

Statsrådets redogörelse om försörjningsberedskapen

Innehåll

1. Inledning	3
2. Internationellt samarbete	8
2.1. Internationell beredskapsverksamhet	8
2.2. Bilateralt försörjningsberedskapssamarbete	10
2.3. Centrala EU-projekt som påverkar försörjningsberedskapen	11
3. Utveckling av försörjningsberedskapens verksamhetsmiljö och effekterna av denna utveckling	14
3.1. Långsiktig uppföljning och aktuella hot mot försörjningsberedskapens verksamhetsmiljö	14
3.2. Klimatförändringen	16
3.3. Digitalisering och cybersäkerhet	17
3.4. Hybridhot	19
4. Medborgarnas beredskap	19
5. Verksamhetsmodell för försörjningsberedskapen	21
5.1. Reglering och planering av och organisationer inom försörjningsberedskapen	21
5.1.1 Lagen om tryggnad av försörjningsberedskapen och statsrådets beslut om målen med försörjningsberedskapen	21
5.1.2 Försörjningsberedskapscentralens och försörjningsberedskapsorganisationens roll	23
5.1.3 Försörjningsberedskapsfonden	26
5.1.4 Nuläget för den materiella beredskapen	29
5.1.5 Utgångspunkter för den sektorsvisa beredskapen	31
5.1.6 Regional försörjningsberedskap	40
5.2. Kritisk infrastruktur	42
6. Militär försörjningsberedskap	46
7. Riktlinjer för utveckling av försörjningsberedskapen	48
Säkerställande av att den totala nivån på försörjningsberedskapen är tillräcklig	
7.1. Ekonomiska resurser för försörjningsberedskapen	49
7.2. Uppdatering av försörjningsberedskapslagstifningen	50
7.3. Utvecklande av den sektorsvisa beredskapen och det sektorsvisa samarbetet samt säkersställande av kompetensen	52
7.4. Utveckling av nätversmodellen och behovet av en kontinuerlig samhällsdialog	55
Bilaga 1. Försörjningsberedskapssystemet	56

1. Inledning

Statsrådets redogörelse om försörjningsberedskapen lämnas nu för första gången till riksdagen. Redogörelsen fastställer de viktigaste målen för utvecklingen av försörjningsberedskapen fram till 2030. I redogörelsen beskrivs verksamhetsmiljön för försörjningsberedskapen i Finland och i en internationell kontext samt bedöms behoven att utveckla försörjningsberedskapen i en snabbt föränderlig omvärld. Genom redogörelsen och verkställandet av den säkerställs en tillräcklig nivå och funktionsförmåga på försörjningsberedskapen som en del av samhällets övergripande säkerhet. I redogörelsen behandlas beredskapen och försörjningsberedskapsarbetet under normala förhållanden utan att man går in på de operationella detaljerna.

Försörjningsberedskap innebär beredskap för kriser och störningar samt kontinuitetskontroll så att den produktion, service och infrastruktur som är nödvändig för med tanke på befolkningens försörjning, näringsliv och försvar ska kunna tryggas vid allvarliga störningar och undantagsförhållanden. Det är fortfarande viktigt att trygga de grundläggande behoven, men beredskap inför nya slags hot är också en viktig del av dagens försörjningsberedskapsarbete.

Marknadsaktörernas förmåga att anpassa sig till störningar och trygga en kontinuerlig verksamhet anger kriståligheten hos produktion och service av väsentlig betydelse. Försörjningsberedskapen bygger i stor utsträckning på förmågan hos de företag som är verksamma inom de kritiska sektorerna att reagera under undantagsförhållanden, tåla kris- och störningssituationer och att snabbt återhämta sig från dem. I Finland baserar sig försörjningsberedskapsarbetet på samarbete mellan den offentliga, privata och tredje sektorn.

Försörjningsberedskapens internationella verksamhetsmiljö har förändrats avsevärt i och med covid-19-pandemin. Det nordiska samarbetet kring försörjningsberedskapen har utvidgats ytterligare, betydelsen av Östersjöns säkerhetspolitiska miljö för de omgivande länderna har ökat och inom Europeiska unionen pågår flera projekt som också påverkar det nationella ordnandet av försörjningsberedskapen och lagstiftningen om den. Finland ansökte om medlemskap i Nordatlantiska fördragsorganisationen Nato den 18 maj 2022. Även om den internationella verksamhetsmiljön förändras och den internationella dimensionen stärks inom försörjningsberedskapen bygger det finländska försörjningsberedskapssystemet också i fortsättningen på nationell beredskap och nationella åtgärder.

Rysslands invasion av Ukraina har inneburit en grundläggande förändring i Finlands och Europas säkerhetspolitiska miljö. Säkerhetsläget i Europa och Finland är allvarigare och svårare att förutse än någonsin efter kalla kriget. Förändringen bedöms bli långvarig. Den ökade spänningen försvagar också säkerhetssituationen och dess förutsägbarhet i Östersjöregionen. Rysslands invasion påverkar på ett övergripande sätt relationerna mellan Finland och Ryssland.

Statsrådet lämnade en redogörelse om förändringarna i den säkerhetspolitiska miljön till riksdagen den 13 april 2022 ([SRR 1/2022 rd](#)). Situationens utveckling och de beslut som fattas har också konsekvenser för försörjningsberedskapen och utvecklandet av den.

Försörjningsberedskapsarbetet har långa anor i Finland. Dess rötter sträcker sig mer än hundra år tillbaka i tiden till den försörjningskris som orsakades av första världskriget. Under andra världskriget låg tyngdpunkten i försörjningsberedskapen på att trygga militära och civila behov. Den försvarsekonomiska planeringskommissionen inledde sin verksamhet på 1950-talet och under det följande årtiondet etablerades lagstiftningen om beredskapen, och verksamheten utvecklades i en mera organiserad riktning.

Energikrisen synliggjorde konsekvenserna av internationella kriser och beroenden på 1970-talet. De allmänna målen för försörjningsberedskapen fastställdes första gången 1988 och Försörjningsberedskapscentralen inledde sin verksamhet i början av 1993. Det kalla krigets slut och Finlands anslutning till Europeiska unionen förändrade verksamhetsmiljön avsevärt. Vidare har omvärlden på 2000-talet formats av det allt större ömsesidiga globala beroendet, den tekniska utvecklingen och nya hot som överskrider statsgränserna.

Under de senaste åren har flera redogörelser lämnats om helheter som gäller försörjningsberedskapen. Sådana är försvarsredogörelsen (Statsrådets publikationer 2021:78), den utrikes- och säkerhetspolitiska redogörelsen (Statsrådets publikationer 2020:30), redogörelsen för den inre säkerheten (Statsrådets publikationer 2021:48), statsrådets redogörelse om underrättelselagstiftningen (Statsrådets publikationer 2021:96), samt statsrådets principbeslut om en säkerhetsstrategi för

samhället (Statsrådets principbeslut den 2 november 2017)¹. I Finland görs dessutom regelbundet en nationell riskbedömning² som baserar sig på EU:s civilskyddsmekanism och som i praktiken samordnar de olika aktörernas egna riskbedömningar (Inrikesministeriets publikationer 2019:5).

I enlighet med samhällets säkerhetsstrategi är försörjningsberedskapen en del av den övergripande säkerheten, som är en samarbetsmodell för den finländska beredskapen. Med tanke på försörjningsberedskapen är det viktigt med växelverkan mellan olika aktörer (myndigheter, den privata sektorn, frivilligorganisationer och individer) i beredskapsfrågor på nationell, internationell, regional och lokal nivå.

Statsrådets beslut om målen med försörjningsberedskapen (1048/2018) fastställer försörjningsberedskapsnivån. I beslutet fastställs de allmänna utgångspunkterna för försörjningsberedskapen, principerna för genomförandet, de nationella målen och tyngdpunkterna i försörjningsberedskapsarbetet. Beslutet uppdateras regelbundet.

Lagstiftningen om försörjningsberedskapen gäller beredskapen och försörjningsberedskapsarbetet under normala förhållanden. Myndigheternas befogenheter under undantagsförhållanden regleras i beredskapslagen. Justitieministeriet inledde i april 2022 en totalreform av beredskapslagen. En annan speciallag som reglerar undantagsförhållanden är lagen om försvarstillstånd (1083/1991), som gäller nationella nödlägen till följd av väpnade konflikter.

¹ *Säkerhetsstrategin för samhället* harmoniserar de nationella principerna för beredskapen och styr förvaltningsområdenas beredskap. I säkerhetsstrategin för samhället presenteras en samarbetsmodell för den övergripande säkerheten där aktörerna delar och analyserar information som gäller säkerheten, planerar och övar tillsammans. En viktig del av beredskapsarbetet är att vara förutseende. Statsrådet har gett Säkerhetskommittén i uppdrag att utarbeta en uppdatering av säkerhetsstrategin för samhället. Avsikten är att strategin ska bli färdig i början av 2023.

² Syftet med *den nationella riskbedömningen* är att förutse händelser som plötsligt kan drabba Finland och som kräver att myndigheterna agerar på ett sätt som avviker från det normala eller att de till och med ber om hjälp från andra länder. I den nationella riskbedömningen identifieras hot som riktar sig mot samhällets vitala funktioner. Denna riskbedömning har en väsentlig koppling till den nationella beredskapen och säkerhetsstrategin för samhället.

Under åren 2020–2021 har det gjorts flera bedömningar och utredningar³ om försörjningsberedskapen och Försörjningsberedskapscentralen. Utgående från dessa och i försörjningsberedskapsorganisationens egna bedömningar har det exempelvis tagits upp utvecklingsbehov som hänför sig till försörjningsberedskapsfondens bärkraft, regleringen av försörjningsberedskapen, målbeslutet om försörjningsberedskapen, riksdagens roll i försörjningsberedskapsfrågor, den materiella beredskapen, nätverksmodellen för försörjningsberedskapen samt arbetet med lägesbilden.

De utredningar som gjorts om försörjningsberedskapen samt erfarenheterna av covid-19-pandemin visar att Finland har ett välfungerande försörjningsberedskapssystem, men att den förändrade omvärlden kräver att tillräckliga resurser tryggas och verksamhetsmodellen uppdateras och utvecklas.

Det strategiska målet med försörjningsberedskapen är att trygga befolkningens, näringslivets och försvarets nödvändigaste grundläggande behov. I målsättningen och valet av medel för försörjningsberedskapsarbetet måste Finlands särdrag beaktas, såsom det kalla klimatet, det perifera läget, beroendet av sjötransporter, en energiintensiv ekonomisk struktur, långa transportavstånd och beroendet av utländska varor.

Nivån på den nationella försörjningsberedskapen i Finland är i princip god. Rikliga naturresurser, god livsmedelsproduktionskapacitet, ett utvecklat välfärds- och utbildningssystem, en välfungerande infrastruktur och ett tätt samarbete mellan den offentliga, privata och tredje sektorn är exempel på Finlands nationella styrkor som hjälper till att upprätthålla den nationella försörjningsberedskapen.

I en förändrad omvärld måste vi bedöma om Finlands beredskap är tillräcklig totalt sett, i synnerhet när tyngdpunkten i försörjningsberedskapen håller på att förskjutas till att trygga kristålligheten.

³ Utvärdering av Försörjningsberedskapscentralen som gjorts av ett konsortium under ledning av Vasa universitet den 28 maj 2021.

(Från spannmål till nätverk: Utvärdering av Försörjningsberedskapscentralen, Arbets- och näringsministeriets publikationer 2021:32 <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/163181>)

Försörjningsberedskapsrådets analys av coronakrisen 19.11.2020 (Försörjningsberedskapsorganisationens publikation <https://www.huoltovarmuukeskus.fi/files/64e37c6d808d5e981328218248cd2ae1a42384fb/tarkastelu-koronakriisin-vaikutuksista.pdf> (på finska)).

Statens revisionsverks revisionsberättelse om försörjningsberedskapen den 23 juni 2021 (Ställningstaganden 10/2021: Försörjningsberedskapen och tryggheten av den under covid-19-pandemin <https://www.vtv.fi/sv/publikationer/forsorjningsberedskapen-och-tryggandet-av-den-under-covid-19-pandemin/>).

Utgångspunkterna för den nationella försörjningsberedskapen är en välfungerande internationell marknad, en mångsidig industriell och annan produktionsmässig bas, en stabil offentlig ekonomi och en konkurrenskraftig samhällsekonomi. Största delen av de kritiska infrastrukturerna, tjänsterna och produktionen i Finland produceras och upprätthålls av privata företag. Många kritiska företag är internationellt ägda eller multinationella. Också offentliga organisationer behöver produktionsinsatser från den internationella marknaden för att kunna bedriva sin verksamhet.

Ett strategiskt mål med statens bolagsinnehav är också att trygga försörjningsberedskapen.⁴

Också i krissituationer i samhället är utgångspunkten verksamhet som bedrivs på marknadsvillkor. Om marknaden inte kan upprätthålla samhällets ekonomiska och tekniska basfunktioner i störningssituationer och i undantagsförhållanden ska samhället komplettera verksamheten på marknaden med nödvändiga åtgärder. Genom försörjningsberedskapsarbetet bereder man sig på att upprätthålla samhällets kritiska funktioner så normalt som möjligt i alla situationer.

I och med covid-19-pandemin och kriget i Ukraina har frågor som gäller den övergripande säkerheten och försörjningsberedskapen varit föremål för större uppmärksamhet än tidigare. Även omgivningens och samhällets förväntningar ser ut att ha förändrats. Också den ökade diskussionen inom Europeiska unionen om störningstålighet och säkerställande av kritiska åtgärder och kritisk produktion har bidragit till detta (EU:s strategiska oberoende).

Det är svårt att på förhand bereda sig på alla risker, och inte ens alla allvarliga störningar är sådana att de kan hanteras med hjälp av försörjningsberedskapsåtgärder. Försörjningsberedskapens verksamhetsfält ska vara tydligt.

Beredningen av redogörelsen har följts upp av en parlamentarisk uppföljningsgrupp under ledning av arbetsminister Tuula Haatainen. Riksdagen och intressentgrupperna, inklusive näringslivets och organisationernas aktörer, har deltagit i beredningen av redogörelsen också via workshopsarbete. Tjänstemannaberedningen av redogörelsen har styrts av en förvaltningsövergripande ledningsgrupp. Utkastet till redogörelse var på remiss på webbtjänsten utlåtande.fi i juni-augusti 2022. Sammanlagt 93 yttranden lämnades in.

I bilagan till redogörelsen ges en kortfattad beskrivning av Finlands system för försörjningsberedskap.

⁴ Vålstånd genom ansvarsfullt ägarskap. Statsrådets ägarpolitiska principbeslut 8.4.2020.

2. Internationellt samarbete

2.1. Internationell beredskapsverksamhet

Försörjningsberedskapens internationella verksamhetsmiljö har förändrats i och med covid-19-pandemin och särskilt i och med kriget i Ukraina. Vid sidan av de nationella beredskapsåtgärderna har det internationella samarbetets betydelse accentuerats. Det internationella samarbetet kompletterar den nationella beredskapen, men det kan ändå inte ersätta det nationella beredskapsbehovet och de egna nationella åtgärderna.

Den finländska försörjningsberedskapsmodellen anses vara fungerande och täckande i internationell jämförelse. Finlands jämförelseländer när det gäller beredskapen är till exempel Schweiz, Australien, Kanada, Nya Zeeland och Förenta staterna. Flera länder har upprätthållit säkerhetsupplag, särskilt i fråga om energiprodukter och kritiska hälso- och sjukvårdsmaterial. Geopolitiken, historien, det politiska systemet och kulturen inverkar på hur beredskaps- och försörjningsberedskapsverksamheten har organiserats.

Finland deltar aktivt i det internationella beredskaps- och försörjningsberedskaps-samarbetet på nordisk nivå, inom Europeiska unionen och globalt.

De nordiska ländernas intresse för att utvidga samarbetet har ökat särskilt på grund av covid-19-pandemin och det skärpta säkerhetsläget i närområdena. Att utveckla samarbetet var en av Finlands prioriteringar under Finlands ordförandeskap i det nordiska samarbetet 2021. På initiativ av Finland gav de nordiska ländernas statsministrar ett gemensamt uttalande i ärendet i november 2021 och betonade vikten av beredskap och samarbete i en instabil och svårförutsägbar omvärld.

Samarbetet gäller bland annat pandemivacciner. En förstudie om det nordiska samarbetet kring vaccinutveckling och vaccinproduktion har blivit klar år 2022.⁵

En försörjningsberedskap som bedrivs på marknadsvillkor förutsätter mångsidiga politiska och handelsekonomiska internationella relationer. För Finland är det viktigt att det öppna och regelbaserade internationella handelssystemet fungerar stabilt och vidareutvecklas. Genom att ytterligare utöka EU:s nätverk av handels-

⁵ A Nordic joint feasibility study. Potential for collaboration on innovation, development and production of vaccines. Vinnova Report VR 2022:03.

avtal och bättre fullfölja gällande handelsavtal kan man öka alternativen till produktionsinsatser och leveranskedjor förutom att man förbättrar marknadstillträdet.

Finland ansökte om medlemskap i Nordatlantiska fördragsorganisationen Nato den 18 maj 2022. Nu pågår ratificeringsprocessen, som är den sista fasen före Finlands fullvärdiga medlemskap i Nato. Finland har ännu observatörsstatus, kan därmed delta i Natos möten och har yttranderätt vid mötena, men inte rösträtt (vetorätt).

Deltagandet i Natos partnerskap för fred sedan 1994 har lagt grunden för Finlands fullvärdiga medlemskap. Finland har en stark armé och en försvarsbudget som tydligt ligger på Natos målnivå (2 procent av BNP). Det finländska konceptet för övergripande säkerhet väcker intresse i alliansen.

I och med medlemskapet förändras karaktären och praxisen för samarbetet mellan Finland och Nato från icke-bindande partnerskap för fred till intensiv verksamhet enligt Natos gemensamma standarder. Denna förändring inverkar också på de funktioner som hänför sig till resiliens, civil beredskap och försörjningsberedskap.

Syftet med Natos resiliensverksamhet är att stärka alliansens kristålighet och civila aktörers förmåga att stödja det militära försvaret. Nato har ingen makt att styra medlemsländernas försörjningsberedskap men har utvecklat en utvärderingsmodell för medlemsländerna som omfattar sju grundläggande krav på civil beredskap. Med hjälp av modellen utvärderar medlemsländerna sin egen civila beredskapsnivå och därigenom Natos gemensamma resiliens. Finland har från första början medverkat för ökad civil beredskap och resiliens inom partnerskapssamarbetet med Nato. Den finländska försörjningsberedskapsmodellen svarar för närvarande väl mot de sju grundläggande krav som Nato ställer. Den finländska modellen är mer omfattande än de grundläggande kraven och omfattar också många andra verksamhetsområden, men arbetet i Natos resilienskommitté närmar sig innehållet i det finländska begreppet försörjningsberedskap. Medlemskapet förutsätter också satsningar på nationell samordning av verksamheten.

