



# **Alkutuotannon varautumisen työryhmän muistio**

Maa- ja metsätalousministeriön työryhmämuistio 2017:3





Maa- ja metsätalousministeriön työryhmämuistio 3/2017

## Alkutuotannon varautumisen työryhmän muistio

*Suomi  
Finland*  
**100**

Maa- ja metsätalousministeriö

ISBN Nid.: 978-952-453-963-0

ISBN PDF: 978-952-453-964-7

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2017



## Kuvailulehti

<b>Julkaisija</b>	Maa- ja metsätalousministeriö	Lokakuu 2017	
<b>Tekijät</b>	Alkutuotannon varautumisen työryhmä, puheenjohtaja Veli-Pekka Talvela, sihteeri Riitta Ukkonen, Aili Kähkönen ja Tapani Rossi		
<b>Julkaisun nimi</b>	Alkutuotannon varautumisen työryhmän muistio		
<b>Julkaisusarjan nimi ja numero</b>	Maa- ja metsätalousministeriön työryhmämuistio 3/2017		
<b>Diaari/hankenumero</b>	MMM060.00/2016	<b>Teema</b>	Varautuminen
<b>ISBN painettu</b>	978-952-453-963-0	<b>ISSN painettu</b>	0781-6723
<b>ISBN PDF</b>	978-952-453-964-7	<b>ISSN PDF</b>	1797-4011
<b>URN-osoite</b>	<a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-453-964-7">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-453-964-7</a>		
<b>Sivumäärä</b>	23	<b>Kieli</b>	suomi
<b>Asiasanat</b>	Alkutuotannon turvaaminen, varautuminen, verkoston roolit ja tehtävät, häiriötilanne		
<b>Tiivistelmä</b>	<p>Maa- ja metsätalousministeriö asetti 31.1.2017 työryhmän, jonka tehtävänä oli laatia alkutuotannon turvaamiseksi valmiussuunnitelma. Yhteisen suunnitelman tarkoituksena on selkiyttää toimintatapaa siten, että koko ketjulla on selkeä käsitys alkutuotannon varautumistehtävästä ja kunkin toimijan rooli ja vastuu tehtävän hoitamiseksi. Lisäksi työryhmän tehtävänä oli sopia tiedontuottamiseen ja viestintään malli, joka turvaisi tilannekuvan muodostamisen vakavissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa.</p> <p>Työryhmä laati alkutuotannon turvaamiseen osallistuvien toimijoiden verkoston tehtävineen ja rooleineen häiriötilanteissa. Lisäksi laadittiin valituista häiriötilanteista häiriökortit, joihin kirjattiin toimintatavat ja vastuut yhteistietoineen. Verkostoa ja häiriökortteja ylläpidetään ministeriön toimesta ja ne ovat saatavilla suljetussa työtilassa, johon toimijoilla on pääsy. Työtila toimii samalla tiedotuskanavana ja yhteisen tiedon tuottajana sekä tiedon tallennuspaikkana.</p> <p>Toimijoiden verkostokuvaus laadittiin viidestä eri häiriötilanteesta, joita olivat pitkäaikainen kuivuus, alueellinen yli neljä vuorokautta kestävä sähkökatko, pandemia, laaja tietoliikennehäiriö ja vakava eläintauti. Laaditusta verkostosta muistiossa esitetään esimerkkinä kuivuus. Työryhmä esitti kuusi toimenpide-esitystä, jotka ovat organisaatiokohtaisen häiriökorttien laatiminen, verkoston kehittäminen, harjoitus- ja koulutussuunnitelman laadinta, tilannekuvan muodostamisen kehittäminen, lainsäädäntötarpeiden kartoittaminen ja nykyisen resurssivarauskäytännön (VAP) kehittäminen. Työryhmän työn aikana ilmeni asioita, joihin ei löytynyt ratkaisua. Muistion lopuksi kirjattiin kysymyksiä, jotka vaativat vielä pohdintaa tai joita viedään eteenpäin ratkaistavaksi.</p> <p>Työryhmä keskusteli myös maakuntaudistuksesta aiheutuvista muutoksista varautumiseen. Maakuntaudistuksen yhteydessä on huomioitava alkutuotannon varautuminen ja varautumistehtävien jatkuvuuden varmistaminen. Uudistuksen haasteena on se, että ministeriöllä ja keskusvirastoilla ei ole suoraa ohjausasemaa uusiin maakuntiin. Tämän vuoksi monet nyt vakiintuneet käytännöt tulee uudistaa, jotta eri häiriöihin varautuminen ja reagointi sekä tilannekuvan ylläpito eivät vaarantuisi jatkossa. Työryhmä katsoo maakuntien yhtenäisen varautumisen olevan keskeisessä asemassa, jotta kokonaisuus voidaan turvata.</p>		
<b>Kustantaja</b>	Maa- ja metsätalousministeriö		
<b>Julkaisun myynti/ jakaja</b>	Sähköinen versio: <a href="http://julkaisut.valtioneuvosto.fi">julkaisut.valtioneuvosto.fi</a> Julkaisumyynti: <a href="http://julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi">julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi</a>		

