

Päivittäistavara- huollon varautumis- ja jatkuvuus- suunnitteluohje kunnille



YHTEISTYÖSSÄ

Työ- ja elinkeinoministeriö

Sosiaali- ja terveysministeriö

Huoltovarmuuskeskus

Aluehallintovirastot

Huoltovarmuuskeskus

Pohjoinen Makasiinikatu 7 A
00130 HELSINKI

www.huoltovarmuus.fi

Taitto: Tiina Takala

Paino: Erweko Oy, 2013

ISBN: 978-952-5608-10-6



Sisältö

Tausta	3
1 Määrittelyt ja ohjeen painopisteet	4
2 Päivittäistavarahuollon varautuminen kunnassa	5
2.1. Yleistä.....	5
2.2. Kunnan järjestämisvastuulla olevat ruokapalvelut.....	5
2.3. Muut kohderyhmät	6
2.4. Raportointi, koulutus ja harjoitukset.....	7
3 Ohjeen voimaantulo ja päivittäminen.....	7



Tausta

Valtioneuvosto hyväksyi joulukuussa 2010 Yhteiskunnan turvallisuusstrategian (YTS 2010). Se muodostaa varautumisen ja kriisijohtamisen yhteisen perustan yhteiskunnan kaikille toimijoille. Strategiaa täydentävät eri hallinnonalojen laatimat muut linjaus- ja ohjausasiakirjat. Keväällä 2012 julkaistu ”Varautuminen ja jatkuvuudenhallinta kunnassa” on esimerkki tällaisesta. Kuntien päivittäistavarahuollon varautumis- ja jatkuvuudenhallintaohje on mainitun asiakirjan toimialakohtainen sovellus.

Nyky-yhteiskunnan verkottuneen talouden arkinen häiriöherkkyys on korostunut viime vuosina ja tämä kehitys tulee varautumistoimenpiteistä huolimatta jatkumaan. Häiriöt ovat kohdistuneet paikallisesti myös päivittäistavaroiden toimitusketjuun ja yleensä ne ovat alkaneet poikkeuksellisten sääolojen seurauksena. Yleisimmin päivittäistavarahuollolle on aiheutunut ongelmia pitkistä sähkökatkoista. Paikalliset päivittäistavarahuollon häiriöt kytkeytyvät useimmiten laaja-alaisempiin häiriötilanteisiin, joissa päivittäistavarahuollon ongelmat ovat osa laajempaa kokonaisuutta. Tällaista ongelmatilannetta harjoiteltiin toukokuussa 2012 Pieksämäellä Elintarvikehuoltosektorin poolien ja Itä-Suomen aluehallintoviraston järjestämässä harjoituksessa. Tämä ohje perustuu suurelta osin tästä harjoituksesta saatuihin kokemuksiin.

Kuntien varautumista on perinteisesti ohjannut valmiuslain velvoite varautua myös poikkeusoloihin. Päivittäistavarahuollossa tämä on merkinnyt keskittymistä kansanhuoltolähtöisen säännöstelyn organisointiin sekä varautumista sotilaallisiin uhkiin liittyviin tilanteisiin. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisu 2008:12

”Sosiaalitoimen valmiussuunnitteluopas” sisältää myös kunnan sosiaalitoimen ruokahuollon normaaliolojen häiriötilanneohjeistusta. Samoin Huoltovarmuuskeskuksen julkaisu ”Joukkoruo-kailun valmiussuunnitteluopas” sisältää käytännöllisiä ohjeita normaaliolojen häiriöihin (www.huoltovarmuus.fi/julkaisut/).

Tässä ohjeessa ei käsitellä poikkeusoloja eli valmiuslaissa (1552/2011) määritettyjä erityisen vakavia tilanteita. Ne liittyvät aseelliseen hyökkäykseen tai sen uhkaan, väestön toimeentulon ja yhteiskunnan toimivuuden vaarantumiseen, suuronnettomuuksiin tai sen vaikutuksiin rinnastettavaan vaaralliseen tartuntatautiin. Näissä oloissa on mahdollista – mikäli tilanne sitä edellyttää – ottaa käyttöön myös valtakunnallinen päivittäistavaroiden säännöstely. Ohjeessa ei myöskään käsitellä pelastuslaissa tarkoitettuja väestönsuojelullisia evakointitilanteita.