Vid Natos toppmöte i Madrid i juni 2022 förnyades alliansens strategiska koncept, där resiliensen är en naturlig del och där det med resiliens hänvisas till alliansens förmåga att förbereda sig på att stå emot, svara på och snabbt återhämta sig vid strategiska chocker och störningar. Resiliens är inte sekundärt i Nato, utan en väsentlig del av Natos försvar och avskräckande effekt. Nato är dock framför allt ett försvarsförbund där säkerheten styr tänkandet och resiliensfrågorna utvecklas vid sidan av det.

Enligt artikel 3 i Natofördraget är Natos medlemsstater skyldiga att på egen hand upprätthålla en kontinuerlig nationell motståndskraft mot attacker. Denna skyldighet omfattar också hybridhot och påverkan på nationella vitala funktioner. Vad gäller skyldigheten spelar de nationella arrangemangen och förmågorna i fråga om den civila beredskapen och försörjningsberedskapen en central roll. Hur den ovan nämnda beredskapen genomförs i praktiken avgörs av Nato-medlemsstaterna själva.

Artikel 8 i Nordatlantiska fördraget är också viktig med tanke på försörjningsberedskapen, eftersom den hindrar Natos medlemsstater från att ingå sådana avtal med tredje parter som går före de förpliktelser som medlemskapet medför. Om en stat som inte hör till Nato ingår ett avtal med en av Natos medlemsstater om samarbete gällande försörjningsberedskap i kristider, är ett sådant avtal alltid sekundärt i förhållande till andra medlemsstaters samtidiga behov. Exempelvis i det bilaterala försörjningsberedskapsavtalet mellan Finland och Norge ingår ett förbehåll om detta. Riksdagens försvarsutskott konstaterar i sitt utlåtande om statsrådets redogörelse om förändringarna i den säkerhetspolitiska miljön att ett Nato-medlemskap skulle förbättra Finlands försörjningsberedskap.⁶

2.2. Bilateralt försörjningsberedskapssamarbete

Finland har av tradition bedrivit bilateralt samarbete med Sverige och Norge. Finland har ingått avtal om ekonomiskt samarbete i internationella krissituationer med både Sverige och Norge, så kallade försörjningsberedskapsavtal.

Det finns ett avtal med Sverige om ekonomiskt samarbete i internationella krislägen, (107/1992). Avtalet undertecknades 1992 innan länderna blev EU-medlemmar. Avtalet om samarbete på ministerienivå har ingåtts med tanke på en allvarlig internationell spänning som kan betraktas som krig eller hot om krig. Målen i avtalet gäller särskilt ekonomiskt samarbete, informationsutbyte i anslutning till försörjningsberedskapen och kontakter i eventuella internationella krislägen.

Försörjningsberedskapssamarbetet mellan Finland och Sverige har som helhet betraktat ännu varit anspråkslöst. Bilateralt kommittéarbete enligt försörjningsberedskapsavtalet mellan Finland och Sverige (107/1992) har i praktiken inte tillämpats sedan 1990-talet. I den nuvarande verksamhetsmiljön är det viktigt att stärka särskilt det bilaterala försörjningsberedskapssamarbetet mellan Finland och Sverige.

⁶ FsUU 3/2022 rd.

På ämbetsverksnivå har Försörjningsberedskapscentralen och MSB (Myndigheten för samhällsskydd och beredskap) ett aktivt praktiskt samarbete. Ämbetsverken utarbetade i början av 2020 en gemensam strategisk färdplan för försörjningsberedskapssamarbetet. Färdplanen anger samarbetsformerna fram till 2025. I färdplanen beskrivs den process genom vilken man genom intensivare bilateralt samarbete skapar administrativa ramar, samförstånd om verksamhetsbetingelserna samt teman där det bilaterala samarbetet stärker ländernas försörjningsberedskap och allmänna beredskap. Teman är till exempel nätverksbildning och ömsesidigt beroende av samhällets kritiska funktioner, regionala beroenden av globala värde- och leveranskedjor samt de behov som dessa medför för aktuell lägesuppfattning och tvärsektorielt samarbete samt samarbete mellan den offentliga och den privata sektorn. Teman förs in i det praktiska samarbetet exempelvis med hjälp av gemensamma utredningar, analyser och övningar.

Avtalet (55/2006), som ingicks med Norge 2006, gäller upprätthållande av varu- och tjänsteutbytet i krigs- och krissituationer samt vid inre oroligheter och möjliggör också ingående av sektoravtal och beslut om gemensamma beredskapsåtgärder. För att övervaka genomförandet av avtalet ska det finnas en övervakningskommitté som sammanträder regelbundet.

Utöver det bilaterala samarbetet har försörjningsberedskapen under de senaste åren främjats vid trepartssamarbete mellan Finland, Sverige och Norge. Rapporten Critical Nordic Flows⁷, som publicerades våren 2020 beskriver hur Finland, Sverige och Norge kan fördjupa sitt inbördes samarbete för att trygga de med tanke på samhällets grundläggande funktioner viktigaste produkt- och tjänsteflödena. Centrala sektorer är kommunikation och digitala nätverk, energi, mat, finansbranschen, läkemedel och logistik.

2.3. Centrala EU-projekt som påverkar försörjningsberedskapen

Europeiska unionens harmoniserade lagstiftning och inre marknad har en stor betydelse för den finländska försörjningsberedskapen. Exempelvis är en fungerande el- och gasmarknad viktig för att trygga energiförsörjningen i Finland. EU:s jordbrukspolitik gör det för sin del möjligt att bedriva jordbruk i Finlands nordliga läge. Den inre marknaden och fungerande logistiska kedjor, inklusive sjötransporter, är en förutsättning för tillgången till många varor som är viktiga med tanke på för-

⁷ Critical Nordic Flows: Collaboration between Finland, Norway and Sweden on Security of Supply and Critical Infrastructure Protection.

sörjningsberedskapen och tryggheten av utrikeshandeln. En allt större del av försörjningsberedskapsarbetet sker i samarbete mellan EU-länderna och delvis på EU-regleringens villkor.

På EU-nivå har det tagits eller pågår det flera initiativ som påverkar det finländska försörjningsberedskapsarbetet i fortsättningen. Det viktigaste av dessa är det CER-direktivet⁸ (Resilience of Critical Entities) som gäller kritiska entiteters motståndskraft. Syftet med direktivet är att förbättra motståndskraften hos tjänster som är nödvändiga med tanke på Europeiska unionen, att upprätthålla samhällets vitala och ekonomiska funktioner samt säkerställa att kritiska entiteter som är verksamma på den inre marknaden i fortsättningen ska ha en enhetlig beredskapsnivå oberoende av i vilken medlemsstat de är verksamma.

I direktivet definieras nio kritiska sektorer som tillhandahåller sådana tjänster. Sektorerna är trafik, energi, banker, finansmarknaden, hälsa, livsmedelsförsörjning, vatten- och avfallsvattenförsörjning, digital infrastruktur och rymden och i begränsad utsträckning den offentliga sektorn. Direktivet beräknas träda i kraft i december 2022.

Direktivet påverkar verksamheten hos både myndighetsaktörerna och de företag som klassificeras som kritiska. Medlemsstaterna ska utarbeta en nationell strategi för att stärka motståndskraften. Strategin bygger på en nationell CER-riskbedömning och kriterier för identifiering av kritiska entiteter. Utifrån dessa ska det fastställas en styrmodell för att uppnå de strategiska målen, en behörig myndighet eller myndigheter som övervakar och stöder kritiska entiteters motståndskraft samt en nationell CER-kontaktpunkt. I direktivet ingår också myndighetens rätt att förelägga böter om företagen inte vidtar de åtgärder för att förbättra kristålligheten som direktivet förutsätter.

Ett effektivt genomförande av CER-direktivet i vårt land stärker de nationella kritiska entiteternas kristållighet. Som ett led i implementeringsprojektet ska också behoven att utveckla och ändra den nationella myndighetsverksamhet som hänför sig till direktivet bedömas. I sitt utlåtande om statsrådets redogörelse om förändringarna i den säkerhetspolitiska miljön konstaterar riksdagens förvaltningsutskott att det är viktigt att arbetet med att fastställa och identifiera kritisk infrastruktur utförs så snabbt som möjligt, eftersom det är en förutsättning för ett systematiskt skydd av den kritiska infrastrukturen. Finlands nationella lagstiftning och

⁸ Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om kritiska entiteters motståndskraft (COM/2020/829 final).

verksamhet i fråga om försörjningsberedskapen utgör en god grund för detta arbete.⁹

Inom EU pågår flera andra initiativ som hänför sig till beredskap och försörjningsberedskap. Exempelvis uppdateras EU:s direktiv om nät- och informationssäkerhet (NIS) genom ett NIS2-direktiv så att det motsvarar den förändrade omvärlden¹⁰. Syftet med det nya NIS2-direktivet är att stärka både EU:s gemensamma och medlemsstaternas nationella cybersäkerhetsnivå i fråga om sektorer och entiteter som anses kritiska. Direktivet beräknas träda i kraft i december 2022.

Kommissionen lade den 24 september 2020 fram ett förslag till förordning om digital motståndskraft inom finanssektorn (DORA, Digital Operational Resilience Act)¹¹. Syftet med förslaget är att effektivisera och strömlinjeforma finansmarknadsaktörernas IKT-riskhantering och systemtestning och att öka tillsynsmyndigheternas medvetenhet om cyberrisker som drabbar tillsynsobjekt och om farliga situationer som har samband med IKT-frågor. Syftet är att ingripa i risker som inte har beaktats på grund av avsaknaden av gemensamma regler.

Dessutom utvecklas en hälsounion som omfattar hela EU bland annat genom att en ny myndighet för beredskap och insatser vid hälsokriser (HERA, European Health Emergency Preparedness and Response Authority) inrättas i anslutning till Europeiska kommissionen. Dess kärnuppgifter är bland annat att säkerställa utveckling, tillverkning, upphandling och jämlik distribution av centrala medicinska motåtgärder.

EU:s civilskyddsmekanism (UCPM, Union civil Protection Mechanism) täcker naturkatastrofer och katastrofer orsakade av människan. Civilskyddsmekanisms betydelse har accentuerats under coronapandemin och kriget i Ukraina. Finland utvecklar beredskapen för internationell räddningsverksamhet inom ramen för mekanismen och förbereder deltagandet i det strategiska säkerhetsupplagrings-systemet på EU-nivå (CBRNE-hot). Finlands internationella bistånd genom civilskyddsmekanismen är också ett sätt att visa solidaritet i krissituationer.

Målet med det instrument för nödsituationer på den inre marknaden som är under beredning är att minska de negativa effekterna av undantagssituationer på

⁹ FvUU 14/2022 rd.

¹⁰ Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om åtgärder för en hög gemensam cybersäkerhetsnivå i hela unionen, och om upphävande av direktiv (EU) 2016/1148, COM/2020/823 final).

¹¹ Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om digital operativ motståndskraft för finanssektorn och om ändring av förordningarna (EG) nr 1060/2009, (EU) nr 648/2012, (EU) nr 600/2014 och (EU) nr 909/2014, (COM(2020) 595 final).

den inre marknaden. Kommissionens förslag publiceras uppskattningsvis under senare hälften av 2022. Syftet med förslaget är att säkerställa att den inre marknaden fungerar, det vill säga att varor, kapital, tjänster och människor kan röra sig i krissituationer. Det kan eventuellt utnyttjas i beredskapen inför kriser, till exempel för att förebygga problem med tillgången på råvaror eller mellanprodukter.

Kommissionen publicerade i november 2021 ett meddelande om en beredskapsplan för att trygga livsmedelstillgången och livsmedelsförsörjningen under kristider¹². Beredskapsplanen innehåller en förteckning över åtgärder i nio punkter, av vilka en är inrättandet av en permanent europeisk mekanism för beredskap och insatser vid livsmedelsförsörjningskriser. Målet är till exempel att kartlägga risker och sårbarheter samt strukturella problem i EU:s livsmedelskedja och dess kritiska infrastruktur.

3. Utveckling av försörjningsberedskapens verksamhetsmiljö och effekterna av denna utveckling

I den nationella riskbedömningen¹³ identifieras vid sidan av klimatförändringen och digitaliseringen cyberhot och hybridpåverkan som fenomen som påverkar det finländska samhället på ett övergripande sätt. Den nationella riskbedömningen beaktar också befolkningens åldrande och den därav följande minskningen av befolkningen i arbetsför ålder samt urbaniseringen, vilka måste beaktas i samhällets övergripande säkerhet. De kommer också att ge upphov till förändringstryck när det gäller att organisera försörjningsberedskapen i framtiden. Till helheten anknyter indirekt också ett nationellt trygghet av kritisk kompetens inom olika branscher och områden.

3.1. Långsiktig uppföljning och aktuella hot mot försörjningsberedskapens verksamhetsmiljö

Försvarsredogörelsen och redogörelsen för den inre säkerheten som lämnades 2021, den utrikes- och säkerhetspolitiska redogörelsen som lämnades 2020 samt uppdateringen av säkerhetsstrategin för samhället 2017 och den utvidgade nationella riskbedömning som gjordes till strategin följande år identifierar utmaningar i omvärlden samt förändringarnas oförutsebarhet och snabbhet. Det finns också risker som är svåra att identifiera i förväg.

¹² Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt regionkommittén. Beredskapsplan för att trygga livsmedelstillgången och livsmedelsförsörjningen under kristider (COM (2021) 689 final).

¹³ Inrikesministeriets publikationer 2019:5 (endast presentationsblad på svenska).

I samband med beredningen av statsrådets gällande beslut om målen med försörjningsberedskapen (1048/2018) och det föregående beslutet från 2013 förutspåddes de kommande förändringarna i försörjningsberedskapens verksamhetsmiljö i Finland med hjälp av scenarioarbete. Med scenarioarbetet identifieras de centrala förändringsfaktorerna i verksamhetsmiljön, de trender som påverkar försörjningsberedskapsarbetet samt de osäkerhetsfaktorer och eventuella svaga signaler som utmanar detta. När försörjningsberedskapen baserar sig på en konkurrenskraftig marknadsekonomi är det ytterst viktigt att dra nytta av synpunkterna hos de företag och organisationer som är verksamma inom försörjningsberedskapsorganisationen när man förutspår behovet av att utveckla försörjningsberedskapen.

Rysslands krig i Ukraina och dess omfattande och långvariga konsekvenser kräver granskning också med tanke på försörjningsberedskapen. Utöver konsekvenserna måste krigets alternativa utvecklingsförlopp också förutses. Försörjningsberedskapscentralen arbetar med scenarioarbete om de alternativa utvecklingsförloppen av kriget i Ukraina och dess konsekvenser för Finland och Finlands försörjningsberedskap. Syftet med scenarioarbetet är att svara mot de förhållanden som Finland ska ha beredskap för under de närmaste tre åren.

Rysslands krig i Ukraina har på ett avgörande sätt förändrat säkerheten och omvärlden. Det har visat att traditionella hot fortfarande är aktuella. De förändringar som kriget orsakar har behandlats i redogörelsen om förändringarna i den säkerhetspolitiska miljön (SRR 1/2022 rd) som gavs i april 2022. Traditionella hot kombineras med nya hot som cyber- och hybridpåverkan. Beredskap inför många slags hot i en värld av ömsesidigt beroende kräver en svårdefinierad balans mellan det nationella genomförandet av försörjningsberedskapen och beredskap som baserar sig på internationellt samarbete.

Geopolitik och geoekonomi tillsammans kan medföra behov av att ändra prioriteringarna i de åtgärder som hänför sig till den materiella beredskapen och säkerställande och diversifiering av globala värde- och leveranskedjor.

Nättjänster och serviceprocesser som är kritiska med tanke på kontinuiteten i samhällets verksamhet är spridda både i fråga om läge och ägande. Bredbands- och mobilnäten är för en del av befolkningen det enda sättet att ta emot myndighetsinformation och nyheter, eftersom en växande del av befolkningen inte längre använder traditionella radio- och TV-mottagare. Det ökade ömsesidiga beroendet ökar nya sårbarheter som ofta finns utanför landets gränser. Detta innebär en utmaning inte bara för den nationella beredskapen utan också för försörjningsberedskapen. Situationer som förändras snabbt förutsätter framförhållning, en uppdaterad lägesbild och snabb reaktion.

3.2. Klimatförändringen

Klimatförändringen påverkar samhället och dess vitala funktioner på olika sätt, och klimatförändringens framskridande utgör en risk för Finlands försörjningsberedskap. För det första förändras de regionala risker som är förenade med extrema väderfenomen och som är typiska inom Finlands gränser. Dessutom skapar klimatförändringen nya risker för Finlands ekosystem, näringar och kritiska infrastruktur. För det andra ökar klimatförändringen sannolikheten för sådana risker i Finland som återspeglas från världen genom gränsöverskridande effekter. För det tredje har de risker som är förknippade med begränsningen av klimatförändringen, de så kallade övergångsriskerna, blivit allt mer betydande på senare tid.

I försörjningsberedskapsarbetet är det viktigt att konsekvenserna av klimatförändringen granskas särskilt med tanke på kontinuiteten i den kritiska infrastrukturen, produktionen och tjänsterna. Eftersom Finlands vitala funktioner och den kritiska infrastruktur, de tjänster och den produktion som upprätthåller dem nätverkar globalt och är delaktiga i långa värde- och leveranskedjor, kan klimatförändringens konsekvenser störa försörjningsberedskapen oberoende av var i världen de sker.

De frågor i anslutning till klimatförändringen som 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. Också försämringen av den biologiska mångfalden kan medföra utmaningar för försörjningsberedskapen.

Den nödvändiga övergången till utsläppsfria energikällor medför utmaningar för försörjningsberedskapen. För närvarande baserar sig försörjningsberedskapen i fråga om bränslen särskilt på upplagringen av importerade bränslen. Företagens upplagringsskyldighet gäller råolja, annan materialtillförsel inom oljeproduktionen, oljeprodukter, naturgas och stenkol. Dessutom upprätthåller Försörjningsberedskapscentralen säkerhetsupplag och skyddsupplag för bränslen.

Eftersom den energiproduktionskapacitet som baserar sig på förbränning minskar, kan man genom lagring av importerade bränslen i mindre utsträckning än tidigare påverka försörjningsberedskapen. Frågor som gäller tillförlitligheten hos överförings- och distributionsnäten för el, eleffektens tillräcklighet och elsystemets flexibilitet framhävs. Problemet konkretiseras särskilt inom fjärrvärmeproduktionen, som till sin natur är lokal och det kan finnas ett begränsat antal uppvärmningsformer som inte baserar sig på förbränning.

