Asia: E 124/2021 vp Valtioneuvoston selvitys: Komission tiedonanto - Valmiussuunnitelma elintarvikehuollon ja ruokaturvan varmistamiseksi kriisiaikoina

Eduskunta
Maa- ja metsätalousvaliokunta

Luken asiantuntijalausunto

1 Johdanto

Komissio antoi 12.11.2021 tiedonannon ”Valmiussuunnitelma elintarvikehuollon ja ruokaturvan varmistamiseksi kriisiaikoina” (engl. Contingency plan for ensuring food supply and food security in times of crisis) (COM (2021) 689 final). Tiedonanto on yksi toimenpiteistä, jotka sisältyvät komission toukokuussa 2020 julkaisemaan Pellolta pöytään -strategiaan. Tässä Luonnonvarakeskuksen lausunnossa keskitytään tarkastelemaan Suomen ruokaturvan ja huoltovarmuuden nykytilaa huomioimalla tuoreet kokemukset Covid-19-pandemiasta ja sen vaikutukset Suomen elintarvikehuollolle.

2 Lausunto

Huoli ruokaturvasta ja elintarvikehuollosta on noussut Covid-19-pandemian myötä uudelleen poliittisen keskustelun aiheeksi jopa kehittyneissä, teollistuneissa maissa kuten Suomessa. Ruoantuotannon sekä jakelun toimivuus ovat ratkaisevan tärkeässä roolissa erityisesti häiriö- ja poikkeustilanteiden aikana, ja väestön ravinnonsaannin turvaaminen kuuluu jokaisen maan perustavoitteisiin. Resilientti ruokajärjestelmä ei menetä toimintakykyään häiriön takia, vaan ruoan saatavuus pystytään turvaamaan. Resilienssillä (muutoskestävyys, muutosjoustavuus) tarkoitetaan kykyä varautua, kestää ja toipua häiriöistä mutta myös uudistua niin, että järjestelmän toimintakyky säilyy myös muuttuneissa olosuhteissa.

Kotimaisen tuotannon ja kulutuksen suhteeseen perustuvat luvut kansallisesta ruokaomavaraisuudesta osoittavat, että Suomen maatalous on kyennyt Covid-19-pandemiasta huolimatta vastaamaan kotimaisten kuluttajien tarpeisiin hyvin. Perustuotteita kuten maitoa, lihaa ja viljaa tuotetaan meillä lähes kulutusta vastaavasti. Kotimaista maataloustuotantoa ja jalostusta voidaankin pitää tärkeänä osaamisen säilyttämisen sekä resurssien kannalta ja sen vuoksi, että tuotantoa pystytään mukauttamaan tarpeiden mukaan mahdollisissa kriisitilanteissa, esim. tuontihyödykkeiden hankintavaikeuksien pitkittyessä. Tuotannon väheneminen tiettyä ”kriittistä massaa” pienemmäksi voisi johtaa alan infrastruktuurin ja tuotantokapasiteetin elinkelpoisuuden katoamiseen.

Korkea omavaraisuusaste ei ole kuitenkaan riittävä ruokaturvan mittari, vaan se heijastelee suomalaisen ruoantuotannon yleistä kilpailukykyä kotimaisilla ja kansainvälisillä markkinoilla. Ruoantuotantomme on riippuvainen tuontipanoksista kuten lannoitteiden raaka-aineista, torjunta-aineista, polttoaineista, työkoneista ja ulkomaisesta kausityövoimasta. Valtaosa tuotantopanosten tuonnista tulee meriteitse satamien kautta, ja panosten saatavuuden turvaaminen edellyttää hyvin toimivia kansainvälisiä kauppasuhteita, verkostoja ja hankintaketjuja. Suomen onkin tehtävä kansainvälisten verkostojen kanssa aktiivista yhteistyötä turvatakseen tuontinsa ja oltava myös mukana edistämässä kansainvälisen kuljetusliikenteen yhteen toimivuutta sekä vahvistamassa monenkeskistä kauppajärjestelmää.

Tuotantopanosten ja alkutuotannon roolin lisäksi on tärkeä tunnistaa elintarviketeollisuuden sekä kaupan ja jakelun merkitys kansalliselle ruokahuollolle. Teollisuuden infrastruktuurin ja jalostuskapasiteetin ylläpitäminen ja jatkuva kehittäminen markkinaehtoisesti on koko elintarvikeketjumme resilienssin tärkeimpiä edellytyksiä. Elintarvikeviennin edistämisellä on myös välillinen vaikutus esimerkiksi kriiseihin varautumiseen, sillä kriisitilanteissa se tarjonnee

kotimaan käyttöön otettavaa jalostuskapasiteettia. Teollisuuden kokonaiskapasiteetin lisäksi on myös merkitys sen maantieteellisellä hajauttamisella ja jakaumalla. Pienten ja keskisuurten elintarvikeyritysten eri alueilla tuottamat elintarvikkeet, lähituotanto (sisältäen alkutuotannon ja jalostuksen) kasvattavat kansallista varautumistasoa yhtä lailla kuin ruoan vaihtoehtoiset myynti- ja jakelukanavat. Keskittyneen tukku- ja vähittäiskauppamme toimijat ja heidän varautumissuunnitelmansa ovat avainasemassa ruokahuoltomme kannalta.

