

# Revisionsverkets ställningstaganden

## Försörjningsberedskapen och tryggheten av den under covid-19-pandemin

Ämnet för revisionen var försörjningsberedskapen och tryggheten av den under covid-19-pandemin. Med tanke på stats- och nationalekonomin är det viktigt att samhället under pandemiförhållanden kan fungera så normalt som möjligt.

## Man har lyckats med riskhanteringen i pandemin, även om man huvudsakligen har förberett sig på andra slags kriser för att trygga försörjningsberedskapen

På de sektorer inom försörjningsberedskapen som var föremål för revisionen var man tvungen att vidta olika åtgärder i anslutning till covid-19-pandemin. I sin helhet verkar Finland dock ha lyckats bra med att dämpa pandemin med tanke på försörjningsberedskapen. Pandemin har varit något helt annat än en sådan kris som Finlands försörjningsberedskap har utvecklats för under de senaste decennierna. Den offentliga sektorn har i första hand förberett sig på militära hot och mindre, kortvarigare kriser, såsom storolyckor. Å andra sidan motsvarar beskrivningen av influensapandemin som presenterades till exempel i den nationella riskbedömningen 2018 mycket väl den nuvarande covid-19-pandemin. Trots riskbedömningen hade inte särskilt konkreta kontrollåtgärder för en pandemi beretts på förhand. Den stora åtgången av olika slags skyddsutrustning och krisens långa längd har varit centrala faktorer som man inte kunnat förutse på förhand.

## Kostnaderna för försörjningsberedskapen följs inte upp systematiskt och pandemin kan leda till extra kostnader ännu under de kommande åren

Många statliga myndigheter, den övriga offentliga sektorn, den privata sektorn och medborgarna ansvarar för tryggheten av försörjningsberedskapen och beredskapen inför krissituationer. Därför är det inte möjligt att exakt presentera de totala kostnaderna för utveckling och underhåll av försörjningsberedskapen. Inte ens kostnaderna för de av statsrådet uppställda målen för försörjningsberedskapen eller kostnaderna för genomförandet av Säkerhetsstrategin för samhället och tillhörande åtgärder i anslutning till försörjningsberedskapen följs upp systematiskt inom statsförvaltningen. Den centrala aktörens, Försörjningsberedskapscentralens, omkostnader täcks med intäkterna från den skattemässiga försörjningsberedskapsavgiften samt intäkterna från Försörjningsberedskapsfondens strategiska placeringar.

Anpassningsåtgärderna under pandemin kan medföra betydande merkostnader även under de kommande åren. Inom hälso- och sjukvården säkerställdes att den personal som behövs för intensivvård, spårning och provtagning var tillräcklig genom att skära ner på icke-brådskande vård. Den vårdskuld som uppstått kan ha vidsträckt hälsomässiga och ekonomiska konsekvenser. Vid planeringen av den framtida försörjningsberedskapen bör särskild uppmärksamhet fästas vid personalens tillräcklighet. De omfattande kostnadseffekterna av personalförflyttningar ska utredas så noggrant som möjligt för att undvika samma misstag som gjordes i början av coronakrisen. Det bör också finnas andra alternativ för att trygga personalens tillräcklighet i krissituationer än att införa beredskapslagen.

## Förutom materialriskerna står personalriskerna nu i centrum

Försörjningsberedskapen förknippas i allmänhet med lagring av olika kritiska förnödenheter eller material och säkerställande av tillgången till dem. Under covid-19-pandemin har riskerna för de centrala sektorernas personal och mänskliga resurser lyfts fram. Tryggheten av personalens hälsosäkerhet har varit centralt inom alla försörjningsberedskapssektorer. De problem som följde av smittspridningen på arbetsplatser i Finland har tills vidare handlat om enstaka fall; det har till exempel inte förekommit några betydande störningar i industriproduktionen, primärproduktionen eller logistiken. Genom myndigheternas och den privata sektorns åtgärder och samarbete kunde man till exempel trygga tillgången på utländsk säsongsarbetskraft som är kritisk med tanke på primärproduktionen.

När det gäller materialrisker är det viktigt att beakta att fungerande trafik- och logistikkedjor utgör ryggraden i den materiella försörjningsberedskapen. I försörjningsberedskapen är logistikkedjornas betydelse central förutom i pandemier även i andra kriser, eftersom inget land är helt självförsörjande. Varors och människors rörlighet är en förutsättning för materiell och ekonomisk försörjningsberedskap.

