

Försvarsutskottet

Statsrådets redogörelse om försörjningsberedskapen

Till ekonomiutskottet

INLEDNING

Remiss

Statsrådets redogörelse om försörjningsberedskapen (SRR 8/2022 rd): Ärendet har remitterats till försvarsutskottet för utlåtande till ekonomiutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- industriråd Eeva Vahtera, arbets- och näringsministeriet
- specialsakkunnig Tommi Nordberg, försvarsministeriet
- chef Nuutti Nikula, Försörjningsberedskapscentralen
- generalsekreterare Tuija Karanko, Puolustus- ja Ilmailuteollisuus PIA ry.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- chefsforskare Harri Mikkola, Utrikespolitiska institutet
- Huvudstaben
- Finlands näringsliv rf
- Millog Ab
- Nammo Lapua Oy
- Patria Abp.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

(1) I redogörelsen fastställs de centrala målen för utvecklingen av försörjningsberedskapen fram till 2030. Redogörelsen skildrar försörjningsberedskapens verksamhetsmiljö både i Finland och i ett internationellt sammanhang samt granskar utvecklingsbehoven som gäller försörjningsberedskapen i en omvärld som förändras snabbt. 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, ändå utan att gå in på detaljnivå.

Utlåtande FsUU 10/2022 rd

(2) Det är första gången statsrådets redogörelse om försörjningsberedskap lämnas till riksdagen. I redogörelsen lyfts fram att 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.

(3) Utskottet fokuserar i sitt utlåtande särskilt på avsnittet om militär försörjningsberedskap (kapitel 6, Militär försörjningsberedskap). Med militär försörjningsberedskap avses tryggnad av resurser som är nödvändiga för Försvarens 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 Försvarens kritiska system också vid störningssituationer i samhället.

Betydelsen av den inhemska produktionskapaciteten accentueras på grund av Finlands svåra geografiska läge

(4) I en krissituation är det svårt att få och ta emot stöd vilket leder till att Finland är i en mer sårbar ställning i fråga om försörjningsberedskapen än till exempel länderna i Kontinentaleuropa. Utskottet håller med vad som påpekas i redogörelsen om att det i alla säkerhetssituationer ska finnas tillgång till och vara möjligt att utnyttja material, produktion, teknologi och kunskap som är av kritisk betydelse för det militära försvaret. Det här förutsätter nationell industriell och teknisk kompetens samt produktionsförmåga. Det är särskilt viktigt att säkerställa driften och underhållet av kritiska tekniska system och produktionen av sådant kritiskt material som används i försvaret.

(5) Försvarsförvaltningen upprätthåller i samarbete med Försörjningsberedskapscentralen produktionskapaciteten för den viktigaste krigstida materielen såsom krut och annan ammunition samt de nödvändiga beredskapslagren till stöd för försvaret. Bland annat minskar elektrifieringen av fordon behovet av flytande bränslen och därigenom distributionen. Försvarens fordon drivs i regel med flytande bränslen. Därför bör skyldigheten som gäller säkerhetsupplagring av flytande bränslen hållas på en tillräcklig nivå.

(6) I likhet med vad som påpekas i redogörelsen understryker utskottet att en fungerande och internationellt konkurrenskraftig inhemsk försvarsindustri, dess internationella nätverk samt exportverksamhet möjliggör upprätthållande av den militära försörjningsberedskapen och främjar försvarets funktionsförmåga. Utskottet anser också att det är viktigt att man i enlighet med redogörelsen vid prövningen av exporttillstånd för försvarsmateriel också beaktar försörjningsberedskapsaspekten, särskilt inom kritiska teknologi- och kompetensområden.

(7) För att säkerställa den militära försörjningsberedskapen bör större vikt fästas vid offentliga upphandlingar av företag som är kritiska för försörjningsberedskapen. Utskottet välkomnar redogörelsens riktlinje enligt vilken det är skäl att systematiskt stödja en övergripande beredskap och stärkandet av försörjningsberedskapen också genom offentlig upphandling (s. 52). Det är viktigt att utreda behovet av och möjligheterna att revidera den allmänna lagstiftningen om offentlig upphandling inom ramen för EU-lagstiftningen så att försörjningsberedskapsbehoven beaktas i tillräcklig utsträckning.