## Presentationsblad

<b>Utgivare</b>	Jord- och skogsbruksministeriet	Oktober 2017	
<b>Författare</b>	Arbetsgruppen för beredskap för primärproduktionen, ordförande Veli-Pekka Talvela, sekreterare Riitta Ukkonen, Aili Kähkönen och Tapani Rossi		
<b>Publikationens titel</b>	PM från arbetsgruppen för beredskap för primärproduktionen		
<b>Publikationsseriens namn och nummer</b>	Jord- och skogsbruksministeriets arbetsgruppspromemoria 3/2017		
<b>Diarie-/ projektnummer</b>	MMM060.00/2016	<b>Tema</b>	Beredskap
<b>ISBN tryckt</b>	978-952-453-963-0	<b>ISSN tryckt</b>	0781-6723
<b>ISBN PDF</b>	978-952-453-964-7	<b>ISSN PDF</b>	1797-4011
<b>URN-adress</b>	<a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-453-964-7">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-453-964-7</a>		
<b>Sidantal</b>	23	<b>Språk</b>	finska
<b>Nyckelord</b>	Tryggande av primärproduktionen, beredskap, nätverkets roller och uppgifter, störning		
<b>Referat</b>	<p>Den 31 januari 2017 tillsatte jord- och skogsbruksministeriet en arbetsgrupp vars uppgift var att utarbeta en beredskapsplan för att trygga primärproduktionen. Syftet med den gemensamma planen är att tydliggöra tillvägagångssättet så att hela kedjan har en tydlig uppfattning av primärproduktionens beredskapsuppgift och av varje aktörs roll och ansvar för att sköta uppgiften. Dessutom skulle arbetsgruppen göra upp en modell för information och kommunikation som ska säkerställa utformningen av en lägesbild vid allvarliga störningar och undantagsförhållanden.</p> <p>Arbetsgruppen utarbetade ett nätverk av aktörer som är med och tryggar primärproduktionen och de uppgifter och roller det har vid störningar. Dessutom utarbetades störningskort för utvalda störningar med tillvägagångssätt och ansvar samt kontaktuppgifter. Nätverket och störningskortet upprätthålls av ministeriet och finns att tillgå i ett stängt arbetsutrymme som aktörerna har tillträde till. Arbetsutrymmet fungerar som informationskanal och den gemensamma informationen produceras och sparas där.</p> <p>Det gjordes upp en nätverksbeskrivning för aktörerna för fem olika störningar, vilka var långvarig torka, ett regionalt elavbrott som pågår i över fyra dygn, en pandemi, en omfattande datakommunikationsstörning och en allvarlig djursjukdom. Av det nätverk som utarbetats presenteras exemplet torka i promemorian. Arbetsgruppen presenterade sex åtgärdsförslag som är att utarbeta organisationsspecifika störningskort, utveckla ett nätverk, utarbeta en övnings- och utbildningsplan, utveckla utformningen av en lägesbild, kartlägga lagstiftningsbehoven och utveckla den nuvarande resursreserveringspraxisen (VAP). Under arbetsgruppens arbete framkom saker som det inte fanns någon lösning på. I slutet av promemorian skrevs frågor in som fortfarande behöver tänkas över eller skickas vidare för att lösas.</p> <p>Arbetsgruppen diskuterade också beredskapen inför de förändringar landskapsreformen medför. I samband med landskapsreformen ska man notera primärproduktionens beredskap och säkerställa kontinuitet i beredskapsuppgifterna. Utmaningen med reformen är att ministeriet och centralmyndigheterna inte har någon direkt styrande ställning i landskapen. Därför måste en del av den nu etablerade praxisen förnyas så att beredskapen och reaktionen på olika störningar samt upprätthållandet av lägesbilden inte äventyras i fortsättningen. Arbetsgruppen anser att landskapens gemensamma beredskap är viktig för att kunna trygga helheten.</p>		
<b>Förläggare</b>	Jord- och skogsbruksministeriet		
<b>Distribution / beställningar</b>	Elektronisk version: <a href="http://julkaisut.valtioneuvosto.fi">julkaisut.valtioneuvosto.fi</a> Beställningar: <a href="http://julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi">julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi</a>		

## Sisältö

<b>MAA- JA METSÄTALOUSMINISTERIÖLLE</b> .....	7
<b>1 Johdanto</b> .....	9
<b>2 Toimijoiden tehtävät ja roolit</b> .....	11
<b>3 Erilaiset uhkatilanteet ja niihin liittyvä toiminta</b> .....	15
<b>4 Tilannekuvan kokoaminen ja hallinta</b> .....	17
<b>5 Viestintä häiriötilanteissa</b> .....	19
<b>6 Työryhmän esitykset</b> .....	21
6.1 Toimenpide-ehdotukset.....	21
6.2 Selvitettävät kysymykset.....	23





## MAA- JA METSÄTALOUSMINISTERIÖLLE

Maa- ja metsätalousministeriö asetti 31.1.2017 työryhmän, jonka tehtävänä oli laatia alkutuotannon turvaamiseksi valmiussuunnitelma. Yhteisen suunnitelman tarkoituksena on selkiyttää toimintatapaa siten, että koko ketjulla on selkeä käsitys alkutuotannon varautumistehtävästä ja kunkin toimijan rooli ja vastuu tehtävän hoitamiseksi. Lisäksi työryhmän tehtävänä oli sopia tiedontuottamiseen ja viestintään malli, joka turvaisi tilannekuvan muodostamisen vakavissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa.

Työryhmän toimintakausi oli 1.2.–16.6.2017. Työryhmä kokoontui viisi kertaa, minkä lisäksi sihteeristö kokoontui useita kertoja. Työryhmä kuuli työnsä aikana ylitarkastaja Sanna Paanukoskea maa- ja metsätalousministeriöstä metsäsektorin häiriöhallintamallin ja sen kehittymisen osalta ja Esa Hakkarasta Maanmittauslaitokselta Kartturi - ohjelmajärjestelmän mahdollisuuksista häiriötilanteiden hallinnan osalta.

Työryhmän puheenjohtajaksi nimettiin ylijohtaja Veli-Pekka Talvela MMM ruokaosaston markkinayksiköstä ja varapuheenjohtajaksi maatalousneuvos Arja-Leena Kirvesniemi MMM ruokaosaston maatalousyksiköstä.

Ryhmän muut jäsenet olivat lainsäädäntöneuvos Anne Haikonen maa- ja metsätalousministeriöstä, neuvotteleva virkamies Berit Korpilo maa- ja metsätalousministeriöstä, riskienhallintapäällikkö Juha Kalander varajäsenenään ylitarkastaja Minna-Maija Väänänen Elintarviketurvallisuusvirastosta, johtaja Johanna Laiho-Kauranne Luonnonvarakeskuksesta, johtaja Päivi Kasurinen Maanmittauslaitoksesta, maksupäällikkö Tuomas Rouhunkoski varajäsenenään turvallisuuspäällikkö Pekka Raisio Maaseutuvirastosta, johtaja Jyrki Hakola Huoltovarmuuskeskuksesta, poolisihteeriksi, kehitysjohtaja Markus Lassheikki varajäsenenään MTK:n 3. puheenjohtaja Markus Eerola alkutuotantopoolista, läänineläinlääkäri Elias Dahlsten Lounais-Suomen aluehallintovirastosta varajäsenenään läänineläinlääkäri Hanna Lounela Pohjois-Suomen aluehallintovirastosta, maaseutupalvelut -yksikön päällikkö Jyrki Pitkänen Kaakkois-Suomen ELY-keskuksesta varajäsenenään maaseutuasiiantuntija Pauliina Sorsa Pohjois-Karjalan ELY-keskuksesta, Etelä-Karjalan maaseututoimenjohtaja Eeva Heikka varajäsenenään pelastustoimen kehittämisspäällikkö Vesa-Pekka Tervo Suomen kuntaliiton edustajana.

Sihteereinä toimivat ylitarkastaja Riitta Ukkonen maa- ja metsätalousministeriöstä, valmiuspäällikkö Aili Kähkönen elintarviketeollisuuspoolista ja valmiuspäällikkö Tapani Rossi Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskuksesta.

Tähän muistioon on kirjattu häiriötilanteiden hallintaan osallistuvat tahot ja kunkin tehtävä ja rooli häiriötilanteessa. Työryhmä laati verkostomallin viiteen eri häiriötilanteeseen, joista tässä muistiossa esimerkkinä esitetään kuivuus. Työryhmän toimenpide-esitykset ja kehittämiskohteet on kirjattu muistioon. Työryhmän työn aikana ilmeni asioita, joihin ei löytynyt ratkaisua. Muistion lopuksi on listattu kysymyksiä, jotka vaativat vielä pohdintaa tai joita viedään eteenpäin ratkaistavaksi.