## Försörjningsberedskapsfonden är särskilt nödvändig för projekt och kriser som kräver snabb finansiering

I början av pandemin stöddes bland annat sjötrafiken med medel från Försörjningsberedskapsfonden. I övrigt har fonden finansierat både åtgärder som kräver snabba reaktioner och mer långvariga utvecklingsprojekt. Stödsystemet, där Försörjningsberedskapscentralen fungerar som första insats och de statliga myndigheterna ordnar stödåtgärder på lång sikt, har trots vissa problem visat sig fungera i en pandemi.

Det är viktigt att Försörjningsberedskapscentralens och Försörjningsberedskapsfondens ställning och verksamhet granskas såväl i lagstiftningen som i övrigt som en helhet och att beakta att fonder utanför statsbudgeten inskränker riksdagens budgetmakt. Å andra sidan stöds användningen av fondformen om det

är ändamålsenligt för att göra finansieringen smidigare och snabbare i exceptionella situationer. Försörjningsberedskapsfonden möjliggör som en sådan finansieringskälla Försörjningsberedskapscentralens snabba agerande.

## Lagstiftningen möjliggör en tillräcklig funktionsförmåga för myndigheterna, men löser inte anskaffningsproblem när efterfrågan är större än utbudet

Lagstiftningen har i huvudsak gjort det möjligt för myndigheterna att ha en funktionsförmåga som är tillräcklig för att trygga försörjningsberedskapen vid hanteringen av covid-19-pandemin. EU:s regler om statligt stöd har möjliggjort nödvändigt stöd för företagens försörjningsberedskap under pandemin. De viktigaste stöden har handlat om att trygga verksamhetsförutsättningarna för flyg- och sjötrafiken och därigenom den nödvändiga godstrafiken. En praktisk utmaning när det gäller att godkänna statligt stöd har varit att man i EU:s regler om statligt stöd inte känner till begreppet försörjningsberedskap.

Problemet när pandemin började var att efterfrågan på skyddsutrustning överskred utbudet på ett betydande sätt. Den utrustning som fanns tillgänglig på världsmarknaden gav upphov till en internationell konkurrens. Samarbetet mellan länderna fungerade inte. När pandemin började gjorde bland annat Försörjningsberedskapscentralen och sjukvårdsdistrikten betydande direktupphandlingar på den brådskande grund som avses i upphandlingslagen. Ett problem i början av pandemin visade sig vara att man i grunderna för direktupphandling inte har beaktat en situation där nödvändiga varor inte finns att tillgå genom normala upphandlingskanaler. Även arbetsfördelningen mellan sjukvårdsdistrikten och Försörjningsberedskapscentralen i anskaffningen av hälso- och sjukvårdsmaterial var oklar i början av pandemin.

Bristerna i den avtalsbaserade beredskapen inom social- och hälsovården framhövdes tydligt under pandemin. I fortsättningen bör man fästa mer uppmärksamhet vid privata tjänsteleverantörers roll och skyldigheter i beredskapen. Ett alternativ till avtalsbaserad beredskap är också att ålägga företag för som är viktiga med tanke på försörjningsberedskapen med lagstadgade skyldigheter. Avtalsbaserad beredskap kan utnyttjas förutom inom social- och hälsovården även inom andra sektorer.

Även om regleringen av obligatorisk lagring av läkemedel har fungerat under covid-19-pandemin som helhet, och tillgången till läkemedel har varit tillräcklig, har Finland ingen lagstiftning som gäller lagring av medicintekniska produkter och utrustning för dosering av läkemedel. Det finns således behov av att utreda regleringen om obligatorisk lagring.

## Pandemin har ökat uppskattningen av försörjningsberedskapsrelaterat arbete och betonat vikten av att utveckla försörjningsberedskapsorganisationen

Åtgärder för att utveckla försörjningsberedskapen har pågått redan före covid-19-pandemin. I och med pandemin har utvecklingsprojekt delvis utvärderats på nytt till exempel vid Försörjningsberedskapscentralen. Pandemin har påskyndat utvecklingsarbetet på olika sektorer inom försörjningsberedskapen. Eftersom pandemikrisen fortfarande pågår är det naturligt att man försöker åtgärda de problem som upptäckts under den. Det är dock viktigt att beakta försörjningsberedskapen som helhet och Finlands styrkor i beredskapen. Finlands resurser räcker inte heller i fortsättningen till för att förbereda sig exakt på alla slags kriser. Däremot ska försörjningsberedskapsåtgärderna planeras så att de kan svara på så många undantagstillstånd som möjligt. I en internationell jämförelse är situationen i Finland dock god, eftersom vi kan fortsätta utvecklingen av försörjningsberedskapen utifrån starka utgångspunkter.