Utlåtande FsUU 10/2022 rd

(8) I redogörelsen konstateras vidare att det i samband med den övergripande översynen av lagstiftningen om försörjningsberedskapen bedöms om lagen om offentlig försvars- och säkerhetsupphandling (1531/2011) kan ändras så att särdragen hos försörjningsberedskapsbaserade upphandlingar beaktas i den. Utskottet påskyndar inledandet av en sådan utredning och betonar att det är nödvändigt att se över lagstiftningen. Utskottet har i tidigare ställningstaganden fäst uppmärksamhet vid problemen med den gällande lagstiftningen om upphandling och de bristfälliga möjligheterna att rikta upphandlingar till hemlandet (se till exempel betänkandet om försvarsredogörelsen FsUB 4/2021 rd, styckena 98–103).

Internationellt samarbete kring försörjningsberedskap

(9) Den militära försörjningsberedskapen tryggas också genom internationellt samarbete. Enligt redogörelsen 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 vår förmåga att ta emot bistånd.

(10) Som en del av de nordiska avtalsarrangemangen har man ingått avtal om militär försörjningsberedskap mellan olika nordiska länder (se till exempel FsUB 1/2020 rd — RP 92/2019 rd). Utskottet anser det vara ytterst viktigt att samarbetet kring försörjningsberedskapen i allmänhet och den militära försörjningsberedskapen i synnerhet fördjupas ytterligare i Norden, särskilt med Sverige och Norge. Man kan i fortsättningen utreda möjligheten att få till stånd ett nordiskt ramavtal. I ett ramavtal fastställs samarbetets räckvidd, mål, riktlinjer och tillvägagångssätt, men det ersätter inte befintliga avtal.

(11) Samarbetet inom den militära försörjningsberedskapen främjas också inom Europeiska unionen. Genom EU:s så kallade strategiska kompass utvecklas också en europeisk grund för teknik och försvarsindustri, samtidigt som den europeiska försörjningsberedskapen stärks. EU:s kommande CER-direktiv som syftar till att öka motståndskraften mot störningar hos kritiska tjänster är ett mycket viktigt steg mot förbättrad försörjningsberedskap. Trots att försörjningsberedskapen i Finland är på en tämligen god nivå kommer CER-direktivet sannolikt att förbättra beredskapsnivån i många EU-länder. I en öppen miljö där processer, funktioner och tillgångar rör sig över statsgränserna bidrar en förbättrad krisberedskap i svagare EU-länder till att säkerheten ökar i alla medlemsländer.

(12) Utskottet betonar att man vid utvecklingen av arrangemangen som gäller försvarsmateriel och samproduktion i EU bör säkerställa att samarbetet också ger ett faktiskt mervärde. Utskottet hänvisar till sitt utlåtande (FsUU 8/2022 rd) där man tog ställning till kommissionens förslag att inrätta ett instrument för att stärka försvarsindustrins kapacitet genom gemensam upphandling. Av de orsaker som framgår av utlåtandet förhåller sig utskottet kritiskt till förslaget och påpekar att fokus i stället för nya initiativ ska ligga på samarbete som grundar sig på redan godkända instrument, i synnerhet på arbete via europeiska försvarsfonden och permanent strukturerat samarbete, såsom projektet för militär mobilitet, samt på en jämlik förstärkning av den inre marknaden för handel med försvarsmateriel.

Utlåtande FsUU 10/2022 rd

Natomedlemskapets betydelse för Finlands militära försörjningsberedskap

(13) Utskottet påpekar att också Natomedlemskapet har betydande positiva effekter på Finlands militära försörjningsberedskap, och medlemskapet förbättrar också avsevärt förutsättningarna att trygga sjötrafiken på Östersjön. Utskottet ser det som bristfälligt att det i redogörelsen inte har gjorts någon bedömning av vilken betydelse Natomedlemskapet har för Finlands försvarsförmåga. Utskottet hänvisar till redogörelsen om förändringarna i den säkerhetspolitiska miljön och de iakttagelser som utskottet lyft fram (FsUU 3/2022 rd, styckena 63–66) om att Finlands medlemskap i Nato också har en betydande försörjningsberedskapsdimension.