Työryhmä luovuttaa kunnioittaen muistionsa maa- ja metsätalousministeriölle.

Helsingissä perjantaina 30. kesäkuuta 2017



Veli-Pekka Talvela



Arja-Leena Kirvesniemi



Anne Haikonen



Juha Kalander



Päivi Kasurinen



Jyrki Hakola



Elias Dahlsten



Eeva Heikka



Riitta Ukkonen



Aili Kähkönen



Berit Korpilo



Johanna Laiho-Kauranne



Tuomas Rouhunkoski



Markus Lassheikki



Jyrki Pitkänen



Tapani Rossi

# 1 Johdanto

Yhteiskunnan ja väestön turvallisuutta vaarantavien häiriötilanteiden hallinnassa noudetaan laillisuusperiaatetta ja säädettyä toimialajakoa. Pääperiaatteena on, että viranomaisen vastuujako ja yhteistyöelimien toimintamallit säilytetään mahdollisimman pitkään normaaliolojen mukaisina. Tämän periaatteen mukaisesti maa- ja metsätalousministeriön osastot huolehtivat toimialallaan hallinnon varautumisesta sekä toimialan johtamisesta normaalioloissa sekä erilaisissa häiriötilanteissa.

Tilannekuvan muodostaminen on keskeinen edellytys hallinnonalan toiminnan johtamiselle ja tilanteen edellyttämän päätöksenteon valmistelulle. Tilannekuvan luomiseksi maa- ja metsätalousministeriön toimialaan kuuluvat hallinnon organisaatiot tuottavat informaatiota toimialallaan ja vastaavat erityistilanteen hallinnan edellyttämästä raportoinnista ministeriöön.

Tilannekuva muodostetaan maa- ja metsätalousministeriölle toimitetun ja muun sisäisen informaation sekä valtioneuvoston tilannekeskuksen informaation avulla. Häiriötilanteen johtamismallin mukaan operatiivisesta johtamisesta vastaa toimivaltainen viranomainen. Vastuuviranomainen käynnistää toimenpiteet sekä informoi muita viranomaisia ja muita häiriötilanteen hallintaan osallistuvia tahoja mm. huoltovarmuusorganisaatiota. Tilanteen vakavuus ja laajuus määrittää sen, johdetaanko tilannetta paikallisesti tai alueellisesti vai johdetaanko ja koordinoidaanko sitä ministeriö- tai valtioneuvostotasolla.

Toimintaa ministeriössä johtaa kansliapäällikkö tukenaan valmiusorganisaatio. Yhteistyöeliminä valtioneuvostotasolla ovat kansliapäällikkökokous, valmiuspäällikkökokous ja valmiussihteerikokous. Maa- ja metsätalousministeriön alaiset virastot ja laitokset sekä muut MMM:n hallinnonalan tehtäviä hoitavat organisaatiot (mm. ELY-keskukset ja kunnat) varautuvat poikkeusoloihin valmiuslain mukaisesti. Häiriötilanteisiin varautuminen on osa varautumisen kokonaisuutta. Ministeriö sovittaa yhteen virastojen ja laitosten varautumista ja osallistuu huoltovarmuusorganisaation toimintaan.

Työn aluksi työryhmä tarkensi työn tavoitetta ja sitä, millä tavalla valmiussuunnitelma esitetään ja mihin keskitytään annetussa aikataulussa. Päätettiin lähestyä aihetta laatimalla

toimijoiden verkosto tehtävineen ja rooleineen. Lisäksi laadittiin valituista häiriötilanteista häiriökortit, joihin kirjattiin toimintatavat ja vastuut yhteistietoineen. Verkostoa ja häiriökortteja ylläpidetään ministeriön toimesta ja ne ovat saatavilla yhteisessä työtilassa, johon toimijoilla on pääsy.

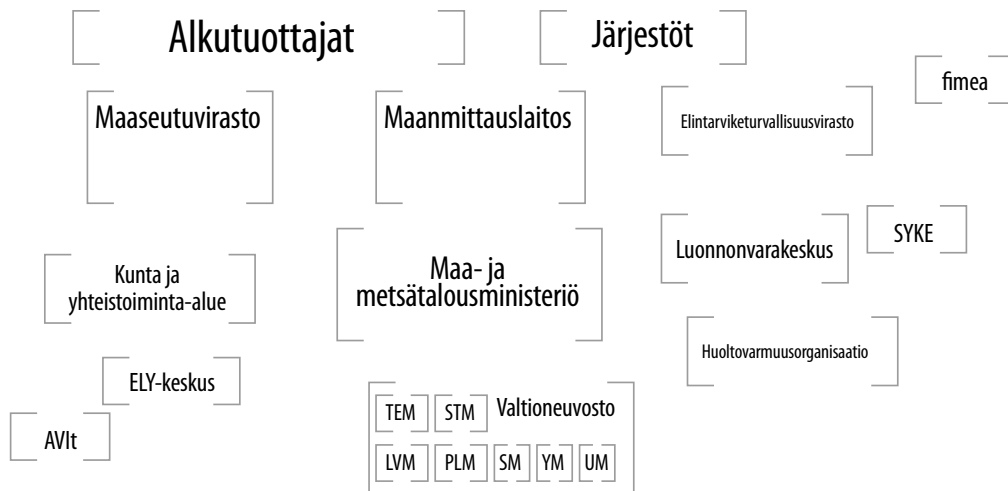
Muistioon on kirjattu alkutuotannon turvaamiseen vaikuttavien häiriötilanteiden hallintaan osallistuvat tahot ja kunkin tehtävä ja rooli häiriötilanteessa. Työryhmä näkee varautumistehtävien jatkuvuuden varmistamisen olevan tärkeää maakuntauudistuksessa.

Toimijoiden verkostokuvaus laadittiin viidestä eri häiriötilanteesta, joita olivat pitkäaikainen kuivuus, alueellinen yli neljä vuorokautta kestävä sähkökatko, pandemia, laaja tietoliikennehäiriö ja vakava eläintauti. Laaditusta verkostosta muistiossa esitetään esimerkkinä kuivuus. Työryhmän toimenpide-esitykset ja kehittämiskohteet on kirjattu muistioon. Työryhmän työn aikana ilmeni asioita, joihin ei löytynyt ratkaisua. Muistion loppuksi on listattu kysymyksiä, jotka vaativat vielä pohdintaa tai joita viedään eteenpäin ratkaistavaksi.