En grön omställning inom energisystemet är nödvändig för att begränsa klimatförändringen för att Finland för sin del ska uppfylla EU:s åtagande att minska växthusgasutsläppen fram till 2030 samt det nationellt uppställda målet om att Finland ska bli koldioxidneutralt till 2035. EU strävar efter att under de närmaste åren slopa beroendet av Ryssland när det gäller import av energi. Finland lösgör sig i praktiken mycket snabbt från den ryska energin. Den gröna omställningen bidrar till att avveckla beroendet av import från Ryssland och förbättrar således försörjningsberedskapen också inom energisektorn.

3.3. Digitalisering och cybersäkerhet

Cybermiljön har förändrats permanent. Förändringen har påverkats av det förändrade geopolitiska läget och coronapandemin, som har lett till att hela den digitala verksamhetsmiljön genomgår en brytningstid i och med användningen av ny teknik och den teknologiska utvecklingen. Digital säkerhet omfattar frågor som gäller såväl riskhantering, kontinuitetshandling och beredskap i verksamheten som cybersäkerhet, informationssäkerhet och dataskydd.

Digitaliseringen hänför sig till all mänsklig verksamhet, också arbetslivet. Bristen på kompetens i arbetslivet ökar informationssäkerhetsriskerna och ökar risken för olika störningssituationer. Den digitala miljön är en del av samhällets grundstruktur. Cybersäkerheten är en integrerad del av alla funktioner, processer och system i samhället. Utbildningen i cybersäkerhet ska vara en fast del av undervisnings- och utbildningsutbudet på alla nivåer. I sina utlåtanden om statsrådets redogörelse om förändringarna i den säkerhetspolitiska miljön fäste flera riksdagsutskott uppmärksamhet vid cyberkompetensen och vikten av att stärka den.

Fungerande kommunikationstjänster och kommunikationsnät är en förutsättning för att många tjänster i näringslivet och samhället ska kunna användas. Också många av medborgarnas vardagliga tjänster och rutiner är beroende av att kommunikationstjänsterna och kommunikationsnäten fungerar på ett tillförlitligt sätt.

Många tjänster som är livsviktiga med tanke på samhällets funktion, såsom förmedling av betalningsrörelse och elnät, är beroende av fungerande kommunikationstjänster och kommunikationsnät. Exempelvis är näringslivets och delvis den offentliga förvaltningens datatekniska tjänster beroende av datakommunikationsförbindelser till utländska servercentraler. Deras funktionsstörningar utgör ett betydande hot mot samhällets funktion, eftersom problem inte nödvändigtvis går att lösa nationellt i störningssituationer. En betydande del av föremålen, anordningarna och transportmedlen står i kontakt med internet och deras funktion styrs genom behandling av digital information, vilket innebär att man också måste fästa allt större uppmärksamhet vid deras säkerhet.

På grund av det inbördes beroendet mellan olika elektroniska system och tjänster är det ett betydande hot att störningar realiserar då felkedjor uppstår. Störningar i de elektroniska tjänsterna kan också orsaka störningar i de fysiska tjänsterna, såsom vattendistributionen.

Med cyberhot avses en potentiell situation, händelse eller verksamhet som kan skada eller störa nät- och informationssystem, användare av sådana system och andra personer eller påverka dem negativt på något annat sätt. Om cyberhotet blir verklighet äventyrar det tillgången till, integriteten hos eller konfidentialiteten för vitala samhällsfunktioner, andra funktioner som är beroende av cybermiljön eller information.

Förändringarna i den utrikes- och säkerhetspolitiska miljön avspeglar sig också i cybermiljön. Cyberattackerna har ökat ute i världen och också i Finland har attacker riktats mot såväl aktörer på stats- och kommunnivå som mot näringslivet. Kriget i Ukraina har ytterligare framhävt betydelsen av kontrollen av leveranskedjor också när det gäller programvaror och digitala tjänster. Dessutom har den globala komponentbristen påverkat upprätthållandet av systemen. Det är allt viktigare att förstå eventuella risker för hela värdekedjan och att identifiera olika svaga länkar.¹⁴

En god cybersäkerhetsnivå kan uppnås när alla aktörer som är kopplade till det digitala samhället bär sitt ansvar för att den förverkligas. I statsrådets principbeslut om en strategi för cybersäkerheten i Finland från 2019¹⁵ identifierades förbättringsbehov i fråga om helhetsläget för den nationella cybersäkerheten.

Strategin för cybersäkerheten i Finland och genomförandet av den ingår i genomförandet av säkerhetsstrategin för samhället (2017) och EU:s cybersäkerhetsstrategi. Utvecklingen av cybersäkerheten styrs också av utvecklingsprogrammet för cybersäkerheten (2021)¹⁶, som stärker Finlands cyberkapaciteter och cyberkompetens och bygger upp ett ekosystem av offentliga och privata aktörer. Cybersäkerheten beaktas också i den klimat- och energistrategi som är under beredning.

Cybersäkerheten och cyberförsvaret i Finland inklusive motåtgärderna måste dimensioneras så, att det är möjligt att avvärja en statlig aktörs omfattande cyberattack mot det nationella beslutsfattandet, säkerhetsmyndigheternas verksamhet

¹⁴ När det gäller hotbedömning och identifiering av cyberhot inom den offentliga förvaltningen har informationshanteringsnämnden för den offentliga förvaltningen berett en rekommendation som beskriver kriterierna för bedömning av informationssäkerheten i den offentliga förvaltningen och ger anvisningar om hur rekommendationen ska användas. Finansministeriets publikationer 2022:43. (endast presentationsblad på svenska).

¹⁵ Strategi för cybersäkerheten i Finland 2019. Statsrådets principbeslut 3.10.2019.

¹⁶ Utvecklingsprogram för cybersäkerheten. Kommunikationsministeriets publikationer 2021:8.

och den kritiska infrastrukturen. En stark nationell cybersäkerhet förutsätter kompetens och brett deltagande på alla nivåer i samhället, ett nära samarbete i synnerhet mellan den offentliga förvaltningen och näringslivet samt en stark inhemsk cybersäkerhetsindustri.

3.4. Hybridhot

Vid hybridpåverkan strävar en statlig eller annan aktör efter att med olika metoder påverka sårbarheten hos ett objekt för att uppnå sina mål. Det handlar om en bred palett av metoder som bland annat omfattar politiska, diplomatiska, ekonomiska och militära medel samt informations- och cyberpåverkan.

Vid hybridhot är den inre och yttre säkerheten starkt kopplade till varandra. Påverkan kan riktas direkt mot Finland eller mot Finland som en del av en större helhet. Hybridpåverkan kan riktas mot samhällets alla vitala funktioner. Påverkan kan direkt eller indirekt riktas till exempel mot hur samhällsviktiga tjänster eller kritisk infrastruktur fungerar.

I och med förändringarna i säkerhetsmiljön bereder sig Finland på att bli föremål för exceptionella, omfattande och mångsidiga metoder för hybridpåverkan på både kort och lång sikt. I påverkan kan ingå militär påtryckning eller användning av militära maktmedel. Statlig hybridpåverkan har samband med Finlands säkerhetspolitiska val. Konceptet för övergripande säkerhet ska anpassas till det nuvarande säkerhetsläget.

Den förändrade säkerhetspolitiska miljön kräver att hoten bedöms kontinuerligt, att den övergripande samordningen förbättras och att hybridhot identifieras och bekämpas bättre. Ministerierna och deras underlydande förvaltning samt de internationella samarbetsstrukturerna, inklusive EU och partnerskapet med Nato, engageras tätt i verksamheten för att bedöma hoten.

4. Medborgarnas beredskap

Sett ur medborgarnas synvinkel innebär försörjningsberedskapen en möjlighet att leva vardagen så störningsfritt som möjligt under undantagsförhållanden och kriser samt andra allvarliga störningssituationer. I vardagen innebär en lyckad försörjningsberedskap att medborgarna i störningssituationer kan skaffa de nödvändiga basförnödenheter och tjänster som de behöver. Varaktigheten för och effekterna av störningar kan begränsas genom försörjningsberedskapsåtgärder. Syftet med beredskapen är att man ska kunna återhämta sig från störningar så snabbt och effektivt som möjligt även om tjänsterna tillfälligt störs.

I beredskapen bör olika ålders- och befolkningsgrupper beaktas bättre än för närvarande. Enligt barnombudsmannens ställningstagande beaktas barn inte tillräckligt i beredskapen trots att de på grund av sin ålder och utvecklingsnivå är i en mer sårbar ställning än de vuxna.¹⁷

Till försörjningsberedskapen hör också medborgarnas beredskap för egen aktivitet och självförsörjning samt funktionsförmåga i störningssituationer. Den beredskapsrekommendation som försörjningsberedskapscentralen, myndigheter och organisationer utarbetat för privathushållen kallas för 72 timmar. Hushållen bör ha sådan beredskap att det i hemmet finns bland annat mat, vatten, läkemedel och kontanter för minst tre dygn. Det är också viktigt att känna till grunderna för beredskapen. Tillräcklig beredskap bland medborgarna stöder den mentala kristålligheten och försörjningsberedskapsaktörernas resurser att återställa tjänsterna till normal nivå i störningssituationer. Medborgarna har nu betydligt större behov av och intresse för beredskap än före kriget i Ukraina.

I Finland är skyddsrumsbeståndet till största delen i gott skick och motsvarar skyddsbehoven. År 2020 fanns det i Finland cirka 54 000 skyddsrum med sammanlagt cirka 4,4 miljoner skyddsplatser. Ett riksomfattande utredningsarbete som gäller skyddsrum inleds under 2022 under ledning av inrikesministeriet och utifrån det planeras behövliga utvecklingsåtgärder.

Vetandet om försörjningsberedskapsarbetet och kunnandet när det gäller medborgarberedskapen är viktiga delfaktorer i den övergripande säkerheten. Försörjningsberedskapen och beredskapen bland medborgarna ska beaktas i tillräcklig utsträckning i läroplanerna på alla utbildningsstadier. För att trygga detta ska läroanstalterna ha aktuellt och mångsidigt undervisningsmaterial om försörjningsberedskap för genomförande av läroplanerna. I sina utlåtanden om statsrådets redogörelse om förändringarna i den säkerhetspolitiska miljön fäste flera riksdagsutskott också uppmärksamhet vid undervisningen i beredskaps- och säkerhetsfärdigheter samt vid stärkandet av medborgarnas kristållighet. Också medborgarorganisationer, inklusive frivilligorganisationer, har en viktig roll i detta.

Datasäkerheten när det gäller konsumenternas egna apparater och informationssystem är en väsentlig del av medborgarnas beredskap. Förutom att medborgarnas egna uppgifter och egen informationsförmedling tryggas hindrar man genom skyddet av apparaterna att de används för attacker mot kritiska objekt.

¹⁷ Jämlikhet i pandemitider. Barnombudsmannens årsberättelse 2021.

Den parlamentariska kommittén om utvecklande av den allmänna värnplikten och fullgörande av skyldigheten att försvara landet ansåg det vara viktigt att civiltjänstens roll i stärkandet av den övergripande säkerheten i samhället ökas och att medborgarnas frivilligverksamhet i den verksamhet som stöder den övergripande säkerheten främjas.¹⁸

Covid-19-pandemin, som varat i två år, har inneburit en utmaning för befolkningens kristålighet, vilken har en central betydelse också för medborgarnas beredskap. Tillgodoseendet av befolkningens informationsbehov har en stor betydelse för stärkandet av kriståligheten. Kommunikationen skapar trygghet och förtroende för myndigheternas verksamhet och beredskap. Medierna har en viktig roll i detta. Vid planeringen av kommunikationen ska man tänka på att alla ålders- och befolkningsgrupper ska nås samt vid att den flerspråkiga kommunikationen ska vara tillräckligt aktuell och tillförlitlig.

5. Verksamhetsmodell för försörjningsberedskapen

5.1 Reglering och planering av och organisationer inom försörjningsberedskapen

5.1.1 Lagen om tryggande av försörjningsberedskapen och statsrådets beslut om målen med försörjningsberedskapen

Det finländska begreppet försörjningsberedskap är unikt också i internationell jämförelse. Enligt lagen om tryggande av försörjningsberedskapen (1390/1992) är syftet att med tanke på undantagsförhållanden och allvarliga störningar som kan jämföras med undantagsförhållanden trygga de ekonomiska funktioner och därtill hörande tekniska system som är nödvändiga för befolkningens utkomst, landets näringsliv och landets försvar (försörjningsberedskap). För tryggande av försörjningsberedskapen under alla förhållanden ska tillräcklig beredskap att producera förnödenheter samt att styra produktion, distribution, konsumtion och utrikeshandel åstadkommas och upprätthållas.

Enligt lagen uppställer statsrådet de allmänna målen för försörjningsberedskapen, i vilka beredskapsnivån fastställs med beaktande av minimibehoven för befolkningen och ett nödvändigt näringsliv samt försvaret. Lagens tillämpningsområde avgränsas till samhällets ekonomiska funktioner.

¹⁸ Utvecklande av den allmänna värnplikten och fullgörande av skyldigheten att försvara landet: Parlamentariska kommitténs betänkande (på finska, presentationsblad på svenska). Statsrådets publikationer 2021:91.

Ministerierna svarar för försörjningsberedskapen och utvecklandet av försörjningsberedskapen inom sina egna ansvarsområden. Utvecklandet av försörjningsberedskapen och samordningen av beredskapsförberedelserna ankommer på arbets- och näringsministeriet.

Lagstiftningshelheten om försörjningsberedskap har som helhet fungerat väl och även möjliggjort ett snabbt genomförande av de åtgärder som behövts under covid-19-pandemin. Lagen om tryggnad av försörjningsberedskapen har utfärdats 1992 och efter det har några enstaka ändringar gjorts i den. För att lagen bättre än tidigare ska svara mot de krav som den föränderliga omvärlden, såsom det internationella samarbetet, ställer, är det skäl att bedöma behoven av att ändra bestämmelserna i lagen som en helhet. Samtidigt kan man bedöma huruvida målen med försörjningsberedskapen och begreppet försörjningsberedskap är aktuella och uppdaterade på bestämmelsenivå samt i vilka situationer Försörjningsberedskapscentralen utövar offentlig makt.

Det nationella genomförandet av CER-direktivet om kritiska entiteters motståndskraft påverkar den nationella regleringen om försörjningsberedskap bland annat i fråga om de företag som identifierats som kritiska inom de sektorer som hör till direktivets tillämpningsområde samt bestämmelserna om behörig myndighet.

Statsrådets beslut om målen med försörjningsberedskapen (1048/2018) ställer upp de allmänna målen för det nationella försörjningsberedskapsarbetet. I beslutet fastställs de allmänna utgångspunkterna för försörjningsberedskapen, principerna för genomförandet, de nationella målen och tyngdpunkterna i försörjningsberedskapsarbetet. Beslutet styr också prioriteringarna för det internationella samarbetet inom försörjningsberedskapen (den internationella, europeiska och globala dimensionen).

Beslutet är sektorsvis uppbyggt och omfattar bland annat skyddet av den kritiska infrastrukturen, det digitala samhället, finansbranschens tjänster och system, logistiska nätverk och tjänster, medier, beredskapen inom energisektorn, produktion och service av väsentlig betydelse (vattenförsörjningen, industrin, byggandet och underhållet av infrastrukturen, livsmedelsförsörjningen, social- och hälsovården, läkemedelsförsörjningen och avfallshantering), nationell kunskapsbas, teknik, produktion och service som stöder det militära försvaret samt finansiering och utveckling av försörjningsberedskapsverksamheten.

Det gällande statsrådsbeslutet är från 2018 och i det har på samma sätt som i säkerhetsstrategin för samhället och den nationella riskbedömningen beaktats komplexiteten, de ömsesidiga beroendeförhållandena och känsligheten för störningar

i omvärlden. Enligt beslutet om målen med försörjningsberedskapen ska den nationella kunskapsbasen för försörjningsberedskapsverksamheten utökas. Detta gäller särskilt den analys- och forskningsverksamhet som stöder inriktningen och dimensioneringen av försörjningsberedskapsåtgärderna samt säkerställandet av nätverkens funktionsduglighet. Hur väl beredskapen och planerna fungerar testas och utvärderas genom övningar samt genom lärdomar från störningssituationer.

Även om Finland har ställts inför både covid-19-pandemin och kriget i Ukraina, är målen för och innehållet i statsrådets beslut om målen med försörjningsberedskapen fortfarande aktuella. Det är dock nödvändigt att utveckla uppföljningen av hur målbeslutet genomförs och utvärderingen av dess effekter.

5.1.2 Försörjningsberedskapscentralens och försörjningsberedskapsorganisationens roll

För utvecklandet och upprätthållandet av försörjningsberedskapen finns Försörjningsberedskapscentralen. Enligt lagen om tryggnad av försörjningsberedskapen (1390/1992) har Försörjningsberedskapscentralen till uppgift att utveckla samarbetet mellan den offentliga förvaltningen och näringslivet i frågor som gäller försörjningsberedskapen, säkerställa funktionen hos sådana tekniska system som är livsviktiga med tanke på försörjningsberedskapen, trygga kritisk varu- och tjänsteproduktion och sådan produktion som stöder det militära försvaret, sköta den obligatoriska upplagringen och skyddsupplagringen samt att i statens säkerhetsuppdrag lagra sådana material som är nödvändiga för uppnåendet av målen enligt 1 § i lagen och för fullgörandet av de internationella avtalsförpliktelser som är bindande för Finland.

Bestämmelser om Försörjningsberedskapscentralens övriga uppgifter finns i statsrådets förordning om Försörjningsberedskapscentralen (455/2008). Försörjningsberedskapscentralens styrelse har allmän behörighet att besluta om frågor som är vittgående och principiellt viktiga ur Försörjningsberedskapscentralens synvinkel samt frågor som inte har föreskrivits som verkställande direktörens ansvar. Till försörjningsberedskapsorganisationen hör Försörjningsberedskapsrådet som har till uppgift att upprätthålla och utveckla kontakterna med de viktigaste samarbetsparterna, följa försörjningsberedskapens tillstånd och utveckling samt lägga fram åtgärdsförslag.

Försörjningsberedskapscentralen hör till statens centralförvaltning, men dess organisation är av annan typ än andra statliga myndighetsaktörers. Försörjningsberedskapscentralen förvaltar försörjningsberedskapsfonden på företagsekonomiska grunder, om inte något annat följer av försörjningsberedskapsskäl. Försörj-

ningsberedskapscentralens operativa verksamhet leds av verkställande direktören. Försörjningsberedskapscentralens personal är anställd i arbetsavtalsförhållande. Arbets- och näringsministeriet styr och utövar tillsyn över Försörjningsberedskapscentralen.