Energia- ja öljyriippuvaisessa talousjärjestelmässä ruokaturva on erityisen vahvasti sidoksissa energiansaannin turvaamiseen. Nykymuotoinen maatalous ei pärjää ilman tuontienergiaa eikä jalostus tai jakelu hoidu ilman tuontienergiaa. Polttoaineen tai energianjakelun täydellinen katkos lamauttaisi siten nykyisen ruokajärjestelmän. Elintarvikehuollon haavoittuvuudet, riskit ja uhat ovat siten yhä enemmän yleisiä ja yhtäläisiä muiden tuotanto- ja palveluketjujen kanssa. Toimet, joita tehdään esimerkiksi energian huoltovarmuuden sekä sähköisen että liikenneinfrastruktuurin varmistamiseksi edesauttavat myös elintarvikeketjun selviytymiskykyä.

Koneiden ja laitteiden huolto- ja korjauspalveluiden sekä varaosien saatavuuden varmistaminen voivat kriisitilanteissa nousta tärkeään rooliin. Myös automaatiojärjestelmiin tarvittavien komponenttien toimitusongelmat voivat aiheuttaa riskejä, jos korvaavia toimittajia ei ole. Riskejä voidaan pienentää koneiden hyvällä kunnossapidolla, toimitusketjujen riskienhallintaa parantamalla ja kriisitilanteisiin etukäteen varautumalla. Digitalisaatio avaa uusia mahdollisuuksia muutoskestävän yhteiskunnan kehittämiseen, mutta digitalisaatioon liittyvät kasvavat riskit edellyttävät riskienhallinnan systemaattista lisäämistä koko elintarvikeketjussa. On tärkeää, että elintarvikehuollon valmiussuunnittelussa tarkastellaan paitsi digitalisaation mahdollisuuksia, myös datalogistiikan kriittisiä pisteitä ja niiden hallintaa eri riskiskenaarioissa.

Ulkomailta tulevan kausityövoiman saatavuuden turvaaminen kriisitilanteissa edesauttaa osaltaan kotimaisen ruoantuotannon tason ylläpitämistä. Maatalous- ja puutarha-alat ovat nykyisin erikoisosaamista vaativia aloja, joissa työskentelevillä henkilöiltä vaaditaan vahvaa ammattitaitoa. Covid-19-pandemia vaikeutti erityisesti työvoimavaltaisten puutarha- ja marja-alan yritysten sekä jonkin verran tilan ulkopuolista työvoimaa käyttävien maatilojen toimintaa ja työnjohtamista.

Vaikka palkatun työvoiman tekemä työmäärä on viime vuosina lisääntynyt, maatalous ja maatilat Suomessa perustuvat kuitenkin edelleen pääosin perhemaatiloihin, jolloin yritykset vastaavat itse työoloistaan, turvallisuudesta ja jaksamisesta. Tutkimuskirjallisuudesta löytyy arvioita, että nimenomaan perheviljelmäpohjaisuus tuo mukanaan maatalouteen pitkän ajan resilienssiä, kun perheen työvoima joustaa luonnonolojen ja maatilan työtarpeiden mukaan. Pienyritysten on myös arvioitu omaavan ketterää sopeutumiskykyä nykyisin nopeasti muuttuvissa yhteiskunnallisissa oloissa.

On kuitenkin mahdollista, että heikko kannattavuus on saattanut lisätä viljelijöiden työmäärää, kun kustannuksia säästetään työpäivää pidentämällä. Jaksamisen ja henkisen hyvinvoinnin osalta tällainen kehitys sisältää riskejä. Huomattava työmäärä lisää uupumisen riskiä ja voi johtaa negatiiviseen kierteeseen, jonka kerrannaisvaikutuksina esimerkiksi sosiaaliset suhteet, turvallisen työympäristön ylläpitäminen ja eläinten hyvinvoinnista huolehtiminen saattavat kärsiä. Työterveyslaitoksen edustavassa kyselyssä vuonna 2014 ilmeni, että 40 % päätoimisista vastaajista (n=2169) arvioi oman työn henkisesti melko tai hyvin rasittavaksi, kun vastaava luku suomalaisilla työllisillä oli vain 28 %. Tulosten mukaan maatiloilla kaivattaisiin tukea ainakin riskienhallintaan sekä henkisen ja fyysisen työkuormituksen helpottamiseen. Toisaalta jaksamisen osalta viljelijöille tarjottu työterveyshuolto ja lomitus ovat kansainvälisesti tarkastellen ainutlaatuisia yrittäjien työkykyä tukevia palveluja Suomessa.