Todennäköisesti päivittäistavaroiden säännöstelyä edellyttävä tilanne ei synny ilman ennakkomerkkejä. Säännöstely saattaisi koskea päivittäistavaroita laajasti, tai vain joitakin tuoteryhmiä. Säännöstelyn käytännön toteutukselle ja viimeistelylle oletetaan olevan varoaikaa ja niinpä erityisen yksityiskohtaisia yleisvalmisteluja ei ole perusteltua tehdä. Työ- ja elinkeinoministeriö yhdessä Huoltovarmuuskeskuksen kanssa varautuu antamaan lisäohjeita sekä tarvittaessa sopeuttamaan tuotantoa ja kulutusta. Mahdollisten säännöstelytoimien paikallinen organisointi toteutettaisiin kuntien sosiaalitoimen organisaatioon tukeutuen.

Yleisenä lähtökohtana on muistettava myös se, että normaaliolojen häiriöihin varautuminen tukee myös poikkeusoloihin varautumista.

1 Määrittelyt ja ohjeen painopisteet

Päivittäistavarahuolto määritellään tässä ohjeessa seuraavasti:

Päivittäistavarahuolto on osa elintarvikehuoltoa turvaavaa järjestelmää ja se kohdistuu ensisijaisesti väestön hyvinvoinnin kannalta tärkeiden päivittäistavaroiden saatavuuteen sekä joukkoruokailun toimintaedellytysten turvaamiseen.



Elintarvikehuollolla tarkoitetaan alkutuotannon, elintarvikeollisuuden sekä elintarvikekaupan ja jakelun muodostamaa kokonaisuutta. Käytännön sisältö päivittäistavarat -käsitteelle on esimerkiksi luettelo eniten myydyistä elintarvikkeista sekä muista tuotteista, joita vähittäiskauppa käsittelee päivittäistavaroina. Luettelo löytyy osoitteesta www.huoltovarmuus.fi/julkaisut. Muut kuin elintarvikkeet ovat hygieniatuotteita. Tässä ohjeessa kohteena on ensisijaisesti päivittäistavaroiden elintarvikevalikoima. Varsinkin sosiaali- ja terveystoimen kotihoidossa ja laitospalveluiden piirissä olevien henkilöiden hygieniatuotteiden saatavuuden varmistamiseen tulee kuitenkin varautua riittävästi. Puhtaan veden saatavuus on niin ikään keskeistä sekä yksityisille kansalaisille että laitoshoidossa oleville. Vesihuoltopooli on laatinut ohjeen varaveden jakelun järjestämisestä (www.huoltovarmuus.fi/julkaisut/).

Tässä ohjeessa tarkoitettu päivittäistavarahuollon varautuminen koskee ensi sijassa normaaliolojen vakavia häiriötilanteita. Normaaliolojen häiriötilanteissa lähdetään siitä oletuksesta, että päivittäistavaroita on riittävästi valtakunnallisesti saatavilla. Häiriötilanteessa päivittäistava-

roiden jakelujärjestelmissä ilmenee sellaisia ongelmia, jotka estävät tai vakavasti vaikeuttavat kuluttajakakelun normaalia toimivuutta. Joukkoruokailun ja muiden ruokapalveluiden suhteellinen merkitys on jatkuvasti kasvanut ja tämä trendi jatkuu mm. väestön ikääntymisen johdosta edelleen. Niinpä joukkoruokailulla ja sen varmistamisella on keskeinen osa päivittäistavarahuollon varautumisessa. Joukkoruokailusta kohteena ovat erityisesti kuntien järjestämisvastuulla olevat ruokapalvelut siitä riippumatta järjestetäänkö ne kunnan omassa organisaatiossa vai ulkoistettuna palveluna.