Försörjningsberedskapsorganisationen – försörjningsberedskapssektorerna och försörjningsberedskapspoolerna

Bestämmelser om målen för arbetet i och uppgifterna för de sektorer och pooler som hör till försörjningsberedskapsorganisationen samt om frågor som gäller inrättandet av dem och utnämningen av medlemmarna finns också i lagen om tryggnad av försörjningsberedskapen (1390/1992). Sektorerna och poolerna är enligt lagen permanenta samarbetsorgan.

Styrkan i det finländska försörjningsberedskapssystemet är ett fungerande avtalsbaserat samarbete mellan den offentliga och den privata sektorn. Försörjningsberedskapsorganisationens sektorer och pooler bildar en samarbetsstruktur som i stor omfattning täcker de värde- och leveranskedjor som är väsentliga med tanke på försörjningsberedskapen samt de centrala aktörer som verkar inom dessa. Aktörerna inom den privata sektorn äger och driver till största delen de infrastrukturer, tjänster och produktioner som är kritiska med tanke på försörjningsberedskapen. Företagen har därför en mycket viktig roll i försörjningsberedskapsorganisationen.

Den privata sektorns beredskap är i regel frivillig, om inte något annat bestäms i den speciallagstiftning som gäller sektorn. Företagens beredskap utgår från affärsrättsliga grunder, avtal som ingåtts med kunderna och riskhanteringen i samband med dessa. Deltagandet i samarbetet främjar företagets eget beredskapsarbete och kontinuitetshantering inom affärsverksamheten.

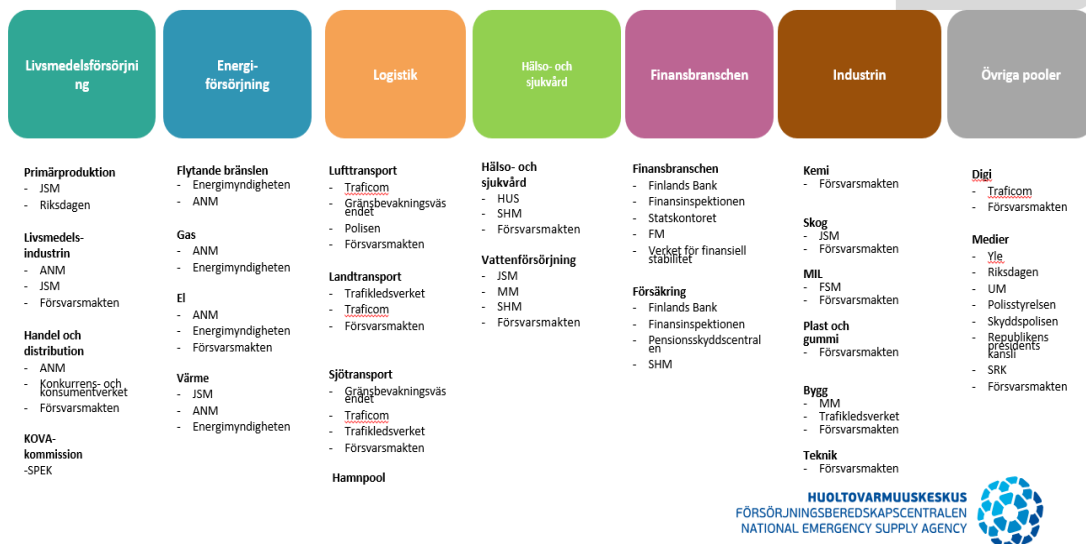
Sektorerna och poolerna upprätthåller och utvecklar försörjningsberedskapen och kontinuitetshanteringen i nätverket av företag och organisationer inom den egna branschen. Sektorerna har till uppgift att främja samarbetet mellan näringslivet och myndigheterna och att följa verksamheten inom poolerna inom den egna branschen. Inom sektorerna samordnas de lagstadgade skyldigheter som hänförs till beredskapen med den frivilliga och avtalsbaserade beredskapen inom försörjningsberedskapsarbetet.

Poolerna stöder och främjar den operativa beredskapen inom enskilda verksamhetsområden och verksamhetsställen och deras verksamhet planeras och genomförs i samarbete med näringslivet. Poolernas verksamhet baserar sig på avtal mellan branschorganisationerna och Försörjningsberedskapscentralen.

Centralt i försörjningsberedskapsarbetet är uppdaterade lägesbilder, tolkningen av dem och framför allt förståelsen för de utvecklingsförlopp som följer av dem. Tillförlitligt och förutseende lägesbildsarbete kan inte utföras om man inte får tillräcklig reell information för detta av myndigheter, internationella partner, det finska nätverket av beskickningar, företag och framför allt företag som är verkssamma internationellt. Poolerna fungerar som känselspröten för den lägesbild som Försörjningsberedskapscentralen tagit fram. De ger också en värdefull uppfattning om de risker som hotar Finlands försörjningsberedskap. Covid-19-pandemin och kriget i Ukraina har visat att försörjningsberedskapsorganisationens lägesbildsarbete fungerar väl.

FÖRSÖRJNINGSBEREDSKAPSORGANISATIONEN

Samarbets- och sakkunnignätverk inom den offentliga och den privata sektorn (ca 1 000 deltagare)



HUOLTOVARMUUSKESKUS
FÖRSÖRJNINGSBEREDSKAPSCENTRALEN
NATIONAL EMERGENCY SUPPLY AGENCY



Figur 1 visar försörjningsberedskapsorganisationens sex olika sektorer och de pooler som fungerar inom den verksamhetshelhet som dessa bildar

Säkerställandet av den kritiska kompetensen på alla nivåer inom försörjningsberedskapsorganisationen samt hanteringen av lägesbilds- och prognostiseringsarbetet är betydande utmaningar under de kommande åren.

Programarbetet vid Försörjningsberedskapscentralen

I Försörjningsberedskapscentralens verksamhet betonas vikten av ett omfattande och långsiktigt programarbete. För närvarande pågår programmen *Energia 2030*, *Digitaalinen turvallisuus 2030*, *Logistiikka 2030* och *Alue 2030*.

Genom programmet *Digitaalinen turvallisuus 2030* (ett program som gäller den digitala säkerheten 2030) förbättras förmågan hos centrala aktörer i det digitaliserade samhället att identifiera och avvärja cyberhot. Genom programmet utvecklas dessa aktörers förmåga att upptäcka och återhämta sig från störningar orsakade av cyberattacker.

Störningsfri tillgång till energi är en grundläggande förutsättning för all vital verksamhet i samhället. Genom programmet *Energia 2030* (Energi 2030) tryggas nu och i framtiden en så störningsfri energitillförsel som möjligt för samhällets behov. I programmet söks bland annat nya metoder för att trygga försörjningsberedskapen i fråga om energi i ett klimatneutralt Finland.

Genom programmet *Alue 2030* (Region 2030) svarar man mot de regionala aktörernas behov bland annat med hjälp av kartläggningar av nuläget och grundläggande utredningar av hög kvalitet. Utifrån den lägesbildsinformation som fås fattas beslut om ändamålsenliga fortsatta åtgärder. Programmet stöder utvecklingen av den regionala försörjningsberedskapen och beredskapen i anslutning därtill och identifierar utmaningarna i olika slags regioner.

Genom programmet *Logistiikka 2030* (Logistik 2030) stärks logistiken och transporterna vid allvarliga störningar samt stöds beredskapen bland yrkesmännskor inom branschen. I enskilda projekt deltar på bred front olika intressegrupper, företag inklusive statsbolag samt forskningsinstitut.

5.1.3 Försörjningsberedskapsfonden

Försörjningsberedskapscentralen har sedan 1993 förvaltat Försörjningsberedskapsfonden som står utanför statsbudgeten och till vilken som inkomst bokförs den försörjningsberedskapsavgift som uppbärs med stöd av lagen om accis på flytande bränslen (1472/1994).

Försörjningsberedskapsavgiften består av försörjningsberedskapsavgifter för importerade energiprodukter som uppbärs i anslutning till energiskatter i fråga om el, stenkol (för värmens del), naturgas (för värmens del), bensin samt brännolja (diesel, lätt, tung).

Intäkterna av försörjningsberedskapsavgiften har på längre sikt minskat av två orsaker. Beslut om försörjningsberedskapsavgiften fattades 1992 och inga inflationsjusteringar har gjorts i nivån på avgiften. Trenden för försörjningsberedskapsavgiften sjunker på lång sikt också av den anledningen att man övergår från fossila energikällor till andra energikällor. Tryggandet av försörjningsberedskapsfondens bärkraft på lång sikt är en förutsättning för att Försörjningsberedskapscentralen ska kunna svara på de behov av finansiering av försörjningsberedskapen som lagstiftningen och de snabba ändringarna i omvärlden kräver.

Med medel ur försörjningsberedskapsfonden täcks centraliserat utgifterna för sådana försörjningsberedskapsåtgärder med vilka man kan trygga de ekonomiska funktioner och därtill hörande tekniska system som är nödvändiga för befolkningens utkomst, landets näringsliv och landets försvar med tanke på undantagsförhållanden och allvarliga störningar som kan jämföras med undantagsförhållanden.

Försörjningsberedskapsfondens kapital utgörs av säkerhetsupplagrade varor, icke-placerade medel samt Försörjningsberedskapscentralens övriga egendom och tillgångar. Med medel ur försörjningsberedskapsfonden täcks de utgifter som föranleds av Försörjningsberedskapscentralens och Försörjningsberedskapsrådets verksamhet samt de utgifter som i andra lagar har bestämts att ska täckas med medel ur försörjningsberedskapsfonden.

Statsrådet fastställer Försörjningsberedskapscentralens bokslut, som innehåller resultaträkningen, balansräkningen och verksamhetsberättelsen. I Försörjningsberedskapsfondens balansräkning ingår för närvarande innehav i bland annat Fingrid Oyj, Suomen Huoltovarmuusdata Oy och Navidom Oy. Genom innehaven genomförs uppgifter och mål som är viktiga med tanke på försörjningsberedskapen.

I förvaltningen av Försörjningsberedskapscentralens egendom betonas försörjningsberedskapsaspekten. En effektiv användning av försörjningsberedskapsfondens balansräkning på medellång och lång sikt gör det möjligt att utnyttja olika balansposter. Fonden kan fungera som ankarägare inom sektorer som är kritiska med tanke på försörjningsberedskapen eller inom sådana sektorer för ekonomisk verksamhet enligt målen för försörjningsberedskapen där det inte uppstår någon naturlig marknad. Balansräkningen kan innehålla till exempel ägande i bolagsform, fastigheter och andelar. Utgångspunkten är att det för balansposterna ska ställas upp ett avkastningsmål, och att uppnåendet av målet följs upp.

Försörjningsberedskapsfonden är inte det enda finansieringsinstrumentet för försörjningsberedskapen. Ministerierna har också i statsbudgeten finansiering som

riktas till de försörjningsberedskapsåtgärder som hör till ministeriets förvaltningsområde. Det är svårt att få täckande information om den statsbudgetfinansiering som används för försörjningsberedskapsfunktionerna, eftersom den finansiering som anvisas för tryggnad av försörjningsberedskapen och beredskapen ofta ingår i finansieringen av andra funktioner.

Enligt den fullständighetsprincipen för budgeteringen ska det i statsbudgeten tas in uppskattningar av alla kända utgifter och anslag för alla kända utgifter. Försörjningsberedskapsfondens ställning, verksamhet och transparens som en fond utanför statsbudgeten har bedömts i flera olika sammanhang. Det bedöms att ur fonden också har finansierats utgifter som även kunde ha finansierats ur statsbudgeten.¹⁹

Statens revisionsverk konstaterade i sin rapport Försörjningsberedskapen och tryggnaden av den under covid-19-pandemin att användningen av Försörjningsberedskapsfondens finansieringsform stöds om den är ändamålsenlig för att göra finansieringen smidigare och snabbare i exceptionella situationer. Försörjningsberedskapsfonden möjliggör som en sådan finansieringskälla Försörjningsberedskapscentralens snabba agerande.²⁰

Fonden ska ha beredskap att uppfylla de mål som ställs upp för försörjningsberedskapen i lagen om tryggnad av försörjningsberedskapen, statsrådets beslut om målen med försörjningsberedskapen och annan lagstiftning.

Försörjningsberedskapsfondens roll i att möjliggöra projekt som är centrala med tanke på verksamheten och försörjningsberedskapen ska tryggas så att försörjningsberedskapsverksamheten kan planeras långsiktigt och målinriktat. Den verksamhet som finansieras med medel ur fonden ska på lång sikt vara planerad så att

¹⁹ Riksdagens revisionsutskott konstaterade i samband med behandlingen av regeringens årsberättelse för 2020 i fråga om användningen av Försörjningsberedskapsfonden följande: Försörjningsberedskapsfondens betydelse som en allmän källa till finansiering av försörjningsberedskapsprojekt inom den offentliga förvaltningen har blivit allt viktigare under årens lopp, samtidigt som det noteras en försämring när det gäller olika förvaltningsområdets egen beredskap och koordinering med avseende på försörjningsberedskapen och med avseende på resurstilldelningen. Ur försörjningsberedskapsfonden betalas löner för anställda som arbetar med försörjningsberedskapsfrågor vid regionförvaltningsverken samt finansieras ordinarie tjänster vid Cybersäkerhetscentret. Utskottet ansåg att det är problematiskt att binda anslag över ett år med avseende på fullständighetsprincipen i fråga om budgeten och konstaterade att finansieringen av verksamheterna via en fond utanför statsbudgeten inskränker riksdagens budgetmakt. I utskottets betänkande konstaterades emellertid också att användningen av försörjningsberedskapsfonden för de avsedda syftena ger flexibilitet och möjliggör snabb funktionsförmåga i exceptionella situationer (ReUB 8/2021 rd).

²⁰ Statens revisionsverks revisionsberättelse 10/2021, Försörjningsberedskapen och tryggnaden av den under covid-19-pandemin.

fondens bärkraft inte äventyras. Med medel ur fonden måste även i fortsättningen kunna finansieras projekt som kräver exceptionellt snabba åtgärder.

Riksdagens ekonomiutskott konstaterar i sitt utlåtande om redogörelsen om förändringarna i den säkerhetspolitiska miljön att utskottet anser det vara viktigt att målet för skyddet i den framtida utvecklingen av lagstiftningen bör vara att säkerställa att den kritiska infrastrukturen fungerar och att försörjningsberedskapsfonden är tillräcklig med tanke på ett brett hotspektrum.²¹ Även försvarsutskottet fäste uppmärksamhet vid fondens bärkraft. Enligt utskottet bör försörjningsberedskapsfondens roll i att möjliggöra verksamhet och projekt garanteras så att verksamheten kan planeras på ett långsiktigt och målinriktat sätt utifrån en tryggad finansieringsbas. Detta är särskilt viktigt i det nya säkerhetsläget och när man förbereder sig på olika hot och risker som gäller försörjningsberedskapen.²²

Fondens förvaltnings- och styrsystem bör ses över för att fonden ska kunna förvaltas effektivt och ekonomiskt. Förvaltningen av försörjningsberedskapsfonden ska grunda sig på bibehållande av fondens värde. En omsorgsfull förvaltning av fonden kan också ge upphov till avkastning, förutsatt att försörjningsberedskapsmålen inte äventyras. Frågor som gäller avkastningen på fondens kapital och fondens placeringar ska granskas på ett övergripande sätt. Dessutom ska det bedömas vilka åtgärder som kan användas för att kompensera minskningen av försörjningsberedskapsavgiften med andra inkomstkällor.

De allmänna kriterierna för finansiering ur fonden ska vara transparenta och finansieringen ligga i linje med EU:s regler om statligt stöd.

5.1.4 Nuläget för den materiella beredskapen

Finland måste ha en tillräcklig beredskapsnivå och, i den utsträckning det är möjligt, upprätthålla behövlig självförsörjning när det gäller de allra nödvändigaste nyttigheterna.²³ Det är inte enbart fråga om materiell upplagring, utan om att skapa en tillräcklig produktionsmässig och teknisk grund i hemlandet med tanke på försörjningsberedskapen. Till detta anknyter också produktionsreserveringar samt behovet att utveckla nya verksamhetssätt och upplagringsmodeller.

Finlands säkerhetsupplag utgörs bland annat av importörernas obligatoriska upplag, kraftverkens och värmeanläggningarnas obligatoriska upplag, läkemedelsfabrikernas, importörernas och hälso- och sjukvårdens verksamhetsställen, Försörj-

²¹ EkUU 23/2022 rd

²² FsUU 3/2022 rd.

²³ Redogörelse om förändringarna i den säkerhetspolitiska miljön SRR 1/2022 rd, avsnitt 4.2.

ningsberedskapscentralens och Försvarsmaktens upplag samt statens säkerhetsupplag. Statens säkerhetsupplag används alltid i sista hand, i regel endast vid omfattande, allvarliga störningar som gäller hela landet eller under undantagsförhållanden. I enlighet med beredskapslagen har offentliga aktörer skyldighet att vidta förberedelser i sin egen verksamhet, vilken också inbegriper tillräcklig egen materiell beredskap.

I statens materiella beredskap undviks produkter som lämpar sig dåligt för långvarig lagring, lättfördärliga produkter och produkter som snabbt blir tekniskt föråldrade. I säkerhetsupplagen finns av denna anledning inte bland annat färdiga livsmedel eller tekniska komponenter som moderniseras snabbt. De produkter som lagras är ofta olika råvaror.

Europeiska unionen har efter covid-19-pandemin ökat sina åtgärder i syfte att förbättra också den materiella beredskapen i Europa bland annat genom att starta projekt för EU:s gemensamma beredskap. Också på nordisk nivå har det förts preliminära diskussioner om gemensamma upplag. Den beredskap som har samband med gemensamma upplag ska samordnas med den nationella upplagringen. Gemensamma upplag kan ha en betydande roll som stöd för den nationella beredskapen, men de ersätter dock inte den nationella beredskapen.

Nivån på den materiella upplagringen fastställs förutom i lagstiftningen även i statsrådets beslut om målen med försörjningsberedskapen (1048/2018). Med tanke på eventuella störningar i tillgången på importerad energi och för uppfyllande av internationella avtalsförpliktelser håller Försörjningsberedskapscentralen enligt beslutet importerat bränsle i statens säkerhetsupplag så att landet till sitt förfogande har importerat bränsle i en mängd som motsvarar den genomsnittliga normalförbrukningen av importerat bränsle under fem månader. I dimensioneringen av mängden produkter i upplag beaktas användningen av oljeprodukter som reservbränsle för naturgas endast när det gäller samhällenas energiförsörjning.

I statens säkerhetsupplag ska även lagras spannmål för att säkerställa inhemskt utbud med tanke på situationer med allvarliga störningar och undantagsförhållanden, så att den mängd som står till förfogande i landet motsvarar den genomsnittliga förbrukningen som människoföda under minst sex månader. Dessutom upprätthålls säkerhetsupplag av frön, proteingrödor och andra varor som är nödvändiga för att primärproduktionen kan säkras. Tillräckliga ekonomiska resurser reserveras för växtförädling och upprätthållande av sorter.