## 2 Toimijoiden tehtävät ja roolit

Tässä luvussa on kuvattu lyhyesti kunkin toimijan tehtävät ja roolit alkutuotantoa vaarantavan häiriötilanteen aikana ja siihen varautuessa. Verkoston toimijoiden tehtävät ja roolit on esitetty tarkemmin työtilassa, joka on toimijoiden yhteinen suljettu verkkopalvelu. Työtila toimii samalla tiedotuskanavana ja yhteisen tiedon tuottajana sekä tiedon tallennuspaikkana.

### Alkutuotannon varautuminen



Kuva 1. Ote verkostokuvauksesta

**Maa- ja metsätalousministeriön** tehtävänä on häiriötilanteen aikainen johtaminen, hallinnonalan vasteen yhteensovittaminen, tilannekuvan kokoaminen ja jakaminen sekä päätöksenteko. Tärkeimpiä osa-alueita ovat viestintä, ohjaus ja lainsäädännön valmistelu. Tavoitteena on ruuan alkutuotannon turvaaminen kaikissa olosuhteissa. Se tehdään yhteistyössä takaamalla elintarvikkeiden turvallisuus, hyvä kuluttajasuoja ja eläinten hyvinvoinnin korkea taso. Toiminnalla pyritään myös peltojen, metsien ja vesien sekä kala- ja riistakantojen käytön kestävyuden turvaamiseen. MMM tekee alkutuotannon varautumisen yhteensovittamista valtakunnallisella tasolla. Poikkeusoloissa tuotantoa varaudutaan ohjaamaan häiriötilanteen vaatimalla tavalla. Tähän ohjaukseen tarvittavat säädökset tulee selvittää jatkotyössä.

**Maanmittauslaitoksen** tehtävänä on kiinteistötietojärjestelmän sekä maastotietojen ylläpito. Tietotekniikkapalvelukeskus Mitpan rooli on Maaseutuviraston, Elintarviketurvallisuusviraston ja MMM/Luonnonvaraosaston tietoteknisten palveluiden turvaaminen sekä Luonnonvarakeskuksen tilastotietojärjestelmien toimintavalmiudessa pitäminen.

**Maaseutuvirasto** EU:n maksajavirastona vastaa EU:n maataloustuki- ja maaseuturahastojen varojen ja kansallisesti rahoitettujen tukien toimeenpanosta. Valmiussuunnittelun näkökulmasta Mavin tehtävänä on maataloustuotannon taloudellisten toimintaedellytysten turvaaminen. Ensisijaisena tavoitteena on varmistaa tukien maksaminen ja tietoturvan säilyminen kaikissa tilanteissa. Tuet ovat viljelijätukia, maaseudun hanke-, yritys- ja rakennetukia sekä markkinatukia. Tehtäviin kuuluvat mm. tukien haku- ja myöntöprosessi, maksaminen, valvonta ja tietojärjestelmien kehittäminen. Viljelijä- ja maaseututukien tehtävissä Mavi toimii yhteistyössä ELY-keskusten, kuntien yhteistoiminta-alueiden ja Leader-ryhmien kanssa.

Mavin maatilayritysrekisteri sisältää maatilayritysten perustietoja, kuten tunniste- ja yhteystietoja, sijaintitietoja, maankäyttölajien pinta-alatietoja ja pääasiallisen tuotantosuunnan. Peltolohkorekisteriin on tallennettu kaikkien pinta-alaperusteista tukea hakeneiden maatilojen talouskeskusten ja peruslohkojen sijaintitiedot sekä tunnistetietoja. Peltolohkorekisterillä tarkoitetaan maataloushallinnon integroituun tukien hallinta- ja valvontajärjestelmään (IACS) kuuluvaa sijaintitietokantaa.

**Elintarviketurvallisuusvirasto** vastaa siitä, että elintarviketurvallisuus on EU:n ja kansallisen lainsäädännön mukaista. Se varmistaa tuotantopanosten laadun valvonnalla ja riskienhallinnalla sekä tuottamalla laboratoripalveluja. Evira johtaa, kehittää ja ohjaa elintarviketurvallisuuteen liittyviä toimeenpanotehtäviä. Se viestii, neuvoo ja kouluttaa sekä tekee kansainvälistä yhteistyötä toimialallaan. Häiriötilanteiden varalta Evira osallistuu elintarvikehygieniä koskevan lainsäädännön joustojen säädösvalmisteluun, jotta ne olisivat otettavissa käyttöön tilanteen niin vaatiessa (ks. toimenpide-ehdotukset). Eviran roolina on valvoa, neuvoa, ohjeistaa, tutkia, antaa määräyksiä ja viestiä häiriötilanteissa, jotka koske-

vat elintarvikehuollon alkutuotannon toimintaedellytysten heikkenemistä, vakavaa eläintautiepidemiaa, elintarviketurvallisuusuhkaa sekä vaarallisia kasvitauteja ja tuholaisia.

Evira vastaa sille laeissa säädettyjen rekisterien tietojen saatavuudesta (tietoturavastuu) myös vakavissa häiriötilanteissa. Tällaisia rekistereitä ovat esimerkiksi: eläinlääkärirekisteri, eläintenpitäjärekisteri, eläintietojärjestelmä (lampaat, vuohet, siat), ID-valvontasovellus (naudat, lampaat, vuohet, siat: merkintä ja rekisteröinti), nautarekisteri (jäljitettävyys), rokotusrekisteri (märehtijöiden rokotukset), metsäviljelyaineistorekisteri, ruokamyrkytysrekisteri, täydentävien ehtojen valvonta -sovellus (EU maatalouspolitiikan mukaiset tuet), vesiviljelyrekisteri (kalat, ravut ja simpukat ja niiden kasvattamot), valtakunnallinen ympäristöterveydenhuollon kohdetietojärjestelmä (elintarvikevalvonnan tiedonkeruu ja raportointi).

**Huoltovarmuusorganisaation** tehtävänä on luoda ja ylläpitää varautumiseen liittyvää yhteyttä elinkeinoelämän ja viranomaisten kanssa. Päämääränä on turvata varautumisen keinoin riittävä määrällinen, laadullinen sekä elintarviketurvallinen alkutuotanto ja siten taata ruokahuollon toimivuus vakavissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Huoltovarmuuskeskus huolehtii varmuusvarastoinnista. Alkutuotantopoolin tehtävänä on tilannekuvan ylläpitäminen, viranomaisyhteistyön toteuttaminen, tuotantopanosten saatavuuden varmistaminen, osaamisen ja valmiuden kehittäminen sekä tiedon välittäminen. Elintarviketeollisuuspoolin rooli on myös merkittävä alkutuotannon kannalta, esimerkiksi rehualan yritysten toimintavarmuus, toimialakohtaiset yhteystiedot alkutuottajiin ja teurastukset evakuointien yhteydessä.