Maatalouden rakennekehityksen eteneminen ja kannattavuuden matala taso vaativatkin uudenlaisia ratkaisuja suomalaisten maatilojen liiketoiminnan järjestämiseksi ja tuotannon organisoimiseksi. Erityisen kipeästi kasvavilla suomalaisilla maatiloilla tarvitaan liikkeenjohdollista ja yritystaloudellista osaamista ja tutkimuksen antamien uusien mahdollisuuksien käytäntöön vientiä. Suomen nykyinen maatalousalan koulutuksen, tutkimuksen ja neuvonnan malli ei ole tähän mennessä pystynyt kokonaisvaltaisesti palvelemaan maatalousyrittäjiä yritystoiminnan johtamisessa ja uuden tutkimustiedon ja teknologian omaksumisessa. Perustetun AgriHubi-verkoston (https://projects.luke.fi/agrihubi/) tehtävänä on varmistaa, että suomalaiset maatalousyrittäjät pystyvät hyödyntämään uusinta tietämystä ja teknologiaa maatiloillaan mahdollisimman tehokkaasti ja taloudellisesti. Verkoston tehtävänä on tukea yrittäjiä kokonaisvaltaisesti maatilayrityksen johtamisessa, taloudellisessa ohjauksessa ja kannattavan toiminnan edistämisessä sekä auttaa yrityksiä pysymään tutkimuksen ja teknologisen kehityksen etujoukoissa. Tämä edellyttää myös koko sektorin toimijoilta kykyä jatkuvaan oppimiseen, uuden omaksumiseen ja näiden sitomista yrityskokonaisuuteen käytännön tasolla. Yrittäjillä tulee jatkossa olla nykyistä vahvempaa osaamista toimintaympäristön muutoksien vaikutusten arviointiin ja näin mahdollisuus sopeuttaa tuotantoaan ennakoivasti tai pyrkiä mukauttamaan kustannusrakennetta toimintakyvyn säilymiseksi. Maatalousyrittäjien ja työntekijöiden kouluttautumisen ja osaamisen kehittämisen tukeminen ja maatilojen sekä maaseudun infrastruktuurin kunnossapidon tukeminen parantaisi riskeihin varautumista alkutuotannossa. Vaikka Suomen ruokajärjestelmät ovat toistaiseksi kestäneet hyvin Covid-19-pandemian vaikutukset, se herättelee ajattelemaan asioiden ennakoimattomuutta. Ruoan tarjontaketjun toimivuuden varmistaminen edellyttää ruokajärjestelmän kehittämistä resilientiksi siten, että se pystyy kohtaamaan myös yllättäviä häiriöitä ja muutoksia. Resilienssi ei etsi lyhytkestoisia optimiratkaisuja ennakoitaviin riskeihin, vaan korostaa järjestelmän sopeutumis-, uudistumis- ja muutoskyvyn kehittämistä. Teknisten infrastruktuureiden toimivuuden lisäksi yhteistyön ja luottamuksen rakentuminen alan toimijoiden kesken on tärkeää. Kestävyysmurroksen ja ilmaston- ja muiden toimintaympäristön muutosten vaikutusten ymmärtämiseksi ja ennakoimiseksi sekä elintarvikehuollon riskienarvioinnin mahdollistamiseksi on luonnonvarasektorin tutkimus- ja kehitystyön riittävästä rahoituksesta huolehdittava.

3 Tiivistelmä

Keskeisin ruokaturvaan pitkällä aikavälillä liittyvä riski on arviomme mukaan ilmastonmuutoksen ja ympäristön tilan heikkenemisen myötä yleistyvät sään ääri-ilmiöt. Sen vuoksi ruokajärjestelmän pitkän aikavälin resilienssin kehittäminen on kriisiaikojen ruokaturvan ja elintarvikehuollon varmistamisen kannalta olennaista.

Luken mukaan komission valmiussuunnitelmassa ja maa- ja metsätalousministeriön asiaa koskevassa perusmuistiossa on tunnistettu hyvin elintarvikehuollon ja ruokaturvan kriisivalmiuden kehittämistyön toimenpiteitä EU-tasolla.

Kestävyysmurroksen ja ilmaston- ja muiden toimintaympäristön muutosten vaikutusten ymmärtämiseksi ja ennakoimiseksi sekä elintarvikehuollon riskienarvioinnin mahdollistamiseksi on luonnonvarasektorin tutkimus- ja kehitystyön riittävästä rahoituksesta huolehdittava.

Ilkka P. Laurila, Hallintojohtaja

Asiantuntijalausunnon valmistelijat: turvallisuuspäällikkö Juha Suutarinen, yhdessä: erikoistutkija Csaba Jansik, tutkija Marja Kallioniemi, ryhmäpäällikkö Kim Kaustell, koordinaattori, AgriHubi, Susanna Lahnamäki-Kivelä, erikoistutkija Arto Latukka, erikoistutkija Jarkko Leppälä, tutkimusprofessori Jyrki Niemi, johtava tutkija Pasi Rikkonen, tutkimuspäällikkö Katriina Soini.