(14) Natos medlemsländer har ordnat sin försörjningsberedskap för militär verksamhet i anslutning till Nato. Nato har ett kontor för försörjningsberedskap, NAMSA (NATO Maintenance and Supply Agency), samt kommittéer för försörjningsberedskap inom den civila sektorn. I och med ett medlemskap i Nato får Finland medverka i de försörjningsberedskapsarrangemang som avtalats inom alliansen. Natos arbetsgrupper och kommitté för civil beredskapsplanering är det enda internationella forum där frågor kring försörjningsberedskap och civil beredskap behandlas på ett övergripande sätt och som ett element i säkerhets- och försvarssystemet, på samma sätt som i Finland. Natos planering fokuserar på att säkerställa de civila resurser och funktioner som behövs med tanke på det militära försvaret. Även andra vitala samhällsfunktioner beaktas i Natos planering.

(15) Enligt artikel fem i Natos grundfördrag ska alliansens länder gemensamt och var för sig utveckla sin nationella och kollektiva förmåga att försvara sig mot väpnade angrepp på grundval av kontinuerlig och effektiv egen beredskap och ömsesidigt bistånd. De nationella åtgärderna inom den militära försörjningsberedskapen stärks avsevärt av artikel åtta i fördraget som förhindrar Natos medlemsländer från att ingå sådana avtal med tredje parter som går före de förpliktelser som medlemskapet medför. Om ett land som inte hör till Nato ingår ett avtal med ett av Natos medlemsländer om samarbete gällande försörjningsberedskap i kristider, är ett sådant avtal alltid sekundärt i förhållande till andra medlemsländers samtidiga behov.

Sammanfattning

(16) Utskottet påpekar att Finland har ett internationellt sett unikt och välfungerande försörjningsberedskapssystem. 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.

(17) Vid omfattande och allvarliga störningar kan man med hjälp av systemet identifiera konsekvenserna för försörjningsberedskapen i olika kriser samt med stöd av en enhetlig lägesbild begränsa störningens omfattning och förkorta dess varaktighet. Systemet utgår från en nätverksmodell baserad på samarbete mellan den offentliga och den privata sektorn, men också från de enskilda förvaltningsområdenas ansvar för försörjningsberedskapen inom sin sektor och utformningen av försörjningsberedskapsorganisationens uppgifter och resurser i enlighet med samhällets aktuella behov.

Utlåtande FsUU 10/2022 rd

(18) Även om modellen för Finlands försörjningsberedskap har utformats för att reagera uttryckligen på allvarliga störningar i samhället, måste vi i denna förändrade situation också bedöma om vår beredskap är tillräcklig totalt sett. Den materiella beredskapen är fortfarande av central betydelse, men i takt med att den kritiska infrastrukturen och nätverken får allt större vikt håller tyngdpunkten inom försörjningsberedskapen på att förskjutas till tryggande av kristålighet (resiliens). Enligt erhållen utredning utmanar detta försörjningsberedskapsfondens bärkraft särskilt på lång sikt. Fondens roll i att möjliggöra verksamhet och projekt bör 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.

(19) Rysslands försök att rubba den europeiska enigheten bland annat genom att använda energi som vapen är ett konkret exempel på att Finland och de andra länderna i unionen måste bli mindre beroende av auktoritära länder. Utöver Ryssland är det viktigt att utreda hur EU-ländernas beroende av Kina kan minskas, eftersom den enorma kinesiska produktionen är kritisk för den europeiska ekonomin.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Försvarsutskottet föreslår

att ekonomiutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 10.11.2022

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Antti Häkkänen saml
medlem Anders Adlercreutz sv
medlem Timo Heinonen saml
medlem Hanna Holopainen gröna
medlem Kimmo Kiljunen sd
medlem Jukka Kopra saml
medlem Joonas Könttä cent
medlem Markus Mustajärvi vänst
medlem Juha Mäenpää saf
medlem Riitta Mäkinen sd
medlem Veijo Niemi saf
ersättare Mika Niikko saf
ersättare Mirka Soinikoski gröna.

Sekreterare var

utskottsråd Heikki Savola.