitillgången ska det enligt redogörelsen finnas lager av importerade bränslen som motsvarar normalförbrukningen under i genomsnitt fem månader. Sektorn har beredskapsplaner också för att säkra överförings- och distributionsnäten samt transport- och lagringssystemen.

Utmaningar i fråga om energiförsörjningen är särskilt de konsekvenser som Rysslands anfallskrig har för tillgången på energi samt energiomställningen i anslutning till klimatförändringen och den gröna omställningen. Övergången till utsläppsfri energi och tryggheten av försörjningsberedskapen i fråga om energi förutsätter att olika energiformer utnyttjas sakkunnigt. Å andra sidan bidrar den gröna omställningen till att väst frigör sig från beroende av rysk import och förbättrar därmed också försörjningsberedskapen inom energisektorn. I och med den gröna omställningen har Finland möjlighet att bli självförsörjande i fråga om energi.

I redogörelsen om försörjningsberedskap konstateras det att det inte har gjorts några ändringar i de befintliga säkerhetsupplagen. Den totala mängden säkerhetsupplag har dock ökat genom att upplagringen av energitorv inletts, vilket samtidigt utvidgar bränsleutbudet. Särskild uppmärksamhet bör fästas vid tryggheten av fjärrvärmeproduktionen. Ekonomiutskottet hänvisar till denna del till sitt betänkande EkUB 33/2022 rd, enligt vilket syftet med säkerhetsupplaget är att trygga såväl en kontrollerad övergång till ett klimatneutralt samhälle som en fungerande värmeförsörjning. Ekonomiutskottet betonar att Försörjningsberedskapscentralen har den bästa förmågan att bedöma frågor som gäller säkerhetsupplagring.

Ekonomiutskottet håller med redogörelsen om att det med tanke på försörjningsberedskapen är väsentligt att energiproduktionen är mångsidig. Dessutom anser utskottet att det är viktigt att satsa på investeringar i produktion, användning och lagring av ren elenergi och att uppmuntra nya och kostnadseffektiva energiinnovationer. Investeringar i ny kostnadseffektiv teknik stärker Finlands konkurrenskraft och därmed också försörjningsberedskapen.

Betänkande EkUB 51/2022 rd

Ekonomiutskottet hänvisar till revisionsutskottets utlåtande (ReUU 4/2022 rd — SRR 8/2022 rd) och konstaterar att minskad användning av fossila bränslen som en del av den gröna omställningen har betydande statsfinansiella konsekvenser, eftersom energiskatterna och försörjningsberedskapsavgiften för närvarande tas ut närmast för fossila bränslen.

Säkerställande av en fungerande finansmarknad

Den infrastruktur för betalningsrörelse, kortbetalning och värdepappershandel som används i Finland har förändrats kraftigt på 2000-talet. Finansinstituten har överfört system och datalager som är viktiga med tanke på deras tjänsteproduktion till utlandet. Hinder i användningen av internationella system eller datalager kan avbryta betalningsrörelsen, kortbetalningen och värdepappershandeln i Finland. Betydelsen av finanssektorns beredskapsarbete har accentuerats på grund av den senaste tidens förändringar i den säkerhetspolitiska miljön och i synnerhet de ökande hybrid- och cyberhoten.

Beredskapsnivån inom den finländska finansmarknaden motsvarar enligt redogörelsen för närvarande inte helt de riktlinjer som uppställts i säkerhetsstrategin för samhället och de mål för beredskapen som uppställts av statsrådet. I vissa sakkunnigyttranden konstateras det att detta delvis stämmer, eftersom det inte har funnits någon nationell beredskap i fråga om betalningssystem, kortbetalning och infrastruktur för värdepapper. Dessutom är alla centraliserade och centrala system med några få undantag belägna utanför Finlands gränser.

Ekonomiutskottet konstaterar att situationen har förbättrats något genom det kontosystem inom försörjningsberedskapen som togs i bruk 2022 och som förvaltas av Verket för finansiell stabilitet. Syftet med kontosystemet är att trygga de dagliga betalningarna i krissituationer eller om en bank som är verksam i Finland blir insolvent. Systemet möjliggör kontoöverföringar, kortbetalningar och kontantuttag vid allvarliga störningar under normala förhållanden eller under undantagsförhållanden, om banken inte kan använda de system som de centrala betaltjänsterna förutsätter. Dagliga betalningar säkerställs också av att betalningsrörelsen mellan bankerna tryggas, vilket Finlands Bank ansvarar för. Ekonomiutskottet påpekar att kontantbetalning också bör vara möjlig och att kontanter ska finnas tillgängliga under kriser.

