



REGIONAAL- JA  
PÕLLUMAJANDUSMINISTEERIUM

A photograph of a loaf of dark, rye bread on a wooden cutting board, decorated with blue, white, and black ribbons representing the Estonian flag. Next to it is a plate of open sandwiches (smörgåsar) topped with sliced hard-boiled eggs, pickled onions, and fresh herbs. In the background, there are stacks of white plates and a glass of water, suggesting a dining setting.

# Toidu varustuskindluse strateegia 2023+

## Sisukord

<b>Definitsioonid</b> .....	3
<b>Varustuskindluse riiklikus vaates</b> .....	4
<b>Toidu varustuskindluse neli sammast</b> .....	5
Toiduga isevarustatuse tase.....	5
Toimepidevad ettevõtted varustuskindluse ahelas .....	5
Toimiv väliskaubandus .....	6
Varud.....	6
<b>Toidu varustuskindluse ahela põhilised ohud</b> .....	7
<b>Varustuskindluse tugevused ja nõrkused</b> .....	8
<b>Toidu varustuskindluse võimelünkade katmiseks vajalikud tegevused</b> .....	10
Riigi ülesanded.....	11
Ettevõtete ülesanded.....	12
<b>Kasutatud allikad</b> .....	13
<b>Tegevuskava</b> .....	14

## Definitsioonid

### Toidu varustuskindlus

Riigi funktsioon tagada elanikkonna toiduga varustus kriisis ulatuses, mis on vajalik elaniku esmavajaduse rahuldamiseks. Toidu varustuskindlus peab olema tagatud nii tsiviilkriisi kui sõja ajal.

### Toidujulgeolek

Teisisõnu toiduga kindlustatus tähendab<sup>1</sup>, et kõigil inimestel on igal ajal füüsiline, sotsiaalne ja majanduslik juurdepääs piisavale, ohutule ja toitvale toidule, mis vastab nende toidueelistustele ja toitumisvajadustele, et elada aktiivset ja tervislikku elu.

### Tsiviilkriis

Olukord, mis võib põhjustada tõsiseid ja ulatuslikke häireid ühiskonna toimimises või ohustada vahetult paljude inimeste elu ja tervist või põhjustada suure varalise, majandusliku või keskkonnakahju, sealhulgas loodusõnnetus, katastroof või nakkushaiguse levik.

### Riigikaitseline kriis

Olukord, kus on vahetu oht riigi iseseisvusele ja sõltumatusele, territoriaalsele terviklikkusele, põhiseaduslikule korrale ning rahva turvalisusele. Riigikaitselised kriisid jagunevad sõjalisteks ja mittesõjalisteks. Nad on inimtekkelised ning võivad olla initsieeritud või toetatud väljastpoolt Eesti Vabariiki.

### Toidu tarneahel

Toidu tarneahelana käsitletakse toidu esmatootmist, töötlemist, jaekaubandust ja neid ühendavat logistikat ja laondust. Dokumendis on toidu tarnahel ja toidu varustuskindluse ahel sünonüümid.

### Toimepidevus

Toimepidevus on suutlikkus järjepidevalt toimida ja tagada igal ajal valmidus ettevõttele või asutusele pandud ülesandeid täita.

### Isevarustus

Isevarustus näitab, kui suures mahus katab siseriiklik toidu tootmine tegelikku tarbimist toiduainete gruppide (nt teravili, piim, liha, kartul jne) kaupa. Enne tarbimist tuleb toiduaineid reeglina veel töödelda.

### Varud

Varud on kogutud tagavara, mis aitab pehmenendada tarneahelast või toimepidevuse katkemisest tingitud häireid.

---

<sup>1</sup> Food Security | IFPRI : International Food Policy Research Institute

## Varustuskindluse riiklikus vaates

Toidu igapäevast kättesaadavust on riigi vaates kuni Vene Föderatsiooni agressioonisõjani Ukrainas peetud paljuski iseenesestmõistetavaks. Viimaste aastate kriisid on näidanud, et ka see laiapidse riigikaitse üks osa vajab komplekssemat lähenemist. Poliitikakujunduses on riigil olnud kuni 2004. aastani viljavarud. Käesoleval ajal piirduvad varud valmistoidu varude delegeeritud lepingutega ning ühekordse otsusena (vt [Varud](#)) viljavarudega delegeeritud lepingute alusel

Alates 2004. aastast on rakendatud Euroopa Liidu (edaspidi EL) ühtset põllumajanduspoliitikat (edaspidi ÜPP), mille üheks eesmärgiks on toiduga varustatuse tagamine. Varustuskindluse tagamist on poliitikakujundamises seni käsitletud eeskätt läbi selle. ÜPP tugineb kaupade vabale liikumisele ning EL siseturu toimimisele. Seda eelkõige läbi põllumajandustootjate konkurentsivõime tõstmise. Sellega on tekkinud osades valdkondades hea isevarustatuse tase, mis on varustuskindluse oluliseks komponendiks. Tuleb märkida, et keeruline on tõmmata selget joont põllumajanduspoliitika (toidu tootmise poliitika) ja riigikaitsepoliitika (toidu varustuskindluse tagamise) vahele.