**Elinkeino- liikenne ja ympäristökeskusten** tehtävänä on mm. elinkeinotoiminnan edistäminen ja kehittäminen, logistiikan ja tieverkon kehittäminen ja ylläpito sekä ympäristönsuojelu ja alueiden käytön hallinta. ELY-keskusten rooli on keskeinen tilannekuvan tuottamisessa, ylläpidossa ja jakamisessa. Laajojen häiriöiden aikana ne kokoavat paikallisen tason tietoa ja yhdistävät niitä osaksi valtakunnan tason tilannekuvaa. Poikkeusolojen aikana on mahdollista aloittaa tuotannon ohjaaminen ja suuntaaminen sekä erityyppiset säännöstelytoimet. ELY-keskukset kokoavat maatilayrittäjien henkilövarauslistat (VAP) yhteistyössä kuntien maaseutuviranomaisten kanssa. Myös näiden toteuttamisen vaativat käytännön toimet tulee selvittää. ELY-keskukset ovat usein käytännön toteuttajia erityislainsäädännölle, kuten esimerkiksi rehulain ja eläintunnistuksen.

**Kuntien ja yhteistoiminta-alueiden** tehtävänä on ylläpitää paikallista tuntemusta maataloista ja niiden tuotannosta sekä hoitaa Maaseutuviraston delegoimia maksajavirastotehtäviä. Kuntien yhteistoiminta-alueilla on kattava maaseutuasiamiesverkosto yhteydenpitoon alkutuottajien kanssa. Ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueilla on suuri merkitys hygieniavalvonnassa ja sitä kautta myös alkutuotannon varautumisessa. Heillä on alueellaan valvontavastuu sekä mahdollisuus antaa asiaan liittyen kehotuksia, kieltoja ja määräyksiä, tehdä tutkimuksia sekä viestiä ja ohjeistaa.

**Aluehallintovirastojen** tehtävänä on varmistaa alueellinen yhdenvertaisuus ja tukea häiriötilanteen aikana toimivaltaisia viranomaisia. Niille kuuluu myös varautumisen yhteensovittaminen sekä elintarvikevalvontaan ja eläinlääkintähuoltoon liittyviä tehtäviä. AVI:t ylläpitävät valmiussuunnitelmia eläintautien varalta ja järjestävät säännöllisesti harjoituksia. Aluehallintovirasto ylläpitää alueellista tilannekuvaa elintarvikevalvonnan, eläinlääkäripalvelujen ja eläintautien osalta. AVI johtaa eläintautitilanteen hoitamista alueellaan, toimien itse suoraan sekä määräten kuntien viranomaisia eläintautilain nojalla. AVI valvoo kunnan eläinlääkintäviranomaisten ohella eläinten hyvinvointia alueellaan.

**Luonnonvarakeskus** tuottaa tutkimustietoa ja tilastoja päätöksenteon tueksi ruoka- ja luonnonvaroista. Maataloustuotteiden tuotanto- ja varastotilastot ylläpidetään Lukessa. Luke vastaa, että julkaistut tilastotiedot ovat käytettävissä häiriötilanteissa ja ylläpitää ajantasaista Pelloilta pöytään tilastojulkaisua. Lisäksi Luken alueellisissa toimipisteverkostossa on vaihtelevasti laboratorioita, maastokelpoisia ajoneuvoja ja tutkimuskalustoa.

**Alkutuottajien ja heidän järjestöjensä** toiminnan tavoitteena on alkutuotannon jatkaminen kannattavasti kaikissa tilanteissa. Tilatasolla tehtävänä on tehdä ennakoivaa varautumista, osaamisen kehittämistä ja tuottaa informaatiota omalta tilalta tilannekuvan muodostamiseksi, esim. kyselyihin vastaamalla.

**Muiden järjestöjen** tehtävänä on paikallisyhteisön toiminnan tukeminen ja häiriötilanteen aikana alkutuottajiin kohdentuvien paineiden lievittäminen. Eläinten terveys ETT ry:llä on suuri merkitys eläintautiepidemioihin varautumisessa. Useista järjestöistä koostuva Kotitalouksien omatoimisen varautumisen toimikunta (KOVA) kannustaa sellaisen kotivaran ylläpitoon, että sillä selviää 72 tuntia ilman viranomaisten tukea tai pakottavaa tarvetta hankkia ruokaa. Järjestöistä on myös apua henkisen kriisinsietokyvyn, lähellä oleva avun ja signaalien keräämisen kannalta. Osalla järjestöistä on myös mahdollista järjestää tukitoimintoja, antaa aikaa tai mahdollista ensihuoltoa.

Elinkeinon toimijoilla, esimerkiksi teurastamoilla ja meijereillä, on myös vastuuta varautumisesta.



### 3 Erilaiset uhkatilanteet ja niihin liittyvä toiminta

Työryhmä valitsi viisi uhkatilannetta, joiden perusteella kuvattiin verkoston toimintaa häiriötilanteen aikana. Uhkatilanteet kuvataan tarkemmin muissa asiakirjoissa, esimerkiksi valtioneuvoston hyväksymässä Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa. Uhkia on huomattavasti enemmän kuin viisi. Nämä ovat otantoja, joiden avulla päästään ymmärtämään yleiskuva. Tässä muistiossa esitetään esimerkkinä yksi verkostokuvaus, joka käsittelee kuivuutta. Muut verkostokuvauksessa käsitellyt uhkatilanteet ovat: sähkökatko, pandemia, laaja tietoliikennehäiriö ja vakava eläintauti.

Verkostokuvaus on nähtävissä kokonaisuudessaan osoitteessa:

<https://prezi.com/8mxoatsv70fj/alkutuotannon-varautuminen/>

#### Merkkien selitteet:



Punainen kolmio ja huutomerkki. Hälytyksen tai ensimmäisen huomion tekevä taho. Aloittaa tiedon jakamisella tilanteen vaatiman yhteydenpidon.



Megafoni. Taho, joka tiedottaa asiasta laajalle yleisölle.