## Det är förnuftigt att fortsätta arbetet med den sektorspecifika lägesbilden även efter pandemin

Försörjningsberedskapsorganisationen är indelad i olika sektorer och pooler. Under pandemin har de särskilt koncentrerat sig på lägesbildsarbete under ledning av Försörjningsberedskapscentralen. I Finland fanns det före pandemin ingen nationell lägesbild av vilka hälso- och sjukvårdsartiklar som finns inom landets gränser. Till exempel inom hälso- och sjukvården överlämnades ansvaret för att samla in de uppgifter som behövs för den riksomfattande lägesbilden våren 2020 till de fem sjukvårdsdistrikt som upprätthåller universitetssjukhus.

Arbetet med lägesbilden inom alla sektorer har bearbetats under pandemin. Det är viktigt att lägesbilden delas ut till alla som behöver den i sitt arbete. På motsvarande sätt ska de aktörer som producerar lägesbilden i praktiken få respons på sitt arbete samt förslag på hur arbetet kan utvecklas. Revisionen tydde på att det är förnuftigt att fortsätta arbetet med till exempel den sektorspecifika lägesbilden och utvecklingen av den även efter pandemin. Uppdateringsfrekvensen för lägesbilden kan ändras flexibelt enligt respektive behov. Efter pandemin är det dock skäl att koordinera den fortsatta utvecklingen av lägesbildsarbetet på riksnivå för att undvika överlappande arbete.

Utvecklingen av försörjningsberedskapsorganisationens sektor- och poolverksamhet fortsätter även efter pandemin. I detta arbete är det viktigt att motivera de deltagande företagen till ett resultatrikt arbete med tanke på helheten. Även om försörjningsberedskapsorganisationen fungerar som ett nätverk behöver den i sitt arbete konkret stöd och initiativ av såväl Försörjningsberedskapscentralen som de ministerier och andra myndigheter som styr sektorerna. I sitt strategiarbete har Försörjningsberedskapscentralen

identifierat att det är viktigt att hitta en balans mellan beredskap och snabba reaktioner. Detta är en bra utgångspunkt för arbetet efter pandemin.

## Revisionsverkets rekommendationer

1. Statsrådet bör säkerställa att Försörjningsberedskapsfondens roll som både snabb finansiär i initialskedet och finansiär av utvecklingen av en långvarigare försörjningsberedskap tryggas. Hållbarheten för Försörjningsberedskapsfondens ekonomiska grund bör följas upp.
2. Försörjningsberedskapscentralens beredskap att genomföra centrala upphandlingar i en krissituation ska förbättras så att centralen vid behov tillräckligt snabbt kan ordna de person- och kompetensresurser som behövs för att genomföra upphandlingarna. Denna uppgift ankommer på Försörjningsberedskapscentralen samt på arbets- och näringsministeriet, som ansvarar för styrningen av Försörjningsberedskapscentralen.
3. Försörjningsberedskapscentralen ska förtydliga poolernas roll och ansvar i hanteringen av undantagstillstånd och skapa avtalsbaserade eller motsvarande verksamhetsmodeller med vilka företagets kompetens kan utnyttjas i krissituationer.
4. De ansvariga ministerierna bör se till att coronapandemins inverkan på hanteringen av och lagstiftningen för kriser och undantagstillstånd går igenom systematiskt och att de utvecklingsobjekt som observerats utifrån dem verkställs både i lagstiftningen och annan praxis.
5. Statsrådet, de ansvariga ministerierna och Försörjningsberedskapscentralen ska gå igenom processerna för produktion av sektorspecifika lägesbilder och säkerställa att god praxis som skapats under pandemin utnyttjas bland annat för att skapa lägesbilder även under normala förhållanden.
6. Ett systematiskt beaktande av avtalsbaserad beredskap ska främjas i beredningen av alla upphandlingar så att beredskapsvillkoren inkluderas i sådana upphandlingskontrakt där de bedöms ha betydelse när upphandlingen planeras. För att utveckla den avtalsbaserade beredskapen krävs ett tväradministrativt samarbete och åtminstone social- och hälsovårdsministeriet, arbets- och näringsministeriet samt finansministeriet, som ansvarar för Åtgärdsprogrammet för offentlig upphandling, borde delta i arbetet.
7. När den offentliga förvaltningens funktioner läggs ut på entreprenad ska man allt mer systematiskt även beakta försörjningsberedskapsskyldigheterna i de avtal som ingås.