Käsitteitä varautuminen, valmiussuunnittelu ja jatkuvuudenhallinta käytetään asiakirjassa ”Varautuminen ja jatkuvuudenhallinta kunnassa” määritellyllä tavalla.

WWW

huoltovarmuus.fi/julkaisut

yhteiskunnanturvallisuus.fi/materiaalit

2 Päivittäistavarahuollon varautuminen kunnassa

2.1. Yleistä

Yleisenä lähtökohtana on se, että kunnan johdosta vastaa kunnan toimialueeseen kuuluvasta varautumisesta. Tätä vastuuta eivät tässä ohjeessa esitettävät erityiset organisointijärjestelyt poista. Häiriötilanteissakin kauppa ja jakeluketjut pyrkivät liiketoiminnallisista syistä pitämään päivittäistavarahuollon toimivana mahdollisimman pitkään normaaliolojen mekanismeihin tukeutuen. Samoin kunnan toiminta nojautuu häiriötilanteissakin mahdollisimman pitkään normaaliolojen organisaatioihin.

Päivittäistavarahuollon häiriötilanteisiin varaudutaan paikallisesti relevanttien YTS 2010 uhkamallien pohjalta. Uhkamallit on kuvattu kokonaisuudessaan Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa (www.yhteiskunnanturvallisuus.fi/materiaalit). Tältä pohjalta suositellaan, että kunnissa tehdään riskianalyysit ja varaudutaan päivittäistavarahuollon osalta ainakin paikallisten pitkien sähkökatkosten, liikennekatkosten, maksuliikenneongelmien, pandemian ja tavaroiden toimituskatkosten varalle. Muihinkin häiriötilanteisiin on varauduttava, mikäli ne nähdään paikallisina uhkina. Riskikartoituksessa on syytä tehdä yhteistyötä alueellisen pelastuslaitoksen, yritysten sekä järjestöjen kanssa. Tarpeen mukaan varautumista tehdään yhteistyössä naapurikuntien kanssa. Tällä hetkellä hyvin harvassa kunnassa on nimettyä viranhaltijaa, joka vastaa kunnan alueen päivittäistavarahuollosta tämän ohjeen tarkoittamassa laajuudessa. Kunnan tulee nimetä päivittäistavarahuollon varautumisen ja jatkuvuudenhallinnan vastuuhenkilö.

Nimetyt vastuuhenkilöt on organisoitava riittävä yhteydenpito alueensa päivittäistavarahuollon toimijoihin ja tunnettava riittävästi niiden logistiikkajärjestelmiä. Hänen on myös yhteensovitettava kunnan organisaatiossa päivittäistavarahuoltoon ja joukkoruokailuun liittyvää varautumista ja jatkuvuudenhallintaa.

2.2. Kunnan järjestämisvastuulla olevat ruokapalvelut

Kunnalla on melko rajalliset mahdollisuudet vaikuttaa koko väestön päivittäistavaroiden saatavuuteen. Niinpä **kunnan varautumisessa on erityisen tärkeää, että kunnassa laaditaan sen järjestämisvastuulla olevien ruokapalvelujen jatkuvuussuunnitelma.** Tämän tulee kattaa sosiaali- ja terveyspalvelujen piirissä olevat asiakkaat, kuten terveyskeskuksen vuodeosaston potilaat, vanhainkodeissa ja palveluasumisen piirissä olevat henkilöt, kotipalvelun ja kotisairaanhoidon asiakkaat, päiväkodit, lastensuojelulaitokset sekä kunnan tai kuntayhtymän koulujen ja oppilaitosten oppilaat ja opiskelijat. Suunnitelmassa on tunnistettava myös erityisruokavalioiden vaatimien ryhmien tarpeet sekä mahdollisuudet ylläpitää ja tarvittaessa kasvattaa joukkoruokailun laajuutta.