Ekonomiutskottet konstaterar i enlighet med redogörelsen att arbetet för att förbättra försörjningsberedskapen inom finanssektorn bör fortsätta i fråga om tjänster som är kritiska för samhällets funktion. Utskottet inser att man i detta arbete måste beakta finansmarknadens starka beroende av att samhällets grundläggande infrastruktur-tjänster, i synnerhet eldistributionen och datakommunikationen, fungerar. Dessutom bör det beaktas att finansmarknadslagstiftningen i stor utsträckning har harmoniserats på EU-nivå.

Kontinuerliga transporter

Fungerande logistik och godstransporter är ett måste för att i krissituationer trygga kritiska funktioner inom många branscher. Grunden för beredskapen är logistiktjänster på marknadsvillkor, en fungerande infrastruktur samt samarbete mellan näringslivet och myndigheterna. Logistikerna omfattar enligt redogörelsen bland annat väg- och järnvägstransporter, sjö- och lufttransporter och hamnar samt penning- och informationsflöden i anslutning till dessa.

Betänkande EkUB 51/2022 rd

Nästan 90 procent av Finlands export och import går sjövägen, så kontinuiteten i samhällets vitala funktioner är ytterst beroende av sjötransporter. Säkra sjötransporterna förutsätter bland annat att tillgången på bränsle, hamnarnas försörjningsberedskap och de transportrutter som leder till hamnarna tryggas, för att därigenom skydda de transportrutter som leder till hamnarna och de internationella förbindelserna. Enligt sakkunnigyttrandena finns det inte tillräckligt med inhemskt isförstärkt tonnage för försörjningsberedskapens behov under undantagsförhållanden, och dessutom uttrycks oro över sjöpersonalens tillräcklighet. Ekonomiutskottet konstaterar att kontinuiteten i sjötransporterna, att fartygen förblir under finsk flagg och tillgången på tillräckligt isförstärkt tonnage och personal till sjöss är centrala faktorer för att sjötransporterna ska fungera också i exceptionella situationer. Utskottet noterar särskilt energiomställningen inom sjöfarten. Finlands försörjningsberedskap kräver säkra sjötransporter, och särskild uppmärksamhet bör fästas vid att de löper smidigt.

I redogörelsen och kommunikationsutskottets utlåtande (KoUU 35/2022 rd) konstateras det att även om sjötransporterna inte helt kan ersättas med andra transportformer, förutsätter de ökade spänningarna i Östersjöregionen också att alternativa transportrutter och ersättande transportformer utreds. Säkerställandet av att de fungerar beaktas vid uppdateringen av den riksomfattande transportsystemplanen. Ekonomiutskottet konstaterar i likhet med kommunikationsutskottet att transportrutterna bör fungera i hela landet och betonar vikten av beredskap för energi- och bränsleförsörjningen för att logistiken ska kunna tryggas under alla förhållanden. Ekonomiutskottet betonar också vikten av att den gränsöverskridande infrastrukturen fungerar och utvecklas med tanke på försörjningsberedskapen.

I sakkunnigyttrandena betonas att försörjningsberedskapen inom logistik- och transportbranschen i stor utsträckning är beroende av privata företag. För att företagens verksamhetsförutsättningar ska bevaras också vid kraftiga och oförutsedda förändringar i omvärlden, såsom stigande energipriser, måste verksamheten vara lönsam och konkurrenskraftig i förhållande till jämförelseländerna. Ekonomiutskottet fäster uppmärksamhet vid att en stor del av företagen inom transportbranschen är små och medelstora, och det är viktigt att identifiera underleverans- och leveranskedjorna inom branschen och att förstå verksamhetsprinciperna samt säkerställa distributionsnätet för bränslen också med tanke på försörjningsberedskapen.

Social- och hälsovården

Social- och hälsovårdens tjänster och utrustning (läkemedel, vacciner, infusionsvätskor och medicintekniska produkter) är viktiga för försörjningsberedskapen. Det är viktigt att utveckla social- och hälsovårdens beredskap på såväl nationell som regional och lokal nivå. Ett särskilt problem inom hälso- och sjukvården har visat sig vara tillgången på kvalificerad personal.