Statens säkerhetsupplagring grundar sig på lagen om trygghet av försörjningsberedskapen (1390/1992) och upplagringens syfte är att trygga befolkningens utkomst och näringslivets verksamhet med tanke på krissituationer. I statens säkerhetsupplag lagras råvaror och produkter som är nödvändiga för befolkningens försörjning, näringslivets verksamhet och den produktion som stöder försvaret samt sådana råvaror och produkter som är nödvändiga med tanke på Finlands internationella avtalsförpliktelser som gäller försörjningsberedskapen. I säkerhetsupplagen finns till exempel importerade bränslen, spannmål, sjukhusförnödenheter, läkemedel, blandmetaller, kemikalier och kritiska importerade råvaror. Beslut om ibruktagande av upplag fattas av statsrådet.

Näringslivets och de offentliga aktörernas egen materiella beredskap är alltid det primära sättet att trygga försörjningsberedskapen, och statens säkerhetsupplagring kan endast utgöra kompletterande verksamhet.

Den obligatoriska upplagringen baserar sig på lagen om obligatorisk upplagring av importerade bränslen (1070/1994) samt lagen om obligatorisk lagring av läkemedel (979/2008). Företag och andra centrala aktörer ansvarar för upplagringen. Syftet med den obligatoriska upplagringen är att trygga landets försörjningsberedskap med tanke på allvarliga störning i tillgången på importerade bränslen eller läkemedel. Produkter som omfattas av obligatorisk upplagring är råolja, oljeprodukter, stenkolk, naturgas, läkemedel och läkemedelssubstanser.

Bestämmelser om skyddsupplagring finns i lagen om skyddsupplag (970/1982). Det avtalas om upplagringen mellan företagen i branschen och Försörjningsberedskapscentralen. Syftet med upplagringen är att trygga befolkningens utkomst och företagets produktionsverksamhet vid störningar i tillgången på nödvändiga råvaror och material, och de produkter som upplagras är kritiska produkter och material. Försörjningsberedskapscentralen har inga egna skyddsupplag utan det avtalas med företagen i branschen om de mängder som ska upplagras så att produkterna cirkulerar inom den normala verksamheten. Företaget äger det upplagrade materialet, men för att det ska kunna tas i bruk krävs tillstånd av arbets- och näringsministeriet. I systemet skaffar företaget ett extra råvarulager för vars finansiering företaget får ett lån med statsborgen och statligt räntestöd från ett finansiellt institut. Det nuvarande systemet för skyddsupplagring har ansetts vara tungt reglerat och förvaltad.

5.1.5 Utgångspunkter för den sektorsvisa beredskapen

Varje ministerium svarar inom sitt ansvarsområde för beredskapen, utvecklandet av funktionsförmågan och övervakningen av dessa. Ministeriet svarar inom sitt eget förvaltningsområde också för en tillräcklig ledning av beredskapsåtgärderna.

Utvecklandet av försörjningsberedskapen och samordningen av beredskapsförberedelserna i statsrådet ankommer enligt lagen om tryggnad av försörjningsberedskapen (1390/1992) på arbets- och näringsministeriet. Samordningen av beredskapen och försörjningsberedskapen inom olika förvaltningsområden och sektorer utvecklas på både riksnivå och regional nivå. Hösten 2021 tillsattes under ledning av arbets- och näringsministeriet en förvaltningsövergripande samarbetsgrupp för försörjningsberedskapen för att samordna försörjningsberedskapsarbetet mellan ministerierna.²⁴

Statsrådets beslut om målen med försörjningsberedskapen (1048/2018) styr och ställer upp mål för utvecklandet av försörjningsberedskapsarbetet inom de olika sektorerna. De sektorsvisa utvecklingsförslag som lyfts fram i samband med beredningen av redogörelsen utvärderas när statsrådets beslut om målen med försörjningsberedskapen revideras.

Exempel på beredskapen inom de olika sektorerna och behoven att utveckla den

Livsmedels- och vattenförsörjningen samt avfallshanteringen

Livsmedelsförsörjningens uppgift är att trygga befolkningens tillgång till tillräcklig föda samt födans kvalitet och säkerhet i alla situationer. Målet med tryggnaden av livsmedelsförsörjningen är att säkerställa kontinuitetshanteringen inom livsmedelsbranschen genom att följa strukturomvandlingen inom sektorn, kapacitetsutvecklingen, utvecklingen av världsmarknaden för produkter och produktionsinsatser samt genom att analysera hur dessa faktorer inverkar på försörjningsberedskapen. Ett ytterligare mål är att trygga en tillräcklig primärproduktion (jordbruk och trädgårdsodling, fiskerinäring och naturprodukter) och produktion av inhemska produktionsinsatser, livsmedelsindustrins förädlingskapacitet, ett fungerande distributionssystem till konsumenterna för industrin och handeln samt verksamheten inom detaljhandelnätverket och måltidstjänsterna. En lönsam primärproduktion är en grundläggande förutsättning för att trygga livsmedelsförsörjningen²⁵.

Den inhemska livsmedelsindustrins verksamhet baserar sig huvudsakligen på användningen av inhemska råvaror. Konsumenterna sätter värde på inhemska livsmedel vars andel av konsumtionen är cirka 80 procent. Konsumtionsandelen varierar från produkt till produkt och till exempel i fråga om fiskprodukter består

²⁴ <https://tem.fi/sv/projekt?tunnus=TEM069:00/2021>

²⁵ Säkerhetsstrategi för samhället 2017, s. 79.

mindre än en tredjedel av konsumtionen av inhemskt ursprung. För att den nationella försörjningsberedskapen ska kunna bevaras krävs det störningsfri tillgång till produktionsinsatser. Dessutom måste man se till att logistiken och nödvändig infrastruktur fungerar.

Man förbereder sig för störningssituationer och undantagsförhållanden delvis också genom säkerhetsupplagring. Förvaltningens beredskap baserar sig på lagstiftning, medan näringslivet tryggar kontinuiteten i sin affärsverksamhet frivilligt. En med tanke på försörjningsberedskapen tillräcklig tillgång till centrala utländska produktionsinsatser eller råvaror säkerställs i samarbete med försörjningsberedskapsorganisationen.

Vattenförsörjningen har till uppgift att trygga tillgången till rent vatten och en ändamålsenlig behandling av avloppsvattnet. Vattenförsörjningen är nödvändig med tanke på människors levnadsförhållanden, en fungerande social- och hälsovård och livsmedelsförsörjning samt industrins verksamhetsförutsättningar. Beredskapen för exceptionella situationer och säkerställandet av att verksamheten fungerar störningsfritt är en del av vattentjänstverkens normala verksamhet.

Gammal vattenförsörjningsinfrastruktur är sårbar för störningar och klimatförändringen. Man bereder sig på att trygga vattenförsörjningen under undantagsförhållanden med stöd av beredskapslagen.

Avfallshanteringen har till uppgift att trygga hanteringen av avfall från boende samt privat och offentlig produktion så att avfallet inte medför skada för människors hälsa eller miljön. Det är viktigt att säkerställa att avfallshanteringen fungerar både under normala förhållanden och i olika störningssituationer.

Utvecklingsbehov som hänför sig till verksamheten inom sektorn

Rysslands anfallskrig mot Ukraina har ytterligare betonat vikten av beredskap och försörjningsberedskap. Kriget har konsekvenser såväl i fråga om tillgången på produktionsinsatser och jordbruksprodukter som i fråga om deras pris. De viktigaste produktionsinsatser som importeras är bränslen, gödselmedel och deras råvaror, växtskyddsmedel samt foderkomponenter, såsom kompletteringsprotein. Graden av inhemskt ursprung i fråga om dessa produktionsinsatser bör i mån av möjlighet ökas, eftersom sanktionerna mot Ryssland har riktats mot bland annat dessa produkter som är centrala med tanke på försörjningsberedskapen.

Sanktionerna påverkar importen av produkter som är väsentliga med tanke på försörjningsberedskapen och de därmed sammanhängande transporterna, antingen så att importen förhindras eller försvåras. På grund av sanktionerna är Finland

tvunget att söka alternativa leverantörer och transportarrangemang för produkterna.

Inom livsmedelsförsörjningen ska säkerställas tillgången till bland annat säsongsarbetskraft, flytande bränsle, naturgas, utsäde, växtskyddsmedel för plantor, råvaror till foder, växtunderlag och strö, förpackningsmaterial för livsmedelskedjan och reservdelar till jordbruksmaskiner och jordbruksanläggningar, veterinärmedicinska läkemedel, diagnostisk utrustning och skyddsutrustning samt tryggas kontinuiteten i transporterna, samordningen av bokningarna av fordon och arbetsmaskiner samt säkerställas cybersäkerheten. Utvecklingen och ökningen av den inhemska produktionen av gödselprodukt är viktiga utvecklingsobjekt, eftersom endast en del av råvarorna till mineralgödselmedel finns tillgängliga i Finland.

Inom livsmedelsförsörjningen måste hela värdekedjan fungera. Därför bör särskild uppmärksamhet fästas också vid utvecklandet av livsmedelsindustrins och dagligvaruhandelns funktionssäkerhet.

Åtgärder för tryggnad av vattenförsörjningen är omstruktureringen av fältet av vattentjänstverk, säkerställandet av tillgången på el, kemikalier och komponenter samt förbättringen av cybersäkerheten och effektiviseringen av beredskapen inför störningar.

Åtgärder för att trygga avfallshanteringen är identifiering av avfallsanläggningarnas kapacitet, materialflödena och de kritiska aktörerna inom avfallshanteringen. Dessutom finns det behov av att förutse avfallsflödena under undantagsförhållanden, utarbeta placerings- och hanteringsplaner, säkerställa tillgången på komponenter samt effektivisera planeringen av kontinuiteten i verksamheten.

Energiförsörjningen

Energiförsörjningssektorn sörjer för en störningsfri tillgång till energi, följer utvecklingen på energimarknaden, främjar beaktandet av försörjningsberedskapsaspekten i beslutsfattandet, utvecklar nya metoder för tryggnad av försörjningsberedskapen och främjar beredskapsplaneringen inom sektorn.

Energiförsörjningen omfattar framför allt tillgången på gas, värme, el och olja.

Företagen och organisationerna inom energisektorn är centrala med tanke på tryggnaden av försörjningsberedskapen. Stamnätbolaget Fingrid Oyj svarar för balansen mellan elproduktion och elförbrukning. Energimyndigheten följer upp och rapporterar hur elproduktionskapaciteten räcker till.

Med tanke på störningar i energitillförseln och fullgörandet av internationella avtalsförpliktelser upprätthålls i genomsnitt sådana lager av importerade bränslen som motsvarar den genomsnittliga normalförbrukningen under fem månader. Den obligatoriska upplagringen av importerade bränslen gäller stenkol, andra oljeprodukter och naturgas.

Beredskapen inom energiförsörjningen baserar sig på samma åtgärder genom vilka energiförsörjningen under normala förhållanden säkerställs. Inom sektorn har det skapats beredskapsplaner också för att trygga överförings- och distributionsnäten samt transport- och lagringssystemen.

Utvecklingsbehov som hänför sig till verksamheten inom sektorn

Det skärpta geopolitiska läget har lyft fram vikten av leveranssäkerheten och försörjningsberedskapen samt energipriserna vid sidan av klimataspekten.

Olja och stenkol är världsmarknadsprodukter. Köpen har gjorts från andra länder än Ryssland till följd av EU:s och bolagens egna beslut. När det gäller naturgas är situationen mer utmanande. Öppnandet av naturgasledningen Balticconnector för två år sedan möjliggjorde en alternativ leveranskälla för naturgas via Baltikum, och den behövs eftersom leveranserna av rysk gas via gasledningar avbrutits. Också befintlig importkapacitet för flytande naturgas (LNG) kan utnyttjas. Dessa källor täcker dock inte den normala efterfrågan på naturgas. Särskilt för att trygga tillgången på naturgas för industrin är avsikten att redan inför vintern 2022–2023 skaffa en flytande LNG-terminal till Finland.

En minskad användning av fossila bränslen och torv ökar efterfrågan särskilt på trädbränslen, även om man inom fjärrvärmeproduktionen investerar i värmeproduktionsformer som inte baserar sig på förbränning, såsom värmepumpar. I Finland baserar sig trädbränslena i stor utsträckning på sidoströmmar och restprodukter från träförädling och avverkning.

När det gäller skogsflis har den ryska importens andel under de senaste åren varit betydande, cirka en fjärdedel av den skogsflis som värme- och kraftverk förbrukat. För trädbränslen finns ingen lagstadgad obligatorisk upplagring eller säkerhetsupplagring. Ansvaret för leveranssäkerheten och försörjningsberedskapen inom energiproduktionen hör i allmänhet till energibolagen. De statliga åtgärderna är kompletterande.

Den avstannade importen av rysk skogsflis bemöts genom att man uppmuntrar till tillvaratagande av inhemsk skogsflis. Målet är att särskilt öka tillgången på flis av klenvirke från objekt för vård av ungskog. På lång sikt sörjer man för skogsbrukets

och skogsindustrins verksamhetsförutsättningar, stärker nätverket av biomassa-terminaler och säkerställer att de trafikleder som går till dem är i skick.

Den reglerbara och väl förutsägbara vattenkraften har stor betydelse för elsystemet i Finland. Behovet av reglerkraft framhävs ytterligare i framtiden, när användningen av väderberoende energiformer ökar i kampen mot klimatförändringen.

Torven har på grund av det inhemska ursprunget traditionellt betraktats som ett försörjningsberedskapsbränsle. Den minskade användningen av torv på marknadsvillkor har minskat torvens roll i beredskapen. Torvproducenternas intresse för att producera torv för säkerhetsupplag har minskat. I och med att Rysslands flishandel avbrutits har torvens betydelse för försörjningsberedskapen tillfälligt ökat. Försörjningsberedskapscentralen beslutade i april 2022 att inrätta ett säkerhetsupplag på 2,2 TWh för torv. Dessutom aktiveras värmeproducenter att ingå fasta avtal om anskaffning av torv med torvproducenter.

I princip är den nuvarande nivån på den materiella beredskapen i fråga om bränslen tillräcklig.

Finansbranschen

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.

Finansbranschen har till uppgift att säkerställa att de tjänster som är nödvändiga med tanke på samhällets verksamhet fungerar under alla förhållanden, att sörja för kontrollen över kontinuiteten i den egna verksamheten samt att allmänt följa försörjningsberedskapen och känsligheten för störningar inom sektorn.

Regleringen av och tillsynen över finansmarknaden baserar sig på internationellt samarbete. De enskilda medlemsstaternas egna åtgärder framhävs dock i beredskapen inför andra hot mot finansmarknaden än ekonomiska störningar. Medlemsstaternas myndigheter bär också huvudansvaret för de operativa åtgärderna i eventuella störningssituationer tillsammans med de företag som erbjuder tjänster på finansmarknaden.

Utvecklingsbehov som hänför sig till verksamheten inom sektorn

Beredskapsnivån inom den finländska finansmarknaden motsvarar för närvarande inte helt de riktlinjer som uppställts i säkerhetsstrategin för samhället och de mål för beredskapen som uppställts av statsrådet.

Centrala företag som erbjuder tjänster på finansmarknaden har i lagstiftningen ålagts beredskapsskyldighet även i fråga om undantagsförhållanden. Bestämmelserna om beredskapsskyldigheten är dock av rätt allmän karaktär. Det centrala i utvecklingsarbetet är att utreda frågor som gäller lagstiftningen och ledningssystemen.²⁶

Kontinuiteten i transporterna

Finland är ett land med långa avstånd där transporterna måste fungera på ett konkurrenskraftigt sätt. Detta förutsätts av ett näringsliv som fungerar som en del av de internationella nätverken och som behöver effektiva export- och importtransporter.

Syftet med beredskapen är att trygga samhällets vitala trafik- och transporttjänster vid allvarliga störningar under normala förhållanden samt under undantagsförhållanden. Grunden för beredskapen är logistiktjänster på marknadsvillkor, en fungerande infrastruktur samt samarbete mellan näringslivet och myndigheterna. Logistiken omfattar bland annat väg- och järnvägstransporter, sjö- och lufttransporter och hamnar samt penning- och informationsflöden i anslutning till dessa.

Kontinuitetshanteringen är frivillig verksamhet för företagen. Företagen inom luftfarts- och järnvägssektorn samt de största företagen för landtransport av gods och personer har beredskapsskyldigheter som baserar sig på nationell lagstiftning. Beredskapen stöds av de internationella bestämmelserna om sjöfart och lufttrafik och av systemen för säkerhet och kvalitet för företagen inom logistikbranschen.

I beredskapen inom trafik- och transportsektorn stöds förfaranden som gäller hanteringen av kontinuiteten i affärsverksamheten för företag som är kritiska med tanke på försörjningsberedskapen, ordnas övningar i anslutning till beredskapen, främjas samarbetet mellan företag och myndigheter samt främjas förberedelser som tryggar verksamhetsbetingelserna för sektorn. I arbetet ingår också riskhan-

²⁶ Lagen om vissa arrangemang för tryggnad av försörjningsberedskapen inom finansbranschen (666/2022) trädde i kraft den 11 juli 2022. Lagen förbättrar beredskapen inom finansbranschen, men den gäller endast dagliga betalningar.

tering, kartläggning av alternativa rutter och/eller transportformer, materiell beredskap och eventuella investeringar som är kritiska med tanke på försörjningsberedskapen men som inte kommersiellt sett är förnuftiga.

Utvecklingsbehov som hänför sig till verksamheten inom sektorn

Man måste förbereda sig på att trygga kontinuiteten i sjötransporterna och transporterna inom landet. Utvecklingsåtgärder genomförs inom ramen för utvecklingsprogrammet Logistiikka 2030, som startats av Försörjningsberedskapscentralen. I sitt utlåtande om statsrådets redogörelse om förändringarna i den säkerhetspolitiska miljön betonar riksdagens kommunikationsutskottet att man med tanke på eventuella krissituationer också bör förbereda sig på ersättande transportsätt och rutter landvägen och även med flyg.²⁷

Industrin

Inom industrin inriktas tryggheten av försörjningsberedskapen särskilt på sådan industriproduktion, sådant byggande och sådana kritiska material som tryggar landets försvar. Som kritisk industri betraktas bland annat den kemiska industrin, plast- och gummiindustri, skogsindustrin, byggindustrin och försvarsindustrin.

I dagens nätverkssamhälle framhävs verksamheternas inbördes beroende. Därför är det viktigt att granska hela produktionskedjan och funktionsförmågan hos dess olika delar. En betydande del av försörjningsberedskapsarbetet utgörs av företagens frivilliga verksamhet och utveckling av kontinuitetshanteringen, så att produktionen fortsätter och tillgången på produkter och tjänster säkerställs också under störnings- och undantagsförhållanden.