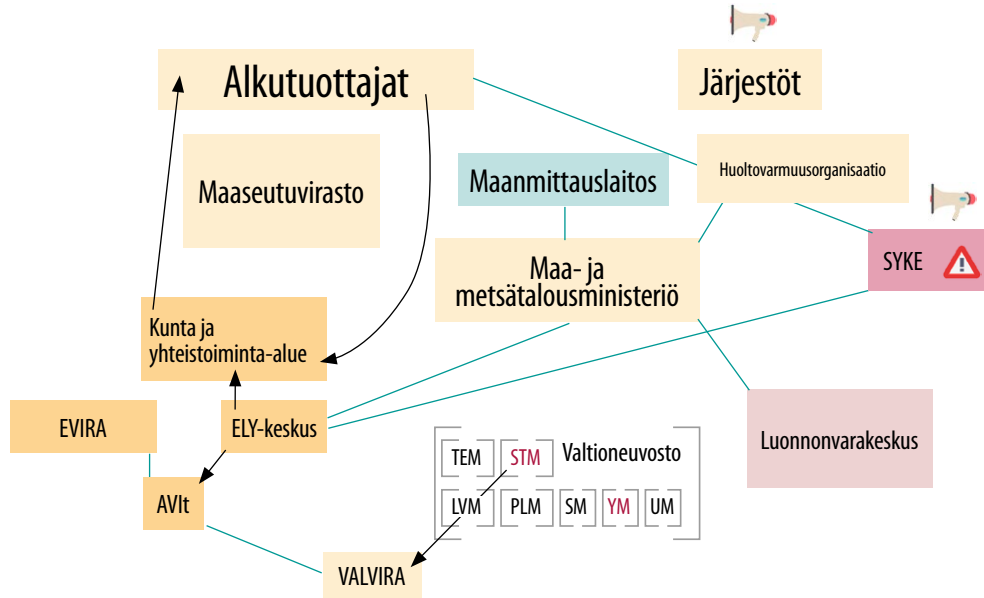


Pelkkä viiva. Tiedon kulkua, joka on molemminpuolista. Aloite voi olla kummalla osapuolella tahansa.



Nuoli. Osoittaa, että lähtöpisteestä menee jokin ohje, määräys, vaatimus tai muu toimenpiteitä edellyttävä yhteydenotto.

## MMM hallinnonalan vaste alkutuotannon vaarantavan laajan kuivuuden aikana



**Kuva 2.** Esimerkki verkostokuvauksesta kuivuus.

## 4 Tilannekuvan kokoaminen ja hallinta

Tilannekuvan muodostaminen on keskeinen edellytys hallinnonalan toiminnan johtamiselle ja tilanteen edellyttämän päätöksenteon valmistelulle. Tilannekuvan luomiseksi verkostoon kuuluvat organisaatiot tuottavat informaatiota toimialallaan ja vastaavat erityistilanteen hallinnan edellyttämästä raportoinnista ministeriöön. Tilannekuva muodostetaan verkoston ja ministeriön sisäisen informaation sekä valtioneuvoston tilannekeskuksen informaation avulla.

Häiriötilanteen johtamismallin mukaan operatiivisesta johtamisesta vastaa lähtökohtaisesti toimivaltainen viranomainen. Vastuuviranomainen käynnistää toimenpiteet sekä informoi muita viranomaisia ja muita häiriötilanteen hallintaan osallistuvia tahoja mm. huoltovarmuusorganisaatiota. Tilanteen vakavuus ja laajuus määrittää sen, johdetaanko tilannetta paikallisesti vai johdetaanko ja koordinoidaanko sitä alueellisesti tai ministeriö- tai valtioneuvostotasolla.

Maa- ja metsätalousministeriö koordinoi hallinnonalallaan elintarvikkeiden alkutuotannon turvaamiseen liittyvää varautumista. Häiriötilanteissa toimitaan verkostossa ja häiriökorkeissa kuvattujen toimien mukaisesti. Kullakin toimijalla on rooli ja vastuu riippuen häiriötilanteesta. Ministeriö käynnistää häiriötilanteen hallintaan vaadittavat toimenpiteet, vastaa viestinnästä ja informoi toimijoita verkostossa kuvatun mukaisesti ja pitää ministeriön ja tarvittaessa valtioneuvoston johdon tilanteen tasalla.

Huoltovarmuusorganisaatiossa on viranomaisten, elinkeinoelämän, maataloustuottajien ja tuottajajärjestöjen edustus. Organisaatio täydentää tilannekuvaa analysoimalla häiriötilanteen vaikutuksia alkutuotannon turvaamisen ja jatkuvuuden kannalta. Alkutuotantopoolilla on käytössään useita viestintäkanavia maataloustuottajien tavoittamiseksi.

Paikallisella ja aluetasolla tärkeässä roolissa ovat kunnat ja yhteistoiminta-alueiden maa-seutuelinkeinoviranomaiset, joiden asiantuntemusta tarvitaan tilannekuvan keräämisessä tilatasolta ja viestinnässä tilalle ja toisaalta tilalta verkostoon. Aluehallintovirastot ja ELY-keskukset kokoavat paikallistason tuottamista tiedoista aluetason tilannekuvan ja toimittavat sen toimialansa osalta ohjaaville tahoille.

Kartturi - ohjelmapalvelua voidaan hyödyntää häiriötilanteissa, kun tarvitaan tietoja tilamääristä ja niillä olevista kotieläinlajeista aluetasolla. Viljelytiedot aluetasolla ja koko maan tasolla saadaan samasta palvelusta tai uudesta tukisovelluksesta. Tiedot voidaan esittää häiriötilanteen laajuisesti kartalla, joka helpottaa tilannekuvan muodostusta.

Verkostolle kehitetään yhteinen työtila, jota voidaan hyödyntää tilannekuvan ja siihen liittyvän keskustelun ylläpidossa ja tiedon välittämisessä verkostossa. Työtilaan voidaan tallentaa tiedostoja, joita kukin toimija voi hyödyntää.

Poikkihallinnollisesta yhteistyön koordinoinnista on vastuussa ministeriö yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanslian kanssa.

Elintarviketurvallisuuden, ml. eläinten ja kasvien terveys, erityistilanteet ja niihin liittyvä tilannekuvatoiminta hoidetaan normaaliolojen järjestelmään kuuluvien valmiussuunnitelmien mukaisesti. Tästä esimerkkinä alla kuvataan vastustettavan ja uuden vakavan eläintautitapausten hallinnollinen prosessi taudin hävittämiseksi ja leviämisen estämiseksi.

*Elintarviketurvallisuusvirasto ohjaa toimintaa vastustettavan ja uuden vakavan eläintaudin hävittämiseksi ja leviämisen estämiseksi. Evira toimii lisäksi Euroopan unionin lainsäädännössä tarkoitettuna kansallisena taudintorjuntakeskuksena helposti leviävän eläintaudin yhteydessä. Alueellisella tasolla aluehallintovirasto johtaa toimialueellaan taudin torjuntaa ja sen leviämisen estämistä. AVI toimii Euroopan unionin lainsäädännössä tarkoitettuna paikallisena taudintorjuntakeskuksena helposti leviävän eläintaudin yhteydessä.*

*Evira vastaa eläintauteja koskevista tapahtumailmoituksista ja niitä koskevista välittömistä toimenpiteistä, kuten tilan rajoitusvyöhykkeistä. Evira ilmoittaa välittömästi varmistetusta eläintautitapauksesta ministeriön ruokaosaston apulaisosastopäällikölle, joka informoi edelleen ministeriön sisällä ja lähettää tarvittaessa ilmoituksen kansainväliselle eläintautijärjestö OIE:lle, EU:lle ja naapurimaille. Eviralla on päivystys vakavia ja helposti leviäviä eläintauteja varten sekä laboratoripäivystysjärjestelmä, joka päivystää viikonloppuisin helposti leviävien eläintautien diagnostiikkaa varten.*