Den finländska social- och hälsovården är kopplad till de globala värdekedjorna och leveranskedjorna, genom vilka exempelvis kritiska material, produkter och utrustning för hälso- och sjukvård samt läkemedel passerar. En mycket centraliserad global läkemedelsproduktion och anknytande logistik är känslig för störningar. Också för tillverkning av olika typer av utrustning, såsom medicinsk utrustning eller andra kritiska produkter, krävs komponenter vars tillverkning kan påverkas väsentligt av produktionsstörningar. Dessutom ställer Finlands geografiska läge, beroendet av sjötransporter och de långa transportavstånden samt den energiintensiva ekonomiska struktu-

Betänkande EkUB 51/2022 rd

ren särskilda krav också på beredskapen inom social- och hälsovården. Ekonomiutskottet betonar att erfarenheterna av covid-19-pandemin bör utnyttjas i det framtida beredskapsarbetet.

Social- och hälsovårdsutskottet betonar i sitt utlåtande (ShUU 14/2022 rd) att funktionsförmågan inom social- och hälsovården behöver stärkas både på lokal, regional och nationell nivå så att olika hotbilder kan bemötas samlat på nationell nivå. Social- och hälsovårdsutskottet fäster särskild uppmärksamhet vid de investeringar som den materiella beredskapen förutsätter och vid att Finlands försvarsmakt i stor utsträckning är beroende av arrangemangen och förmågorna inom civil hälso- och sjukvård. Social- och hälsovårdsutskottet fäster också uppmärksamhet vid betydelsen av ett nära internationellt samarbete både på nordisk nivå och på EU-nivå och hänvisar i exempelvis till EU:s första strategiska lager för kemiska, biologiska, radiologiska och nukleära hot som inrättats i Finland och som innehåller personlig skyddsutrustning, mätutrustning, läkemedel och antikroppar. I utlåtandet lyfter man också fram Folkpensionsanstaltens och välfärdsområdenas centrala betydelse för försörjningsberedskapen. Ekonomiutskottet omfattar social- och hälsovårdsutskottets synpunkter.

I sakkunnigyttrandena lyfter man fram den myndighet för beredskap och insatser vid hälsokriser, Hera, som inrättats i anslutning till den nya kommissionen, samt vikten av ett fungerande samarbete mellan Hera och de nationella aktörer som ansvarar för beredskapen inom social- och hälsovården. Utskottet anser att observationerna är motiverade.

Ekonomiutskottet anser liksom social- och hälsovårdsutskottet att Försörjningsberedskapscentralens uppgifter och skyldigheter i förhållande till ansvaret inom social- och hälsovården måste förtydligas. Utskottet anser att den verksamhet som lyder under social- och hälsovårdsministeriet i fortsättningen bedöms i större utsträckning vid planeringen av beredskapen och att man hör i synnerhet praktiska aktörer, såsom representanter för sektorerna för läkemedelsförsörjning och hälsoteknik.

Internationellt samarbete

I och med förändringarna i omvärlden till följd av covid-19-pandemin och Rysslands anfallskrig har det internationella samarbetet kring försörjningsberedskapen fått allt större betydelse. Finland deltar enligt redogörelsen aktivt i det internationella beredskaps- och försörjningsberedskapssamarbetet på nordisk nivå, inom Europeiska unionen och globalt.

En marknadsbaserad försörjningsberedskapsmodell som i stor utsträckning baserar sig på företagens insatser förutsätter mångsidiga politiska och handelsekonomiska internationella förbindelser. Redogörelsen betonar att Finland försvarar en öppen och regelbaserad handelspolitik och anser att det är viktigt att utveckla den också med tanke på försörjningsberedskapen. En utvidgning av EU:s nätverk av handelsavtal och ett effektivt genomförande av handelsavtalen kommer med större sannolikhet att göra det möjligt att hitta alternativa leveranskedjor och insatsvaror, vilket underlättar tillgången till varor och tjänster och därmed stärker försörjningstryggheten. Ekonomiutskottet anser att den föreslagna verksamhetsprincipen är korrekt och motverkar protektionistiska förfaranden.