Sähkökatkokset ovat aiheuttaneet tilanteita, joissa kunta on joutunut tilapäisesti evakuoimaan asukkaita. Näihin tilanteisiin voidaan joutua organisoimaan myös ruokapalveluja. Jatkuvuussuunnitelmassa ei ainoastaan tunnista toimintaan kohdistuvia riskejä, vaan kuvataan se, miten häiriöstä toivutaan tai miten toimintaa jatketaan muuttuneisiin olosuhteisiin sopeutuen. Keskeinen lähtökohta päivittäistavarahuol-

lon häiriöissä on se, että tilanteessa noudatetaan normaaliolojen voimassaolevia elintarvikehygieniasäännöksiä.

Kunnat ovat ulkoistaneet myös järjestämistä vastuullaan olevia ruokapalveluja. Tämä kehitys tulee todennäköisesti jatkumaan. Kun kunta ostaa ruokapalveluja palveluntoimittajalta, on tärkeää tarjouspyyntövaiheesta sopimuksen solmimiseen asti ottaa huomioon toiminnan jatkuvuus- ja sopeutumiskyky häiriötilanteisiin. Huoltovarmuuskeskus on laatinut yleistä ohjeistusta ja tukiaineistoa tällaisten palvelusopimusten laadinnalle. Nämä ns. Sopiva -suositukset (Sopimukseen perustuva varautuminen) ovat osoitteessa www.huoltovarmuus.fi/tietoa-huoltovarmuudesta/jatkuvuudenhallinta/sopiva/. Kunnan on varauduttava myös tilanteeseen, jossa ulkopuolinen palveluntoimittaja on häiriötilanteessa kyvytön täyttämään sopimusvelvoitteitaan. Ruokapalvelujen jatkuvuussuunnittelun toteutuksen jälkeen tulee arvioida kunnan vaikuttamismahdollisuudet huomioon ottaen laajemman kunnan päivittäistavarahuollon varautumissuunnittelun sisältöä ainakin luvun 2.3 kuvaamalla tavalla.

2.3. Muut kohderyhmät

Päivittäistavarahuollon häiriötilanteissa kunnan on tärkeää tunnistaa se, että kaikki kuntalaiset eivät tarvitse samanlaista ulkopuolista tukea. Kunnan toimien kohdistamisessa etusijalla ovat kotija laitoshoidon ja asumispalveluiden asiakkaiden lisäksi myös muut erityisen tuen tarvitsijat, kuten esimerkiksi yksin asuvat vanhukset ja fyysisesti tai psyykkisesti vajaakuntoiset henkilöt. Kunnan on hyödyllistä kartoittaa alueellaan toimivien kansalaisjärjestöjen kyvyt tukea ja auttaa häiriötilanteissa. Samoin kunnan paineita helpottaa häiriöissä se, mitä paremmin asukkaat ovat varautuneet oma-toimisesti selviytymään esimerkiksi kotivarajärjestelyillä. Kodin yleiseen varautumiseen voi itse kukin saada ideoita esimerkiksi Huoltovarmuuskeskuksen KotivaraX -pelin avulla (www.huoltovarmuuskeskus.fi) sekä Suomen Pelastusalan Keskusjärjestön sivuilta (www.spek.fi). Huoltovarmuusorganisaatioon perustettu Kotien omatoimisen varautumisen toimikunta (Kova) on koonnut keskeisiä kansalaisjärjestöjä tukemaan oma-aloitteista varautumista.



2.4. Raportointi, koulutus ja harjoitukset

Päivittäistavarahuollon vastuuhenkilön on raportoitava varautumisesta ja jatkuvuussuunnittelusta sekä sattuneista vakavista häiriötilanteista kuntajohdolle. Kunta raportoi vastaavasti aluehallintovirastolle sen erikseen antamien ohjeiden mukaisesti.

Varautumisessa ei riitä pelkkä suunnittelu, tarvitaan myös henkilöstön kouluttamista. Riittävä varautuminen edellyttää myös viranomaisen ja päivittäistavarahuoltoon liittyvien elinkeinolämän sekä kolmannen sektorin toimijoiden yhteistyötä ja yhteisiä harjoituksia.