Den kritiska industriproduktionen och byggandet har till uppgift att producera nytigheter och tjänster för att trygga samhällets vitala funktioner. Statliga myndigheter, affärsverk och kommuner har en lagstadgad skyldighet att säkerställa att deras uppgifter sköts så störningsfritt som möjligt vid störningar under normala förhållanden och under undantagsförhållanden.

Industriföretagen har ingen allmän lagstadgad beredskapsskyldighet. Beredskapen är frivillig och baserar sig på avtal med organisationer inom branschen och Försörjningsberedskapscentralen, andra aktörer inom branschen eller försvarsmakten.

²⁷ KoUU 18/2022 rd.

Av de råvaror och produkter som är nödvändiga för näringslivets verksamhet, den kritiska industriproduktionen och den produktion som stöder försvaret upprätthålls statens säkerhetsupplag. Det hålls också skyddsupplag av nödvändiga råvaror och produkter, varvid företaget äger det upplagrade materialet men ibruktagandet av det förutsätter tillstånd av arbets- och näringsministeriet. Företagen och Försörjningsberedskapscentralen avtalar om upplagringen, och de uppgifter som hänförs till upplagringen sköts av Försörjningsberedskapscentralen.

Strävan är att i Finland trygga verksamhetsbetingelserna för den kritiska försvarsmaterielindustrin genom olika försörjningsberedskapsarrangemang och internationella samarbetsavtal. För produktion under krigstid ingår Försvarsmakten avtal om produktionsreserveringar med företag.

Utvecklingsbehov som hänförs till verksamheten inom sektorn

Med tanke på försörjningsberedskapen förutsätter tryggandet av industrins kritiska produktionsförmåga bland annat tillgång på energi, fungerande logistik, investeringar i produktionsanläggningar, en kontinuerlig och jämn orderstock samt tryggande av tillgången på sådana kritiska råvaror som produktionen förutsätter.

Den tekniska utvecklingen i synnerhet när det gäller digitalisering, artificiell intelligens, maskinautonomi, sensorteknik och nya operativa verksamhetsmiljöer har en avgörande inverkan på utvecklandet av de militära kapaciteterna och försörjningsberedskapen. När det gäller utnyttjandet av ny teknik framhävs betydelsen av nationellt kunnande. I synnerhet i fråga om kritiska tekniker måste det egna kunnandet upprätthållas och utvecklas för att en självständig användning av Försvarsmaktens centrala system ska kunna säkerställas under alla förhållanden.

Social- och hälsovården

Social- och hälsovården har till uppgift att under alla förhållanden garantera befolkningen de med tanke på hälsan och funktionsförmågan centrala social- och hälsovårdstjänsterna och en sund livsmiljö samt försörjning. Social- och hälsovårdsministeriet leder, övervakar och samordnar social- och hälsovårdens beredskap för störningar. Utveckling av den riksomfattande beredskapen behandlas också av den av statsrådet tillsatta delegationen för social- och hälsovården under undantagsförhållanden. Den nationella gemensamma beredskapen inom social- och hälsovården följer en modell med fem samarbetsområden och fem nationella beredskapscenter. Ett välfärdsområde som är huvudman för ett universitetssjukhus och HUS-sammanslutningen ska ha ett beredskapscenter för social- och hälsovården.

Ansvar för att ordna social- och hälsovård överförs vid ingången av 2023 från kommunerna till välfärdsområdena. När det gäller beredskapen ska välfärdsområdet se till att tjänsternas kontinuitet säkerställs även när tjänsterna tillhandahålls genom att de anskaffas hos privata tjänsteproducenter.

Inom social- och hälsovården hänför sig den materiella försörjningsberedskapen särskilt till behandlingsutrustning, medicintekniska produkter, läkemedel och diagnostisk utrustning. Till social- och hälsovården hör också tryggheten av befolkningens utkomst i sista hand samt basunderhållet och den tillfälliga inkvarteringen av befolkningen. Detta förutsätter i fråga om undantagsförhållanden särskilda system, samarbete med andra myndigheter och aktörer samt materiell beredskap och avtal med tjänsteproducenter, såsom dagligvaruförsörjningen och inkvarteringsrörelserna.

Social- och hälsovården är beroende av många gemensamma funktioner i samhället, såsom eltillförsel, avfallshantering och digital säkerhet. Cybersäkerheten när det gäller informationssystemen och identifieringen av kritiska system är av central betydelse med tanke på kontinuitetshanteringen.

Utvecklingsbehov som hänför sig till verksamheten inom sektorn

Verksamheten inom social- och hälsovården behöver tillräckliga resurser i fråga om material, lokaler och i synnerhet personal. Covid-19-pandemin visade att en faktor som begränsar tjänsterna ofta är att det inte finns tillräckligt med yrkeskunig personal. Vid användningen av material och upphandlingen i anslutning därtill ska också beaktas behoven inom det samarbete som utförs med försvarsmakten. Utöver den nationella materiella beredskapen bör man beakta nödvändigheten av internationellt samarbete, särskilt samarbete med EU och de nordiska länderna. Försörjningsberedskapen och självförsörjningsgraden inom läkemedelsförsörjningen ska bedömas både på nationell nivå och på EU-nivå. Med tanke på försörjningsberedskapen bör samarbetet med den privata sektorn utvecklas.

5.1.6 Regional försörjningsberedskap

De myndigheter som svarar för beredskapen och försörjningsberedskapen samt försörjningsberedskapsorganisationen upprätthåller och utvecklar den förvaltningsövergripande beredskap på regional nivå som behövs för att trygga försörjningsberedskapen samt säkerställer det regionala samarbetet och informationsutbytet mellan näringslivet, den offentliga förvaltningen och tredje sektorn. På regional och lokal nivå samordnas beredskapen med strukturerna i den reform som gäller välfärdsområdena. Utvecklandet av försörjningsberedskapsorganisat-

ionens regionala verksamhet och samordningen av den med den övriga verksamheten bör fortsätta. Säkerhetskommittén gav den 22 juni 2022 en rekommendation för att främja samordningen av den regionala och lokala beredskapen.²⁸

Regionförvaltningsverket ska utöver de uppgifter som särskilt föreskrivits för verket bland annat samordna beredskapen i regionen och ordna anknytande samverkan, samordna beredskapsplaneringen, ordna regionala försvarskurser, stödja kommunernas beredskapsplanering, ordna beredskapsövningar och främja säkerhetsplaneringen inom region- och lokalförvaltningen. Regionförvaltningsverken stöder också beredskapsplaneringen på kommunnivå. Under ledning av regionförvaltningsverken har det inrättats regionala beredskapskommittéer där de aktörer som ansvarar för säkerheten i regionen, t.ex. räddningsverket, polisen och frivilligorganisationerna, samordnar sitt beredskapsarbete.

För att utveckla näringslivets regionala beredskap finns fem tvärsektoriella kommittéer för beredskapssamarbete inom näringslivet (ELVAR-kommittéer). Deras uppgift är att utveckla näringslivets beredskap i regionerna och landskapen samt att för sin del säkerställa det regionala samarbetet och informationsutbytet mellan näringslivet, den offentliga förvaltningen och tredje sektorn. Närings-, trafik- och miljöcentralerna samordnar kommittéernas arbete. I arbetet deltar förutom företrädare för näringslivet även företrädare för regionförvaltningsverken, handelskamrarna, räddningsverken och försvarsmakten.

Kommunerna har en central roll i trygghandet av den samhälleliga försörjningsberedskapen och basservicen på lokal nivå. Kommunernas roll accentueras i uppgifter som anknyter till den väsentliga infrastrukturen, befolkningens funktionsförmåga och den mentala kristålligheten. Kommunerna, samkommunerna och kommunernas övriga sammanslutningar ska genom olika beredskapsåtgärder säkerställa att deras kritiska uppgifter kan skötas vid allvarliga störningssituationer som gäller samhället och under undantagsförhållanden. Målet ska vara en kristållig kommun som har beredskap att agera och producera tjänster i alla säkerhetssituationer. Genom beredskap, kontinuitetshantering och kompetent personal avvärjs hot och stärks kommunens förmåga att återhämta sig från allvarliga situationer.

Enligt 12 § i beredskapslagen (1552/2011) ska kommunerna, samkommunerna och kommunernas övriga sammanslutningar genom beredskapsplaner och förordelser för verksamhet under undantagsförhållanden samt genom andra åtgär-

²⁸ <https://turvallisuuskomitea.fi/turvallisuuskomitean-suositus-alueellisen-ja-paikallisen-varautumisen-yhteensovittamisen-edistamiseksi/>.

der säkerställa att deras uppgifter kan skötas så väl som möjligt också under undantagsförhållanden. I kommunallagen (410/2015) föreskrivs dessutom särskilt om riskhantering.

Kommunen sköter de uppgifter som den åtagit sig med stöd av självstyrelsen och organiserar de uppgifter som särskilt föreskrivs för den i lag. Kommunerna har således inom flera sektorer som är kritiska med tanke på försörjningsberedskapen (såsom vattenförsörjning, kommunalt avfall och matförsörjning) en på lagstiftningen baserad skyldighet att ordna skötseln av uppgifterna i fråga. Kommunen eller samkommunen kan antingen själv producera de tjänster som omfattas av dess organiseringsansvar eller enligt avtal skaffa dem av andra tjänsteproducen-ter, såsom till exempel privata företag. Sätten att producera de uppgifter som hör till kommunernas organiseringsansvar varierar stort.

Även om det i lagstiftningen har ålagts en skyldighet för tjänsteproducenterna att säkerställa tillgången till tjänster också i störningssituationer, kvarstår ansvaret för att ordna tjänsterna hos kommunen. För att säkerställa kontinuiteten i de funktioner som är kritiska med tanke på försörjningsberedskapen ska kommunerna både genom avtalsmässiga förfaranden och genom samordning av beredskapsplanerna säkerställa kontinuiteten i de kritiska funktionerna också i störningssituationer. Kommunerna ska identifiera de hot som kan orsaka störningar i tjänsterna och på förhand sträva efter att minimera de negativa effekterna av störningssituationer.

Ålands försörjningsberedskap hör delvis till landskapets och delvis till rikets lagstiftningsbehörighet. Fördelningen av lagstiftningsbehörigheten beror på om den sektor som anknyter till försörjningsberedskapen enligt självstyrelselagen för Åland hör till landskapets eller rikets behörighet. Myndigheterna samarbetar i beredskapsfrågor i enlighet med vad som föreskrivs i republikens presidents förordning om skötseln i landskapet Åland av förberedande uppgifter för undantagsförhållanden (900/2000). Åland är demilitariserat, vilket innebär att militär närvaro i landskapet inte är tillåten och öarna inte får befästas.

5.2. Kritisk infrastruktur

Kritisk infrastruktur kan definieras som samhällets grundläggande strukturer och system, utan vilka samhällets vitala funktioner drabbas av allvarliga störningar. Ur försörjningsberedskapens perspektiv bör man beakta som kritiska utöver infrastrukturen också *de tjänster och den produktion* som produceras med hjälp av infrastrukturen och som tillsammans *möjliggör samhällets vitala funktioner*. I statsrådets beslut om målen med försörjningsberedskapen (1048/2018) konstateras att den kritiska infrastrukturen utöver basstrukturerna också omfattar tjänster och

funktioner i anslutning till dem som är nödvändiga för att samhällets vitala funktioner ska kunna upprätthållas.

Exempel på kritiska infrastrukturer är stamnät och överföringsnät för el, värmeanläggningar och värmedistributionsnät, mobilkommunikationsnät, befolkningsdatasystemet och positioneringssystem, servercentraler, väg- och spårnätverket, vattenverk, sjukhus och logistikcentraler. Exempel på kritiska tjänster och kritisk produktion är elproduktion och elöverföring, värmeproduktion och -distribution, dataförbindelser, informationsresurser, logistiska leveranskedjor, vattenförsörjning och avfallshantering, social- och hälsovård, primär- och livsmedelsproduktion och medier.

Beredskapen med tanke på den kritiska infrastrukturen utvecklas genom program som har anknytning till dess viktigaste delområden. Enligt statsrådets redogörelse om det aktuella läget är särskilda prioriteringsområden i tryggheten av den kritiska infrastrukturens funktion tryggheten av energiförsörjningen och vattenförsörjningen, beredskap inför cybersäkerhetshot och stödet för återhämtning från sådana hot, tryggheten av det digitala samhällets informationssystem, kommunikationstjänster och kommunikationsnät, tryggheten av finansmarknadstjänster under alla förhållanden, tryggheten av informationssystemen för positionsbestämning och geografisk information samt fungerande trafik- och logistiktjänster och trafiknät.²⁹

Näringslivet skyddar den kritiska infrastrukturen som det äger utgående från ett af-färsverksamhetsperspektiv. Näringslivets affärsverksamhetsorienterade riskhantering och kontinuitetshantering uppfyller den lagstadgade miniminivån för beredskap. De ökande ömsesidiga beroendeförhållandena i omvärlden tillsammans med den ökade osäkerheten och den försvagade säkerhetspolitiska miljön förutsätter att den kritiska infrastrukturens beredskap utvecklas. Största delen av de företag som äger och upprätthåller kritisk infrastruktur deltar i försörjningsberedskapsorganisationens poolverksamhet.

Det CER-direktivet³⁰, som reglerar kritiska aktörers motståndskraft mot störningar, har en nära koppling till den kritiska infrastrukturen. Ett effektivt genomförande av CER-direktivet i vårt land stärker de nationella kritiska entiteternas kritiskhet. I statsrådets redogörelse om det aktuella läget konstateras att ett projekt tillsätts för att bereda ett förslag till lagstiftning om stärkande av den kritiska resiliensen, för att utreda och utvärdera behoven av att med anledning av direktivet utveckla och ändra den nationella myndighetsverksamheten och lägga fram

²⁹ Redogörelse om förändringarna i den säkerhetspolitiska miljön SRR 1/2022 rd, avsnitt 4.2.

³⁰ Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om kritiska entiteters motståndskraft (COM/2020/829 final).

förslag till hur myndighetsfunktionerna som direktivet förutsätter ska organiseras centraliserat under statsrådet.³¹

Åtgärderna och lagstiftningen för att trygga den kritiska infrastrukturen måste utvecklas för att möta de krav som förändringarna i verksamhetsmiljön ställer. Man ska också kontinuerligt bedöma funktionssäkerheten och kapacitetens tillräcklighet i exceptionella situationer i fråga om de bredbandsnät som betjänar många kritiska funktioner i samhället. Uppgifterna som gäller den kritiska infrastrukturen hör till flera olika förvaltningsområden. För att säkerställa att den kritiska infrastrukturen skyddas på ett övergripande sätt behövs också samordning på statsrådsnivå.

Tillsyn över utlänningars företagsköp. Finland följer systematiskt upp utlänningars köp av säkerhetskritiska företag. För uppföljningen av utlänningars företagsköp svarar arbets- och näringsministeriet i samarbete med ett förvaltningsövergripande myndighetsnätverk.

Uppföljningen av utlänningars företagsköp är säkerhetsbaserad. Vid förfarandena enligt lagen om tillsyn över utlänningars företagsköp (172/2012) bedöms vilken säkerhetsrisk ett utländskt innehav i ett målföretag kan medföra för det militära försvaret och samhällets vitala funktioner. Syftet med lagen är att övervaka och, när ett ytterst viktigt nationellt intresse det kräver, begränsa överföringen av inflytande till utländsk ägo. Med ytterst viktigt nationellt intresse avses i synnerhet tryggnad av det militära försvaret och övriga vitala samhällsfunktioner, men också säkerställande av de utrikes- och säkerhetspolitiska målen och den nationella säkerheten.

Lagens tillämpningsområde är allmänt, och det finns ingen detaljerad förteckning över de sektorer som ska följas upp. I lagen görs skillnad mellan företagsköp inom försvars- och säkerhetsområdet och övriga företagsköp som ska följas upp. Företagsköp inom försvars- och säkerhetsområdet förutsätter alltid förhandsbekräftelse av en myndighet. Anmälan om övriga företagsköp kan göras också efter att företagsköpet genomförts.

Genom EU:s förordning om granskning av utländska direktinvesteringar (EU) 2019/452, EU:s granskningsförordning) skapades ramar för tillsynen över utländska investeringar i medlemsstaterna samt en samarbetsmekanism för inform-

³¹ Redogörelse om förändringarna i den säkerhetspolitiska miljön SRR 1/2022 rd.

ationsutbyte mellan medlemsstaterna och kommissionen. Medlemsländerna beslutar dock om vilka investeringar som ska följas upp och om resultatet av uppföljningen.

Vid den praktiska tillämpningen av lagen om företagsköp har man upptäckt att det är nödvändigt att utreda frågor i anslutning till ägande av och förhandsberedskap för kritisk infrastruktur med tanke situationer där strategiskt viktig kritisk infrastruktur håller på att övergå till utländskt ägande genom företagsköp/investering. I samarbetet mellan ministerierna bereds statsrådets principer för ägande av strategiskt viktig kritisk infrastruktur.

Tillsyn över fastighetsinnehav. Försvarsministeriet svarar för tillsynen över fastighetsinnehav. Lagen om tillståndsplikt för vissa fastighetsförvärv (470/2019) och lagen om inlösen av fast egendom och särskilda rättigheter för säkerställande av den nationella säkerheten (468/2019 rd) trädde i kraft den 1 januari 2020.

Lagen om tillståndsplikt för vissa fastighetsförvärv förutsätter att tillstånd för fastighetsförvärv söks i hela Finland, med undantag för landskapet Åland, av personer som inte är medborgare i ett EU- eller EES-land samt av företag och sammanslutningar som har sin hemort utanför dessa områden och i situationer där hemorten är inom EU- eller EES-området men där en aktör utanför området i fråga har en ägarandel på 10 % eller mer eller utövar motsvarande faktiskt inflytande. Tillstånd för förvärv av en fastighet kan beviljas, om förvärvet inte bedöms försvåra ordnandet av landets försvar, övervakningen och tryggandet av den territoriella integriteten eller säkerställandet av gränsbevakningen och gränssäkerheten samt försörjningsberedskapen.

Lagens tillämpningsområde omfattar också tryggande av försörjningsberedskapen genom övervakning av fastighetsinnehavet. Lagen gör det möjligt att förhindra ägande av en fastighet som kan hota ordnandet av försörjningsberedskapen och genomförandet av försörjningsberedskapen i Finland.

Lagen om inlösen av fast egendom och särskilda rättigheter för säkerställande av den nationella säkerheten tillämpas på inlösen av fast egendom och särskilda rättigheter för tryggande av landets försvar, den territoriella integriteten, ledningen av staten, gränssäkerheten, gränsbevakningen, försörjningsberedskapen, funktionen hos den infrastruktur som är nödvändig för samhället eller något annat med dessa jämförbart samhällsintresse. Lagen är det effektivaste sättet att övervaka fastighetsinnehavet vid övervakningen av försörjningsberedskapen. För inlösen svarar det ministerium vars verksamhet direkt äventyras av fastighetsinnehavet.