Betänkande EkUB 51/2022 rd

Ekonomiutskottet konstaterar att en allt större del av försörjningsberedskapsarbetet sker i samarbete mellan EU-länderna och delvis på EU-regleringens villkor. Redogörelsen lyfter särskilt fram det nya CER-direktivet (Resilience of Critical Entities), vars syfte är att förbättra motståndskraften mot störningar i tjänster som är nödvändiga för Europeiska unionen, upprätthålla vitala ekonomiska funktioner i samhället och säkerställa att kritiska aktörer på den inre marknaden i fortsättningen förutsätts ha en enhetlig beredskapsnivå oberoende av i vilken medlemsstat de är verkamma. Direktivet anger nio kritiska sektorer: trafik, energi, banker, finansmarknaden, hälsa, livsmedelsförsörjning, vatten- och avfallsvattenförsörjning, digital infrastruktur och rymden och i begränsad utsträckning den offentliga sektorn.

Enligt utredning till ekonomiutskottet förutsätter det nationella genomförandet av direktivet såväl ändringar i sektorspecifik lagstiftning som uppdatering av lagstiftningen om försörjningsberedskapen. Dessutom bör Försörjningsberedskapscentralens och försörjningsberedskapsorganisationens roller vid tillämpningen av CER-direktivet fastställas. Ekonomiutskottet ser det som en naturlig lösning att Försörjningsberedskapscentralen i Finland sköter de praktiska frågorna som nationell kontaktpunkt enligt CER-direktivet och eventuellt också som behörig myndighet.

CER-direktivet är ett bra exempel på att EU har börjat ta på sig en större roll i försörjningsberedskapsfrågor. Ekonomiutskottet konstaterar att det på EU-nivå också finns och planeras åtskilliga andra instrument för att stärka den inre marknads motståndskraft mot störningar och kriser. Till dessa hör bland annat EU:s direktiv om nät- och informationssäkerhet NIS2, Dora-förordningen om digital operativ motståndskraft inom finanssektorn, den nya myndigheten för nödsituationer inom hälso- och sjukvården Hera samt krisinstrumentet för den inre marknaden SMEI. Utskottet anser det vara nödvändigt att relationerna mellan alla befintliga och planerade EU-projekt som gäller krishantering och beredskap förtydligas och att det säkerställs att bestämmelserna och tillämpningen av dem inte överlappar varandra eller strider mot varandra. Ekonomiutskottet konstaterar dessutom att det bör utredas vilka konsekvenser EU-lagstiftningen har för de nationella försörjningsberedskaps- och krisberedskapssystemen. Ekonomiutskottet betonar att detta är ytterst viktigt också därför att unionens gemensamma beredskap vid kriser inte ersätter eller begränsar medlemsstaternas ansvar för den nationella beredskapen.

Natomedlemskapets betydelse för Finlands försörjningsberedskap

Ekonomiutskottet fäster i likhet med försvarsutskottet uppmärksamhet vid att medlemskapet avsevärt förbättrar försörjningsberedskapen inom sjötrafiken i Östersjön, vilket är ytterst viktigt med tanke på Finlands försörjningsberedskap och kristålighet.

Nato har ingen makt att styra medlemslänternas försörjningsberedskap men har utvecklat en utvärderingsmodell för medlemslänternas som omfattar sju grundläggande krav på civil beredskap. Finlands modell för försörjningsberedskapen motsvarar väl Natos sju grundläggande krav. Det bör dock noteras att Nato i första hand är en försvarsunion där säkerheten styr tänkandet och resiliensfrågorna utvecklas vid sidan av det.

Ekonomiutskottet noterar i likhet med redogörelsen Natofördragets artikel 8 som förhindrar Natos medlemsstater från att ingå avtal med tredje parter som går före de förpliktelser som medlemskapet medför. Således är avtalet med ett land som inte hör till Nato alltid sekundärt i förhållande till

Betänkande EkUB 51/2022 rd

eventuella andra Natoländers samtidiga behov. Också denna princip kommer i och med Finlands Natomedlemskap att stärka Finlands försörjningsberedskap.

Tryggande av de ekonomiska resurserna för försörjningsberedskapen

Finlands försörjningsberedskap bekostas på många sätt. Den viktigaste finansieringskällan är försörjningsberedskapsfonden, som förvaltas av Försörjningsberedskapscentralen och ligger utanför statsbudgeten. Dessutom innehåller statsbudgeten den finansiering som för varje ministeriums förvaltningsområde reserverats för försörjningsberedskapen.