Suunnitteluun, koulutukseen ja harjoituksiin voi hakea ideoita ja esimerkkejä myös mainitun Pieksämäellä toteutetun harjoituksen pohjalta kootusta aineistosta osoitteessa www.huoltovarmuuskeskus.fi/julkaisut. Liitteessä on esitetty yleinen sisältörunko ja muistilista kunnan vastuulla olevalle ruokapalvelun jatkuvuussuunnitelmalle sekä toimintakorttipohja häiriötilanteessa toimimiselle.

3 Ohjeen voimaantulo ja päivittäminen

Tämä ohje tulee voimaan 1.3.2013. Ohjeen uudelleenarviointi ja päivitys käynnistetään vuonna 2018.



WWW

huoltovarmuus.fi/tietoa
huoltovarmuudesta/jatkuvuudenhallinta/sopiva/

huoltovarmuuskeskus.fi/julkaisut

huoltovarmuus.fi/kotivarax/

spek.fi



Kunnan vastuulla olevan ruokapalvelun jatkuvuussuunnitelman runkoa vakavan häiriötilanteen hallitsemiseksi

- ☐ Mikä häiriötilanne (pitkä sähköjakeluhäiriö/laaja liikennekatkos/tavaroiden toimituskatkos tietoliikenneongelmista johtuen/maksuliikennehäiriö) on kyseessä? Jos eri häiriöiden vaikutukset arvioidaan samoiksi, tämä todetaan.
- ☐ Mihin toimintoihin häiriö vaikuttaa?
- ☐ Mikä on se kriittinen toiminto/prosessi, joka on turvattava tilanteessa?
- ☐ Mikä on toiminnan hyväksytty katkos ja tavoiteltu taso häiriötilanteessa?
- ☐ Millaisia resursseja, laitteita, välineitä ja tiloja kriittisen toiminnon/prosessin turvaaminen edellyttää?
- ☐ Kuka vastaa häiriön aikaisesta toiminnasta ja toimenpiteiden ohjeistuksesta?
- ☐ Keiden tulee tutustua tämän häiriön hallintaan ja toimintaohjeeseen?
- ☐ Miten ja milloin häiriötilanteen mukaista toimintaa harjoitellaan?
- ☐ Milloin seuraavan kerran arvioidaan häiriön hallinnan ja toimintaohjeen riittävyys?

Toimintakorttipohja vakavan häiriötilanteen varalle

- ☐ Kuka johtaa tilannetta häiriötilanteessa?
- ☐ Kuka arvioi ja miten häiriötilanteen vakavuuden?
Mihin toimintaan ja keihin tilanne vaikuttaa?
- ☐ Keille tulee viestiä välittömästi häiriötilanteesta?
- ☐ Kuka arvioi ja miten, pystyykö toimintayksikkö hoitamaan tilanteen
vai pitääkö kutsua johto- tai kriisiryhmä koolle?
- ☐ Mitkä ovat välittömät linjaorganisaation toimenpiteet, jotta tavoiteltu
toiminnan taso saavutetaan?
- ☐ Miten saadaan sisäisiltä yksiköiltä/toiminnoilta tarvittava tuki?
- ☐ Miten saadaan ulkoisilta toimijoilta tarvittava tuki?
- ☐ Miten ja keille tilanteesta viestitään sisäisesti (kunnan organisaation sisällä)?
- ☐ Miten ja keille tilanteesta viestitään ulkoisesti?
- ☐ Millaisia jatkotoimenpiteitä häiriötilanteesta toipuminen edellyttää?

www.huoltovarmuus.fi



HUOLTAVARMUUSKESKUS
FÖRSÖRJNINGSBEREDSKAPSCENTRALEN
NATIONAL EMERGENCY SUPPLY AGENCY



Pohjoinen Makasiinikatu 7 A , 00130 Helsinki
Puh. 02950 510 00 | Faksi: 09 2609 584