6. Militär försörjningsberedskap

Med militär försörjningsberedskap avses tryggande av resurser som är nödvändiga med tanke på Försvarsmaktens funktionsförmåga och av tekniska system, underhåll och service i anslutning till dem med tanke på undantagsförhållanden och därmed jämförbara störningar. Genom den militära försörjningsberedskapen tryggas funktionsförmågan hos Försvarsmaktens kritiska system också vid störningssituationer i samhället.

Verksamhetsmiljön samt de grundläggande säkerhets- och försvarspolitiska valen har en central inverkan på tryggheten av Finlands militära försörjningsberedskap. Det geografiska läget vid Europeiska unionens randområde, långt från de europeiska industriklustren, i nordliga klimatförhållanden och det att Finland till stor del är beroende av havsförbindelser, innebär i praktiken att det i en krissituation är svårt att få och ta emot stöd och att Finlands ställning med tanke på försörjningsberedskapen bedöms vara mer sårbar än ställningen för t.ex. länderna i centrala Europa.

I alla säkerhetssituationer ska det finnas tillgång till och vara möjligt att utnyttja material, produktion, teknologi och kunskap som är av kritisk betydelse för det militära försvaret. Tillgången till teknologi samt förmåga att på ett kostnadseffektivt sätt producera och integrera ny teknologi och tekniska lösningar som en del av försvarssystemet förutsätter nationell industriell och teknisk kompetens samt en ändamålsenlig produktionsförmåga. Det är särskilt viktigt att säkerställa driften och underhållet av kritiska tekniska system och produktionen av sådant kritiskt förbruksmaterial som används i försvaret. Försvarsförvaltningen upprätthåller i samarbete med Försörjningsberedskapscentralen kapaciteten för produktion av de viktigaste förbruksmaterialen under krigstid, såsom krutet för artilleriet och ammunitionen, samt sådana nödvändiga säkerhetsupplag som stöder försvaret.

Den militära försörjningsberedskapen innebär i allt högre grad materialteknisk kompetens och tillgång till teknologi, inklusive rätten att modifiera teknologier som skaffats från andra parter. Betydelsen av att äga kunskapen och att hantera informationskapitalet blir allt större. Tryggheten av den militära försörjningsberedskapen förutsätter att dessa säkerställs genom nationella avtalsarrangemang och vid behov genom statsfördrag.

En fungerande och internationellt konkurrenskraftig inhemsk försvarsindustri, dess internationella nätverk samt exportverksamhet möjliggör upprätthållande av den militära försörjningsberedskapen och främjar försvarets funktionsförmåga. Kompetensens och underhållsförmågans betydelse accentueras i och med att systemen blir mer tekniska, och det nationella upprätthållandet av den tekniska

kompetensen är en förutsättning för förmågan att planera, köpa, använda och underhålla avancerade system. Vid prövningen av exporttillstånd för försvarsmateriel beaktas också försörjningsberedskapsaspekten, särskilt inom kritiska teknologi- och kompetensområden.

Försvarsmaktens samarbetsparter med underleverantörskedjor har en viktig och etablerad ställning i försvarssystemet. I synnerhet har de strategiska samarbetsparterna en central roll för driften och underhållet av Försvarsmaktens utrustning och material. De tjänster som produceras av de strategiska samarbetsparterna har en kritisk inverkan på Försvarsmaktens kärnverksamhet och i dem ingår alltid sådana beredskapskrav som är nödvändiga med tanke på verksamheten under undantagsförhållanden.

Säkerställandet och utvecklandet av den kritiska kompetensen och den militära försörjningsberedskapen förutsätter ett långsiktigt samarbete med universiteten, forskningsinstituten, teknologiföretagen och försvarsindustrin. En förutsättning för samarbetet är att försvarets egna intressen fastställs och att man utifrån dessa har skapat en gemensam lägesbild med industrin och forskarsamfundet.

Den militära försörjningsberedskapen tryggas också genom internationellt samarbete. Finland främjar internationella arrangemang som stärker den militära försörjningsberedskapen, inklusive arrangemang på statsfördragsnivå. Till exempel har länderna som ett led i det nordiska avtalsarrangemanget på försvarsmaterielområdet utarbetat en s.k. bilaga om militär försörjningsberedskap. Inom ramen för avtalet ska samarbetet fördjupas ytterligare och genomföras i praktiken.

Samarbetet inom den militära försörjningsberedskapen främjas också inom Europeiska unionen. Det pågår en utvärdering och styrning av EU:s säkerhets- och försvarssamarbete, den så kallade strategiska kompassen, där riktlinjerna för EU:s säkerhets- och försvarssamarbete fastställs och målen förtydligas. Genom att utveckla den europeiska industriella och teknologiska basen i enlighet med kompassen stärks samtidigt den europeiska försörjningsberedskapen, vilket också stöder Finlands militära försörjningsberedskap. Finland främjar samarbete inom den militära försörjningsberedskapen också på övriga samarbetsforum inom Europeiska unionen, såsom Europeiska försvarsbyrån (EDA).

Dessutom förbättrar Finland beredskapen inom den militära försörjningsberedskapen med hjälp av bilaterala och multilaterala arrangemang. Finland bedriver samarbete inom försvarsmaterielområdet med ett omfattande nätverk av internationella samarbetsparter, och detta samarbete kan också inbegripa arrangemang för den militära försörjningsberedskapen. Detta stärker också Finlands förmåga att ta emot hjälp i olika säkerhetssituationer.

Den krigstida försvarsförmågan grundar sig i många avseenden på resurser från det övriga samhället, varvid säkerställandet och utvecklandet av den militära försörjningsberedskapen förutsätter att hela samhällets system fungerar samt ett nära samarbete mellan den militära och den icke-militära försörjningsberedskapen. Försörjningsberedskapsorganisationen styr och stöder näringslivets kontinuitetshantering och beredskap samt samordnar myndigheternas och näringslivets behov i allvarliga störningssituationer och undantagsförhållanden. På grund av den förändrade verksamhetsmiljön betonas i verksamheten upprätthållande av lägesuppfattningen och en snabb reaktionsförmåga, materiell beredskap samt säkerställande av att kritiska tekniska system och infrastrukturen fungerar. I försvarsplaneringen ska man också beakta skyddandet av den kritiska infrastrukturen.

I syfte att trygga den militära försörjningsberedskapen har Försvarsmakten med aktörer inom näringslivet och med tanke på verksamheten vid störningar och undantagsförhållanden upprättat krigsekonomiavtal, avtal om produktionsreservering och ramavtal samt beredskapsplaner i anslutning till dessa. I dessa beskrivs hur och med vilka resurser den produktion och de tjänster som behövs i undantagsförhållanden ska genomföras. Fördelningen av näringslivets kritiska resurser för Försvarsmaktens och det civila samhällets behov under undantagsförhållanden bör planeras och avtalas redan under normala förhållanden. Arrangemangen kring den militära försörjningsberedskapen och användningen av resurser övas och testas i övningar mellan Försvarsmakten, försörjningsberedskapsorganisationen och näringslivet.

7. Riktlinjer för utveckling av försörjningsberedskapen

Säkerställande av att den totala nivån på försörjningsberedskapen är tillräcklig

En tillräcklig nivå på försörjningsberedskapen i Finland ska tryggas under alla förhållanden. Det är fråga om en övergripande beredskap för kriser som tar sig uttryck i olika former. Tillräcklig försörjningsberedskap omfattar ett intensivt samarbete mellan den offentliga, privata och tredje sektorn, tydliga sektorspecifika ansvar, systematiskt scenarioarbete, prognostisering och lägesbildsarbete, modern materiell beredskap, rätt dimensionerade och flexibelt tillgängliga resurser för att möjliggöra snabba reaktioner i krissituationer samt ett aktivt deltagande i det allt mer intensiva internationella samarbetet kring försörjningsberedskapen. Det internationella samarbetet stöder och stärker den inhemska försörjningsberedskapen, men i sista hand ansvarar Finland själv för sin försörjningsberedskap.

Den senaste tidens förändringar i omvärlden har utmanat också det finländska försörjningsberedskapssystemet. Systemet har visat sig fungera, men samtidigt har det framkommit utvecklingsbehov som kräver åtgärder.

Centrala åtgärdshelheter är dimensionering av försörjningsberedskapsfondens bärkraft enligt mål och behov och tryggnad av tillräckliga andra resurser som upprätthåller försörjningsberedskapen samt uppdatering av regleringssystemet och det övriga styrsystemet för försörjningsberedskapen, inklusive det nationella genomförandet av den EU-lagstiftning som hänför sig till försörjningsberedskapen. Utöver dessa måste man intensifiera samarbetet mellan den offentliga, privata och tredje sektorn, förtydliga de sektorspecifika ansvarerna och vidareutveckla det förvaltningsövergripande samarbetet. Det internationella samarbetet kring försörjningsberedskapen är också en viktig helhet. Åtgärden och lagstiftningen för att trygga den kritiska infrastrukturen samt samordningen på statsrådsnivå måste utvecklas för att möta de krav som förändringarna i verksamhetsmiljön ställer.

7.1 Ekonomiska resurser för försörjningsberedskapen

Tryggnaden av försörjningsberedskapen är en helhet där åtgärden finansieras från flera källor. Ansvaret för försörjningsberedskapen är fördelat mellan alla samhällssektorer som ska se till att det finns tillräckliga resurser för att trygga försörjningsberedskapen.

Energisektorn genomgår en kraftig omvälvning, som utmanar oss att utveckla nya försörjningsberedskapslösningar när vi övergår från den fossila ekonomin till förnybara energikällor och mot ett klimatneutralt samhälle. Försörjningsberedskapsfondens viktigaste inkomstkälla är för närvarande försörjningsberedskapsavgiften, vars avkastning är sjunkande på längre sikt. Beslut om försörjningsberedskapsavgiften fattades 1992 och inga justeringar har gjorts i nivån på avgiften därefter. Trenden för försörjningsberedskapsavgiften kommer att vara sjunkande även i fortsättningen, eftersom man övergår från fossila energikällor till andra energikällor.

Försörjningsberedskapsfonden är en central finansieringskälla för försörjningsberedskapsåtgärden. De åtgärder som kriser kräver har kunnat finansieras snabbt, flexibelt och effektivt med medel ur fonden. Intäkterna från försörjningsberedskapsavgiften minskar dock, och dividendinkomsterna har blivit en betydande inkomstkälla för försörjningsberedskapsfonden.

En tillräcklig nivå på försörjningsberedskapen förutsätter att försörjningsberedskapsfondens bärkraft säkerställs. Fondens intäkts- och kostnadsstruktur måste

bedömas ur denna synvinkel både på kort och på lång sikt. Vid bedömningen ska man också kartlägga behoven i anslutning till förvaltningen av fondens kapital, avkastningsförväntningarna samt placeringsverksamhetens roll.

- ***Försörjningsberedskapsfonden bevaras som en snabb och flexibel finansiär av projekt som är kritiska med tanke på upprätthållandet och utvecklandet av försörjningsberedskapen och som fungerar utanför budgeten.***
- ***Försörjningsberedskapsfondens bärkraft måste säkerställas. Försörjningsberedskapsfonden ska vara rätt dimensionerad i förhållande till förändringarna i omvärlden och försörjningsberedskapens uppgiftsområde. När försörjningsberedskapsavgiftens belopp sjunker i och med övergången från fossila energikällor till andra energikällor måste nya finansieringskällor hittas för att Försörjningsberedskapsfondens bärkraft ska kunna tryggas. Utvärderings- och beredningsarbetet som gäller detta görs som en del av helhetsöversynen av bestämmelserna om försörjningsberedskapen.***
- ***Verksamhetsprinciperna för förvaltningen och styrningen av fonden samt för kapitalavkastningen och investeringarna ska ses över på ett övergripande sätt för att trygga bärkraften.***
- ***Fondens allmänna finansieringskriterier ska vara öppna. Ur Försörjningsberedskapsfonden finansieras i regel inte långvariga försörjningsberedskapsfunktioner under normala förhållanden som sektorministerierna ansvarar för och som kan finansieras med medel under det ansvariga ministeriets huvudtitel i statsbudgeten.***

7.2 Uppdatering av försörjningsberedskapslagstiftningen

Den nuvarande lagstiftningen som gäller försörjningsberedskapen har visat sig fungera väl i den senaste tidens krissituationer. En tydlig och uppdaterad lagstiftning är en grundförutsättning för att verksamhetsmodellen för försörjningsberedskapen ska fungera.

Lagen om tryggnad av försörjningsberedskapen (1390/1992) stiftades 1992. Lagstiftningen innehåller punkter som det är skäl att granska och vid behov uppdatera. Sådana punkter är till exempel syftena för lagen om tryggnad av försörjningsberedskapen och begreppet försörjningsberedskap, ansvaren i anknytning till Försörjningsberedskapscentralens internationella upplagringsverksamhet samt definitionen av när Försörjningsberedskapscentralen är myndighet och utövar offentlig makt och när det är fråga om annan verksamhet. Vidare måste det bedömas om Försörjningsberedskapscentralens uppgifter och skyldigheter är tillräckligt tydliga i förhållande till sektormyndigheternas ansvar. I helhetsöversynen

bedöms också behovet av ändringar i bestämmelserna om materiell beredskap, vilka delvis kan vara förvaltningsövergripande.

Det lagstiftningsprojekt om kritiska aktörers motståndskraft mot störningar som pågår i EU påverkar den kritiska infrastrukturens beredskap samt den nationella regleringen om försörjningsberedskap. Det nationella genomförandet av CER-direktivet är en central fråga med tanke på såväl myndighetsaktörer som företag som klassificeras som kritiska.

Offentliga upphandlingar har en viktig roll i försörjningsberedskapen som helhet. Frågan om hur man vid upphandlingar kan främja inhemsk eller lokal produktion tas ofta upp. Upphandlingslagen baserar sig på EU:s upphandlingsdirektiv, där utgångspunkten är främjande av den inre marknadens funktion, fri rörlighet för varor och tjänster samt icke-diskriminering av anbudsgivare. Upphandlingslagen möjliggör inte att en upphandlande enhet har inhemskt eller lokalt ursprung som minimikrav för upphandlingen. Föregripande beredskap inför försörjningsberedskapskriser är inte en sådan grund för direktupphandling från inhemska producenter som avses i upphandlingslagstiftningen.

När den utarbetar en anbudsförfrågan kan den upphandlande enheten ställa sådana minimikrav och jämförelsegrunder på föremålet för upphandlingen som kan främja ett inhemskt eller lokalt företags framgång i anbudsförfarandet. Jämförelsegrunderna ska vara icke-diskriminerande och säkerställa möjligheten till verklig konkurrens. Den nationella upphandlingsstrategi som utarbetats inom åtgärdsprogrammet för offentlig upphandling har en viktig roll i uppnåendet av de mål som uppställts för samhället i offentliga upphandlingar. Ett systematiskt och strategiskt främjande av offentliga upphandlingar stöder integreringen av upphandlingar i de nationella beredskapsåtgärderna och försörjningsberedskapen. Strategiarbetet är indelat i olika teman och i arbetet utarbetas modeller till stöd för de upphandlande enheterna och för att öka deras kompetens, för att de upphandlande enheterna ska ha bättre beredskap att genom sina upphandlingar främja uppfyllandet av de mer omfattande krav som uppställts för samhället. Som en del av åtgärdsprogrammet för offentlig upphandling ska man systematiskt främja förverkligandet av försörjningsberedskapen vid offentliga upphandlingar.

För hanteringen av störningssituationer och kriser behövs förnödenheter som anskaffas genom offentliga upphandlingsförfaranden med iakttagande av reglerna för detta. Behovet av att snabbt verkställa den materiella beredskapen har lyft fram behovet av att bedöma tillämpningen av urvals- och jämförelsekriterierna för försörjningsberedskapsbaserade upphandlingar vid nationell offentlig upphandling. Vid all offentlig upphandling finns det skäl att i tillräcklig utsträckning bereda sig på olika försörjningsberedskapsbehov.

- *En helhetsöversyn av lagstiftningen om försörjningsberedskap görs under den kommande valperioden för att säkerställa att lagstiftningen är aktuell. Översynen ska också gälla sektorspecifika bestämmelser om försörjningsberedskapen. I arbetet ser man till att regleringen samordnas med det pågående projektet för revidering av beredskapslagen.*
- *Genomförandet av CER-direktivet om kritiska aktörers motståndskraft mot störningar sker effektivt i enlighet med riktlinjerna i statsrådets redogörelse om förändringarna i den säkerhetspolitiska miljön. Vid genomförandet beaktas och utnyttjas de identifierade styrkorna i den finländska verksamhetsmodellen för försörjningsberedskap särskilt när det gäller samarbetet mellan den offentliga, privata och tredje sektorn. Målen för beredskapsåtgärderna i fråga om den kritiska infrastrukturen, miniminivåerna för beredskapen hos aktörer som upprätthåller kritiska funktioner, sektorspecifika ansvar samt samordningen av åtgärderna på statsrådsnivå ska fastställas så att de motsvarar kraven som förändringarna i omvärlden ställer.*
- *Det finns skäl att systematiskt stödja en övergripande beredskap och stärkandet av försörjningsberedskapen också genom offentlig upphandling. Man utreder behovet av och möjligheterna att revidera den allmänna lagstiftningen om offentlig upphandling inom ramen för EU-lagstiftningen så att försörjningsberedskapsbehoven beaktas i tillräcklig utsträckning. I samband med den övergripande översynen av lagstiftningen om försörjningsberedskapen bedöms t.ex. om lagen om offentlig försvars- och säkerhetsupphandling (1531/2011) kan ändras så att särdragen hos försörjningsberedskapsbaserade upphandlingar beaktas i den.*

7.3. Utvecklande av den sektorsvisa beredskapen och det sektorsvisa samarbetet samt säkerställande av kompetensen

Styrmodellen, ledningen och samarbetsstrukturerna för det finländska försörjningsberedskapssystemet ska stödja en snabb reaktion hos verksamhetsmodellen. Befogenheterna för de ministerier som ansvarar för försörjningsberedskapen ska vara tydligt definierade och det förvaltningsövergripande samarbetet ska fungera. Försörjningsberedskapscentralen är i första hand en beredskapsorganisation som har operativa uppgifter vid störningar och under undantagsförhållanden.