Försörjningsberedskapsfonden

Försörjningsberedskapsfonden är en fond utanför statsbudgeten. Det är ett exceptionellt arrangemang som med stöd av 87 § i grundlagen är tillåtet endast om skötseln av någon bestående statlig uppgift nödvändigtvis kräver det. Ekonomiutskottet hänvisar till revisionsutskottets utlåtande (ReUU 4/2022 rd — SRR 8/2022 rd) där utskottet utifrån inkomna utredningar anser att försörjningsberedskapsfonden som finansieringsform för försörjningsberedskapsåtgärder är motiverad för att garantera flexibel och snabb finansiering i exceptionella situationer. Ekonomiutskottet instämmer i detta.

Utskottet konstaterar att försörjningsberedskapsfondens betydelse som en allmän källa till finansiering av försörjningsberedskapsprojekt inom den offentliga förvaltningen har blivit allt viktigare under årens lopp, samtidigt som de olika förvaltningsområdens egen beredskap och resurstilldelning har försvagats. Försörjningsberedskapsfonden har till exempel betalat bestående kostnader inom olika förvaltningsområden, såsom löner. Revisionsutskottet menar att situationen är problematisk med tanke på enhetsprincipen för budgeten, men anser det vara bra att man i redogörelsen noterar frågan och uppställer som riktlinje att försörjningsberedskapsfonden i regel inte ska finansiera sektorministeriernas försörjningsberedskapsfunktioner under normala förhållanden. Ekonomiutskottet anser att riktlinjen och de motiveringar som ligger till grund för den är lämpliga och går i rätt riktning.

Enligt försörjningsberedskapsredogörelsen har försörjningsberedskapsfondens avkastning redan länge varit sjunkande. Det beror på att det inte har gjorts inflationsjusteringar i nivån på försörjningsberedskapsavgiften, som fastställdes 1992. Intäkterna från försörjningsberedskapsavgiften sjunker också av den orsaken att försörjningsberedskapsavgift tas ut för fossila bränslen, el och i liten utsträckning för vissa förnybara bränslen. När man som en del av den gröna omställningen övergår från fossila energikällor till andra energikällor, minskar utfallet av försörjningsberedskapsavgiften oundvikligen. Ekonomiutskottet uttrycker i likhet med revisionsutskottet sin oro över den sjunkande trenden för försörjningsberedskapsavgiften och anser det viktigt att försörjningsberedskapsfondens bärkraft tryggas också i framtiden.

Sammanfattande synpunkter

Ekonomiutskottet anser att försörjningsberedskapen i Finland måste följas regelbundet och utvecklas i rätt tid utifrån förändringarna i omvärlden. Försörjningsberedskapen måste i högre grad ses som en del av Finlands övergripande säkerhet. Utskottet anser att den nuvarande modellen,

Betänkande EkUB 51/2022 rd

som baserar sig på marknadsvillkor och samarbete mellan myndigheter, företag och tredje sektor, fortfarande i huvudsak fungerar bra. Utskottet konstaterar att utvecklandet av försörjningsberedskapen också i fortsättningen bör grunda sig på ett mångsidigt utnyttjande av Finlands egna styrkor samt internationella nätverk och partnerskap.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Ekonomiutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner ett ställningstagande med anledning av redogörelse SRR 8/2022 rd.

Utskottets förslag till ställningstagande

Riksdagen har ingenting att anmärka med anledning av redogörelsen.

Helsingfors 23.2.2023

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Sanni Grahn-Laasonen saml
vice ordförande Katri Kulmuni cent
medlem Atte Harjanne gröna
medlem Mari Holopainen gröna
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Eeva Kalli cent (delvis)
medlem Matias Mäkynen sd
medlem Raimo Piirainen sd
medlem Sakari Puisto saf
medlem Minna Reijonen saf
medlem Janne Sankelo saml
medlem Hussein al-Tae sd
medlem Veikko Vallin saf
medlem Tuula Väättäinen sd (delvis)
medlem Johannes Yrttiaho vänst
ersättare Juha Mäenpää saf.

Sekreterare var

utskottsråd Johanna Rihto-Kekkonen.