*Aluehallintoviraston läänineläinlääkäreillä on päivystysjärjestelmä, jonka mukaisesti kaksi läänineläinlääkäriä päivystää eri puolilla maata myös virka-ajan ulkopuolella. Kunnan on järjestettävä päivystyspalvelu virka-ajan ulkopuolella tarvittavaa kiireellistä eläinlääkäriapua varten yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa yhtä tai useampaa seutu- tai maakuntaa vastaavalla päivystysalueella. AVI:lla on eläintautitilanteessa toimivalta (ja velvollisuus) antaa eläinten pitopaikasta vastuussa olevalle toimijalle välittömästi määräys eläintaudin leviämisen estämiseksi (esim. eläinliikennerajoitukset). Myös kunnaneläinlääkäri voi antaa em. määräyksen, jos aluehallintovirastoa ei tavoiteta.*

## 5 Viestintä häiriötilanteissa

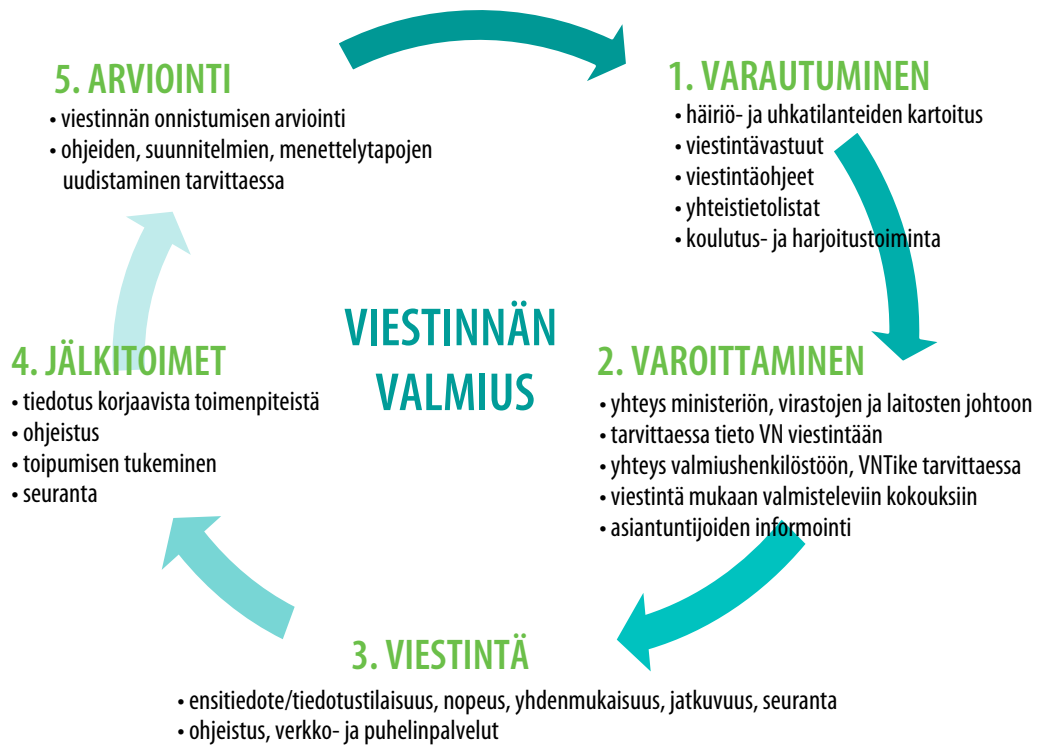
Viestintävastuu häiriötilanteissa on toimivaltaisella viranomaisella. Alkutuotannon turvaamiseen liittyvät häiriötilanteet voivat olla mm. luonnonolosuhteisiin, onnettomuuksiin, tahallisiin vahingontekoihin tai infrastruktuuriin liittyviä häiriötilanteita. Havainto häiriöstä voi tapahtua alue- tai paikallistasolla tai valtionhallinnossa. Häiriötilanteen havaitsija informoi verkoston organisaatioita ja tilannekuvan kerääminen aloitetaan välittömästi. Valtakunnallisesti merkittävissä tai vakavissa häiriötilanteissa viestintävastuu on ministeriöllä, alueellisissa häiriötilanteissa viestintävastuu voi olla aluetasolla.

Erityisen vakavissa poikkihallinnollista yhteensovitusta vaativissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa viestinnän johto siirtyy valtioneuvoston kanslian viestintäyksikölle.

Häiriötilanteessa tuottajien, kansalaisten, tiedotusvälineiden, yhteisöjen ja yritysten tiedontarve kasvaa äkillisesti. Tilanne edellyttää tavallista aktiivisempaa, tehokkaampaa ja nopeampaa viestintää. Häiriötilanteessa ryhdytään mahdollisimman nopeasti toimimaan, jotta vältetään huhuilta ja väärän tiedon leviämiseltä. Jokaisella viranomaistaholla on häiriötilanteiden viestintäohje, jota noudatetaan tilanteen mukaan.

Häiriötilanteissa viestinnän välitön tehtävä on varoittaa ja kertoa tiedossa olevasta häiriötilanteesta. Aktiivista ja ennakoivaa viestintää tarvitaan heti, kun ensimmäiset heikot signaalit ovat havaittavissa. Sisäisen viestinnän ja verkostoviestinnän päätehtävänä on varmistaa, että kaikki tilanteen hoitoon osallistuvat tahot saavat riittävät ja yhdenmukaiset ensitiedot tilanteesta. Viestinnällä pyritään myös estämään lisävahinkojen syntyminen sekä tukemaan häiriötilanteesta toipumista ja lisäämään ymmärrystä tapahtumista.

Viestintää jatketaan niin kauan kuin tilanne sitä edellyttää. Onnistunut viestintä on selkeää, oikea-aikaista, tehokasta ja tietoon perustuvaa. Häiriön päätyttyä kerrotaan toimenpiteistä joihin on ryhdytty ja kenen toimesta. Tilanteen rauhoituttua arvioidaan viestinnän onnistuminen ja päivitetään menettelytavat ohjeineen tarvittaessa. Viestinnän prosessikaavio häiriötilanteessa on esitetty kuvassa kolme.



**Kuva 3.** Viestinnän prosessikaavio häiriötilanteessa.

## 6 Työryhmän esitykset

### 6.1 Toimenpide-ehdotukset

Työryhmä nostaa esille erityisesti seuraavat toimenpide-ehdotukset ja kehittämiskohteet.