Varje ministerium ansvarar för försörjningsberedskapen och utvecklandet av den inom sitt eget förvaltningsområde i enlighet med statsrådets arbetsfördelning. Denna arbetsfördelning fungerar i princip bra, men mellan förvaltningsområdena

behövs ytterligare utveckling av samarbetet samt tillräcklig samordning mellan olika grupper och processer som hänför sig till försörjningsberedskapen.³²

Undantagssituationer som kräver försörjningsberedskapsåtgärder är i praktiken förvaltningsövergripande till sina verkningar, vilket innebär att det behövs förvaltningsövergripande samarbete för att hantera och leda situationen. Beroende på krisens karaktär kan detta förutsätta ett snävt och effektivt sätt för organisering av det förvaltningsövergripande samarbetet eller ett mer omfattande samarbete.

Samordningen av beredskapsåtgärderna behöver ytterligare effektiviseras för att systemet som helhet ska fungera så effektivt som möjligt. Även det att sektorministerierna finansierar sådana långvariga försörjningsberedskapsåtgärder inom sitt förvaltningsområde som hör till sektorministeriets ansvar på ett transparent sätt i statsbudgeten säkerställer att alla åtgärder på bästa möjliga sätt tjänar de uppställda målen för försörjningsberedskapen. Sektorministerierna ska också på ett effektivt sätt ansvara för övervakningen av den sektorsvisa beredskapen.

I avsnitt 5.1.5 behandlas sektorsvisa försörjningsberedskapsfrågor och utvecklingsbehoven i anslutning till dem. Olika aktörers beredskapsåtgärder samordnas effektivast genom statsrådets beslut om målen med försörjningsberedskapen. Besluten om målen är även i fortsättningen ett fungerande sätt för att fastställa de nationella och sektorsvisa målen för försörjningsberedskapen och prioriteringarna för verksamheten.

I statsrådets beslut om målen med försörjningsberedskapen (1048/2018) förutsetts det att det aktivt följs upp hur beslutet genomförs. Både en mellanrapport och en slutrapport ska sammanställas av hur målen uppnåtts. Utfallet av beslutet i dess helhet utvärderas innan följande målbeslut utfärdas. Statsrådet har utfärdat beslut om målen med försörjningsberedskapen sedan 1988 med fem–sju års mellanrum. Det gällande beslutet trädde i kraft år 2018.

³² För närvarande finns bland annat följande förvaltningsövergripande permanenta samarbetsstrukturer: *Säkerhetskommittén*. Säkerhetskommittén är ett förvaltningsövergripande organ för samordning av den övergripande säkerheten. Bestämmelser om dess uppgifter finns i förordning 77/2013. *Ministeriernas beredskapschefer och beredskapssekreterare*. Vid varje ministerium har det utsetts en beredskapschef. Ministeriets beredskapschef biträder kanslichefen i ärenden som gäller beredskap och säkerhet. Beredskapschefen ansvarar för förvaltningsområdets säkerhetsarbete och beredskapsarrangemang så att dessa bildar en sammanhållen helhet och ser till att beredskapsarrangemangen samordnas med andra förvaltningsområden. Vid varje ministerium har det utsetts en beredskapssekreterare. *Samarbetsgrupp för försörjningsberedskapen*. Arbets- och näringsministeriet tillsatte den 30 september 2021 en ny samarbetsgrupp för försörjningsberedskapen. Gruppen ska bistå ministeriet i att samordna utvecklings- och beredskapsåtgärderna för försörjningsberedskapen på statsrådsnivå.

En gemensam utmaning för alla sektorer är att sörja för personalens kompetens. Tillgången på kompetent arbetskraft är en fråga som också hänger samman med försörjningsberedskapsarbetet. Hanteringen av kompetens som är av avgörande betydelse för den militära försörjningsberedskapen har redan granskats i den utredning som Försörjningsberedskapsorganisationens MIL-pool beställt.³³ En motsvarande granskning behöver göras också för andra sektorer som är centrala med tanke på försörjningsberedskapen. Det är också viktigt att små och medelstora företag och medborgare är medvetna om betydelsen av kompetens vid tryggheten av försörjningsberedskapen.

- *Varje ministerium ansvarar för beredskapen inom sitt eget förvaltningsområde. De sektorspecifika beredskapsåtgärderna effektiviseras och samordningen av beredskapsåtgärderna inom olika sektorer intensifieras. Statsrådets beslut om målen med försörjningsberedskapen utvecklas och särskild vikt fästs vid målbeslutets målnivå, ansvaret för genomförandet, uppföljningen av genomförandet samt utvärderingen av effekterna. De resurser som årligen riktas till främjande av försörjningsberedskapen inom respektive förvaltningsområde bedöms noggrannare än för närvarande. För att den sektorsvisa beredskapen ska fungera bra krävs det också att det inom varje förvaltningsområde finns tillräcklig ledning och övervakning av beredskapen.*
- *Revideringen av statsrådets beslut om målen med försörjningsberedskapen inleds efter riksdagsbehandlingen av redogörelsen.*
- *Övningar för krisberedskap och kriser ska också inbegripa samarbetsstrukturerna samt organiseringen av verksamheten och beslutsfattandet inom dem.*
- *Finlands försörjningsberedskap och krisberedskap förutsätter satsningar på utbildning. Utöver säkerställandet av ekonomiska resurser ska det fastställas vilka behoven är när det gäller kompetens som är av avgörande betydelse med tanke på försörjningsberedskapen och hur man kan svara på behoven genom att förutse tillgången på kompetent arbetskraft samt genom utbildnings- och arbetskraftspolitiska åtgärder. Utbildningshelheter som är av avgörande betydelse för försörjningsberedskapen ska bibehållas i högskolornas och andra stadiets studieprogram.*

³³ Kriittisen osaamisen hallinta selvitystyön loppuraportti. <https://www.huoltovarmuuskus.fi/fi-les/6dfe2c58429c27fd66f27d7ba428520e0e1b0342/kriittisen-osaamisen-hallinta-raportti.pdf>.

- *Större vikt måste fästas vid att utveckla medborgarnas samt de små och medelstora företagens medvetenhet och kompetens. Kunskapsbehoven och åtgärder för att stärka kompetensen bereds samt tillgodoses och genomförs tillsammans med näringslivet och tredje sektorn, med utnyttjande av befintliga samarbetsstrukturer (pooler).*

7.4 Utveckling av nätverksmodellen och behovet av en kontinuerlig samhällsdialog

Styrkan i det finländska försörjningsberedskapssystemet är det nära, långsiktiga samarbetet mellan den offentliga, privata och tredje sektorn, och det är viktigt att samarbetet fungerar bra i en föränderlig omvärld.

Efter den första behandlingen av redogörelsen om försörjningsberedskapen är det viktigt att också säkerställa att den parlamentariska diskussionen fortsätter som en regelrätt process. På detta sätt kan man dela lägesbilden av försörjningsberedskapen vid respektive tillfälle och föra en välstrukturerad diskussion om läget inom försörjningsberedskapen i en snabbt föränderlig omvärld.

- *Nätverksmodellen för samarbete mellan den offentliga, privata och tredje sektorn utvecklas och stärks så att den motsvarar de krav som en snabbt föränderlig omvärld ställer. I utvecklingsarbetet beaktas också kraven på internationellt samarbete.*
- *Redogörelsen om försörjningsberedskapen ska uppdateras regelbundet. I uppdateringen ska tidsplanen för uppföljning och uppdatering av statsrådets beslut om målen med försörjningsberedskapen (1048/2018) samt tidsplanen för uppdateringar av andra redogörelser som gäller försörjningsberedskapen beaktas.*

BILAGA 1

FÖRSÖRJNINGSBEREDSKAPSSYSTEMET

Försörjningsberedskap innebär beredskap för eventuella kriser och störningssituationer. Det handlar också om kontinuitetshantering. Med försörjningsberedskapen tryggas funktioner som är vitala för samhället och näringslivet så att vardagen kan fortsätta så störningsfritt som möjligt. Försörjningsberedskapsarbetet skapar buffertar genom vilka man köper tid för att aktivera samhällets och näringslivets aktörers egna beredskapsplaner.

En fungerande marknad och en konkurrenskraftig ekonomi ligger till grund för försörjningsberedskapen. Marknaden räcker ändå inte alltid till för att upprätthålla samhällets ekonomiska och tekniska basfunktioner i olika störningssituationer och undantagsförhållanden. Därför behövs det försörjningsberedskapsarbete, genom vilket man bereder sig på att upprätthålla samhällets kritiska funktioner så normala som möjligt i undantagssituationer. I Finland säkerställs försörjningsberedskapen genom ett samarbete mellan den offentliga, privata och tredje sektorn.

Varje ministerium svarar inom sitt ansvarsområde för beredskapen, utvecklandet av funktionsförmågan och övervakningen av dessa. Ministeriet svarar inom sitt eget förvaltningsområde också för en tillräcklig ledning av beredskapsåtgärderna. Även andra statliga myndigheter samt kommuner och samkommuner har en beredskapsskyldighet enligt beredskapslagen för att säkerställa att deras egna uppgifter kan skötas så väl som möjligt under undantagsförhållanden. För tryggheten av försörjningsberedskapen finns dessutom en särskild inrättning, Försörjningsberedskapscentralen.

I egenskap av statlig inrättning samarbetar Försörjningsberedskapscentralen i stor utsträckning med myndigheter, näringslivet och branschorganisationer. Försörjningsberedskapscentralen tryggar också kritisk varu- och tjänsteproduktion samt sådan produktion som stöder det militära försvaret. Den sköter också obligatorisk upplagring och skyddsupplagring samt upprätthåller i statens säkerhetsupplag sådana material som är nödvändiga för att målen med försörjningsberedskapen ska kunna uppnås och de internationella avtalsförpliktelser som är bindande för Finland fullgöras.

Tillsammans med försörjningsberedskapsorganisationen samordnar Försörjningsberedskapscentralen samhällets och näringslivets mål och fördelar i beredskapsåtgärderna. Försörjningsberedskapsorganisationen består av sektorer och pooler genom vilka de företag och aktörer som är kritiska med tanke på försörjningsberedskapen deltar i det nationella försörjningsberedskapsarbetet. Till sektorerna

kallas sakkunniga från olika branscher till medlemmar och deras uppgift är att bedöma försörjningsberedskapens tillstånd och främja samarbetet mellan myndigheterna och näringslivet i försörjningsberedskapsfrågor. Pooler inrättas genom avtal mellan Försörjningsberedskapscentralen och privata aktörer för att sörja för bransch- och företagsspecifika förberedelser.³⁴

Försörjningsberedskapens hotbilder

Finlands ekonomi är allt mer beroende av utländska nätverk och fungerande logistiska system. De hot som är mest relevanta i fråga om försörjningsberedskapen är ofta förknippade med internationella beroenden.

Som ett allvarligt hot mot försörjningsberedskapen betraktas en situation där möjligheten att producera eller skaffa sådana livsmedel, varor och tjänster från utlandet som är kritiska med tanke på försörjningsberedskapen tillfälligt har försvårats. Andra centrala hot som äventyrar samhällets ekonomiska funktionsförmåga är störningar i de elektroniska informations- och kommunikationssystemen, betalningsrörelse och nät, cyberattacker, avbrott i energitillförseln, allvarligt äventyrande av befolkningens hälsa och funktionsförmåga samt natur- och miljökatastrofer med vittgående verkningar. Också farliga smittsamma sjukdomar kan försvaga hela samhällets funktionsförmåga, vilket coronapandemin har visat. Rysslands invasion av Ukraina har också påmint om att hotet om användning av militära maktmedel fortfarande är ett konkret skäl till beredskap.

Metoder

Försörjningsberedskapen tryggas på flera olika sätt. Centrala metoder är ekonomisk politik och näringspolitik, lagstiftning, lagring, beredskap, kontinuitetshantering, beredskapsplanering och avtal. Försörjningsberedskapen främjas också internationellt.

Av tradition har försörjningsberedskapen inneburit materiell beredskap, såsom säkerställande av tillgången på spannmål. Genom lagring av produkter och material som är nödvändiga för att samhället ska fungera har man berett sig på att trygga befolkningens försörjning och en fungerande ekonomi i händelse av en allvarlig kris eller störning i tillgången.

Försörjningsberedskapen byggs upp på lång sikt. Det planerings- och analysarbete som sakkunniga utför är en viktig del av den verksamhet som främjar försörjnings-

³⁴ Figur på försörjningsberedskapsorganisationen - se sidan 15.

beredskapen. Med hjälp av försörjningsberedskapsorganisationen kan Försörjningsberedskapscentralen producera en kontinuerlig lägesbild av försörjningsberedskapen, som i stor utsträckning har utnyttjats exempelvis vid coronakrisen och vid bedömningen av konsekvenserna av kriget i Ukraina samt vid planeringen och genomförandet av åtgärder som stöder försörjningsberedskapen.

Lagringen regleras i olika lagar och den genomförs på tre olika sätt. Försörjningsberedskapscentralen sörjer för statens säkerhetsupplagring. Företag och andra centrala aktörer ansvarar för den obligatoriska lagringen. Det tredje sättet, det vill säga skyddsupplagringen, avtalas mellan företagen i branschen och Försörjningsberedskapscentralen.

Inom många sektorer som är viktiga för samhällets funktion förutsätter lagstiftningen att aktörerna tryggar de processer som är nödvändiga för kontinuiteten i den egna verksamheten i störningssituationer och undantagsförhållanden. Företagens frivilliga beredskapsåtgärder på eget initiativ främjar hela samhällets förmåga att förbli funktionsdugligt också i störningssituationer. Försörjningsberedskapscentralen stöder företag som är kritiska för försörjningsberedskapen genom att erbjuda verktyg för att utveckla kontinuitetshanteringen.

För en del företag förutsätter lagen beredskapsplanering med tanke på de allvarligaste kriserna. Där beaktas bland annat Försvarsmaktens eventuella produktions-, lokal- och personalreserveringar för att säkerställa verksamheten under kris-tider. Myndigheterna ska ha lagbaserad beredskap att temporärt styra samhällets verksamhet i situationer där marknaden inte ger tillräcklig försörjningsberedskap.

Sektorer och pooler

I anslutning till Försörjningsberedskapscentralen finns sektorer och pooler som upprätthåller och utvecklar försörjningsberedskapen och kontinuitetshanteringen i ett nätverk av företag och organisationer inom sitt eget verksamhetsområde.

Till sektorerna hör företrädare för myndigheter, ministerier, centrala ämbetsverk, näringslivsorganisationer och centrala företag. Försörjningsberedskapssektorer är sektorerna för livsmedelsförsörjning, energiförsörjning, finansiering, logistik, industri och hälsovård.

Sektorerna har till uppgift att främja samarbetet mellan näringslivet och myndigheterna och att styra, samordna och följa beredskapen inom det egna området. Dessutom kan de lägga fram förslag till utveckling av försörjningsberedskapen samt utvärdera och analysera hoten inom sitt område och utvecklingstrenderna inom försörjningsberedskapen.

Poolerna stöder och främjar den operativa beredskapen inom enskilda verksamhetsområden och verksamhetsställen och deras verksamhet planeras och genomförs i samarbete med näringslivet. Poolernas verksamhet baserar sig på avtal mellan branschorganisationerna och Försörjningsberedskapscentralen.

Deras uppgift är att tillsammans med företagen i branschen följa, utreda, planera och bereda försörjningsberedskapen inom sitt område samt fastställa och utarbeta allmänna planer för verksamheterna under undantagsförhållanden. De upprätthåller också en databas över kritiska verksamhetsställen och aktörer inom sitt verksamhetsområde och ordnar sådana informations-, utbildnings- och övnings-tillfällen som behövs för att upprätthålla beredskapen inom sitt område.

Utöver företagen är hushållen en viktig del av samhället och dess funktionsförmåga. Organisationskommissionen för hushållens beredskap på eget initiativ, det vill säga KOVA-kommissionen, är en del av den poolstruktur som samordnas av Försörjningsberedskapscentralen och den fungerar som sakkunnig- och utvecklingsnätverk för hushållens beredskap. Till kommissionen hör organisationer som är av betydelse för försörjningsberedskapen inom livsmedels- och matförsörjningen samt hemmens allmänna beredskap på eget initiativ. KOVA-kommissionens rekommendation om 72 timmars beredskap har utarbetats av myndigheter och organisationer och har särskilt under coronapandemin och kriget i Ukraina blivit bekant för medborgarna.

Ekonomi

Kostnaderna för upprätthållandet av försörjningsberedskapen täcks med medel ur försörjningsberedskapsfonden som står utanför statsbudgeten. Ur den fond som Försörjningsberedskapscentralen förvaltar täcks utgifterna för säkerhetsupplagring, tekniska reservarrangemang och andra åtgärder för främjande av beredskapen.

Försörjningsberedskapsfondens utgifter täcks med försörjningsberedskapsavgifterna. Avgift tas ut i samband med energiskatterna i fråga om el, stenkol (för värmens del), naturgas (för värmens del), bensin samt brännolja (diesel, lätt, tung). Intäkterna av försörjningsberedskapsavgifterna var cirka 40 miljoner euro 2021.

Försörjningsberedskapscentralen iakttar företagsekonomiska principer vid säkerhetsupplagring, om inte tryggandet av försörjningsberedskapen förutsätter något annat. Försörjningsberedskapscentralen är emellertid inte ett affärsverk, eftersom syftet med materialåtgärderna är att hålla varor i lager för behov i kristider. Lagren är integrerade i naturliga logistiska kedjor och alla varor är kommersiellt tillgängliga och uppfyller miljönormerna. Detaljerade uppgifter om lagren och till

exempel om deras placering är konfidentiella på grund av verksamhetens karaktär.

Försörjningsberedskapscentralen har flera samarbetsavtal med företag om skötseln och återvinningen av lager. Materialens kvalitet och kvantitet övervakas systematiskt. Produkterna återvinns och byts ut genom handelstransaktioner så att kvalitets- eller kvantitetsförluster undviks.

Internationellt samarbete

Det internationella samarbetet är allt viktigare när det gäller att främja försörjningsberedskapen. Värde- och leveranskedjorna är globala och allt mer beroende av varandra. Globaliseringen och dess multiplikatoreffekter har stärkt motivationen för internationellt samarbete.

Uppföljningen av den internationella verksamhetsmiljön stärker den nationella försörjningsberedskapens situationsmedvetenhet och förmåga att anpassa sig till både internationella och samhällsliga förändringar. Situationsmedvetenheten byggs upp genom prognostiseringsarbete samt genom forskning och analyser för olika aktörer inom försörjningsberedskapsfältet. Ett långsiktigt scenarioarbete och kontinuerlig uppföljning av omvärlden tillsammans med försörjningsberedskapsorganisationen har funnits med i försörjningsberedskapsarbetet redan i ett årtionde.

Finland är en aktiv medlem i multinationella samarbetsorganisationer och arbetet främjas genom internationella avtal på flera nivåer. Försörjningsberedskapscentralen samarbetar särskilt med Sverige och Norge, med EU- och OECD-länderna samt med Nato när det gäller resiliensfrågor.