- 1. Häiriötilannekortit.** Kukin organisaatio laatii häiriötilannekortit vähintään kuivuudesta, sähkökatkosta ja tietoliikennehäiriöstä häiriötilanteen pohjalta 31.12.2017 mennessä. Kortit helpottavat ja nopeuttavat äkillisten häiriötilanteiden haltuunottoa ja sisältävät tiedonvaihdon varmistamisen kannalta keskeiset yhteystiedot.
- 2. Verkoston kehittäminen.** Työryhmä on alustavasti kuvannut toimijoiden verkostoa ja riippuvuussuhteita eri häiriötilanteiden pohjalta. Esitys selvittää keskinäiset riippuvuussuhteet, mutta verkostokuvauksen tarkentaminen jää edelleen kehitettäväksi. Verkostokuvausta voi pohtia myös muiden mahdollisten häiriötilanteiden osalta.
- 3. Harjoitukset ja koulutukset.** Työryhmä esittää, että muistiossa kuvatut eri toimijoiden tehtävät, roolit, vastuut ja keskinäisriippuvuudet tulee testata harjoitusten kautta. Työryhmä esittää, että tällä verkostolla järjestetään yhden päivän kestävä työpöytäharjoitus vuonna 2018 Valtioneuvoston kanslian kanssa yhteistyössä. Harjoituksessa testataan mm. tiedonvaihto eri toimijoiden välillä ja päätöksentekoprosessi häiriötilanteessa. Harjoitus voi tuottaa lisäarvoa eri toimijoiden roolien kuvaukseen ja osoittaa tarkemmin jatkokehittävät kohteet. Myös organisaatioiden omissa harjoituksissa on hyvä testata laadittujen kuvausten toimivuutta. **Työryhmä esittää laadittavaksi yhteisen alkutuotannon varautumisen koulutus- ja harjoitus suunnitelman.**

**4. Tilannekuvan kerääminen.** Häiriötilanteiden haltuunotto edellyttää nopeaa ja oikeaa tilanneanalyysia. Sen perusteena on riittävän tilannetiedon saanti ja oikea-aikaisen tilannekuvan luominen. Työryhmä esittää paikkatiedon ja tietorekistereiden tehokkaampaa hyödyntämistä kokonaistilannekuvan muodostamisessa. Huoltovarmuusorganisaation ja järjestöjen (MTK, ProAgria) asiantuntemusta tulisi hyödyntää aiempaa enemmän tilannekuvan tuottamisessa viranomaisille. Lisäksi on täsmennettävä, kuka tai ketkä keräävät alkutuottajilta tarvittavat tilannetiedot tapauksissa, joissa se on tarpeen.

**5. Lainsäädäntötarpeet.** Maataloustuotannon substanssilainsäädännön rinnalle tulee harkita mahdollisuutta ottaa nopeasti käyttöön tarvittavia joustoja vakavissa häiriötilanteissa (MMM:n ”kassakaappiasetukset”). Esimerkkinä voidaan mainita lievennykset elintarvikehygieniassa ja työajoissa. Myös valmiuslain muutostarpeet nousevat ajankohtaiseksi tulevien hallintomuutosten myötä.

**6. Poikkeusolojen varaukset.** Työryhmä esittää, että poikkeusolojen resurssivarauskäytännöt toisaalta puolustusvoimien tarpeisiin ja toisaalta alkutuotannon turvaamisen osalta määritetään uudestaan. Yksittäisten henkilövarausten sijasta tulisi varata koko tilan tarvitsemat resurssit. Varautumisessa on tärkeää tunnistaa tuotannon jatkumisen kannalta kriittiset työvoima- ja työkoneresurssit. Varaustarpeet tulee tutkia myös tuotantosuunnittain ja priorisoida sen mukaisesti, mitä tuotantoa ensisijaisesti varaudutaan ylläpitämään myös poikkeusoloissa.



## 6.2 Selvitettävät kysymykset

Uhkamallien ja häiriötilanteiden tarkastelun yhteydessä nousi esiin muun muassa seuraavia kysymyksiä, jotka vaativat lisää selvitystä ja pohdintaa.

- Valtioneuvoston päätöksessä huoltovarmuuden tavoitteista (857/2013) on kirjattu seuraavasti: maa- ja metsätalousministeriö yhteistyössä työ- ja elinkeinoministeriön kanssa varautuu ohjaamaan vakavissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa voimavarojen käyttöä, elintarvikkeiden tuotantoa ja tarjontaa huoltovarmuuden kannalta tarkoituksenmukaisella tavalla. Jatkotyöstettäväksi ja pohdittavaksi, miten tämä käytännössä toteutetaan?
- Missä vaiheessa ja kenen päätöksellä voidaan antaa tuotantovelvoitteita tai päättää tuotannon keskeyttämisestä? Miten määräyksestä aiheutuvat kustannukset korvataan?
- Missä tilanteessa voidaan joutua evakuoimaan myös eläimiä? Kuka vastaa toimenpiteistä ja onko tähän riittävät toimivaltuudet?
- Voidaanko sähkökatkotilanteessa hyödyntää Energiategollisuus ry:n sähkökatkokarttaa tilannekuvan pohjana? Voidaanko hyödyntää tilannekuvan saamisessa Huoltovarmuusorganisaation poolien yhteistyötä (esim. voimatalouspooli)?
- Onko eläinlääkkeiden varastointi riittävää, jos logistiset ongelmat ovat häiriötilanteessa pitkäkestoisia?
- Kuinka varmistetaan tuotannon jatkuvuus esim. pandemiatilanteessa? Miten logistiikka/kuljetukset toimivat? Kuka antaa määräykset mahdollisista keräilyautojen desinfiointista tms. toimenpiteistä? Onko tiloilla tarve desinfiointiin?
- Mitkä ovat MMM:n hallinnonalan ylläpidettävät ydintoiminnot, jos esimerkiksi pandemian seurauksena henkilökunnasta merkittävä osa on pois?

Maakuntaudistus aiheuttaa muutoksia, joiden yhteydessä on huomioitava myös alkutuotannon varautuminen. Muun muassa maataloushallinnon paikallistuntemus, josta kuntien YT-alueet nykyisin vastaavat, tulee säilyttää uudistuksen yhteydessä. Toisaalta monet varautumisen näkökulmasta keskeiset toiminnot ovat jatkossa maakuntakonsernin sisällä (mm. AVI, ELY, kuntien YTA ja ympäristöterveydenhuolto sekä pelastuslaitos), mikä edesauttaa varautumisen yhteensovittamisessa sekä tilannekuvan luomisessa ja häiriötilanteiden hoidossa. Uudistuksen haasteena on se, että ministeriöllä ja keskusvirastoilla ei ole suoraa ohjausasemaa uusiin maakuntiin. Tämän vuoksi monet nyt vakiintuneet käytännöt tulee uudistaa, jotta eri häiriöihin varautuminen ja reagointi sekä tilannekuvan ylläpito eivät vaarantuisi jatkossa. Maakuntien yhtenäinen varautuminen on keskeisessä asemassa, jotta kokonaisuus voidaan turvata.