Eesti ettevõtjad on olnud tugevad ning kaubandussuhted toimivad ja toidu varustuskindlus on viimase pea 30 aasta jooksul toimunud vaatamata sektorit mõjutanud tugevatele kriisidele (1999 Vene kriis, 2009 majanduskriis, Venemaa embargo EL kaupadele 2014, 2015-2023 sigade aafrika katku puhang, alates 2021. aastast kõrge patogeensusega linnugripi puhang EL-s, Covid-19, Vene Föderatsiooni invasioon Ukrainasse 2022, 2022 inflatsioon ning tarneahelate kriis, energiakandjate hinnatõus ning varustuskindluse ohud).

Ukrainas toimuv sõda, uuenenud riigi ohupilt ning julgeolekuriskide kaardistus on lisaks kriisivaru vajadusele väga tugevalt esile tõstnud vajaduse analüüsida ning tugevdada ka toidu varustuskindluse tagamist.

2022. ning 2023. aastal on suurendatud delegeeritud lepingutega kaetud toiduvarusid, mõeldud läbi ning tugevdatud kriitiliste tarneahela osaliste toimepidevust, viidud läbi uuringuid ning koostatud mitu energia varustuskindlust tõstvat toetusmeedet, korraldatud õppuseid.

Riigikantselei poolt on kooskõlastusringile esitatud<sup>2</sup> tsiviilkriisi ning riigikaitse seadus (edaspidi VOS), mis konsolideerib sõja- ja rahuaegset kriisijuhtimist ning kus üheks elutähtsaks teenuseks nimetatakse ka toidu varustuskindluse tagamine. Samalaadne ülesanne on Maaeluministeeriumile (edaspidi MEM) pandud ka Riigikaitse arengukavaga.

---

<sup>2</sup> Seisuga 28.02.2023

## Toidu varustuskindluse neli sammast

Toidu varustuskindluse tagamist saab vaadata läbi nelja keskse samba. Teatud määrani kompenseerivad neli sammast üksteise puudujääke ja toimepidevuse tõrkeid tagades seeläbi kriitilises ulatuses toidu varustuskindluse säilimise.



### Toiduga isevarustatuse tase

Mitmes kategoorias (nt teravili, piim, kala) on Eesti toidu tootmine suurem kui siseriiklik tarbimine luues sellega arvestatava kriisivaru juhuks kui kaupade vaba liikumine on katkenud. Tarbimist ületav tootmine toimib puhvrina tootmislangust põhjustavate kriiside korral. Siiski on olulisi toote- ja toidugruppe, kus isevarustus ei ole kaugeltki piisav.

### Toimepidevad ettevõtted varustuskindluse ahelas

Kriisides peab säilima toidu tarneahela toimimine. Peab arvestama, et varustuskindlus püsib vaid kogu varustuskindluse ahela toimepidevuse korral. Toimepidevuse tõstmiseks on vastu võtmisel VOS, kus üheks elutähtsaks teenuseks saab ka toidu varustuskindluse tagamine millega määratakse varustuskindluse tagamisel kriitilised ettevõtted.

Toimepidevus tagatakse läbi kriitiliste ettevõtete majandustegevuse tema valdkonnas. Ainult tosinkonna ettevõtte toimepidevuse tagamine pikemaajalises kriisiolukorras ei taga siiski veel toidu varustuskindluse säilimist kriitilises ulatuses – selle tagamiseks peab toimepidevuse säilitama ka suur hulk teisi turuosalisi.

Toimepidevuse ja varustuskindluse tagamiseks tuleb riigil ettevõtetega luua ühised eesmärgid, jagada riiklike ohuhinnanguid, valdkondlike riskianalüüse, tagada info liikumine, tagada kriitilistele ettevõtetele riigi poolne tugi kriisideks valmistumisel ning kriisides. Ettevõtetele tuleb hinnata oma riske, rakendada toimepidevuse tõstmise meetmeid, harjutada kriisides toimimist ning teha tihedat koostööd riigiga ning sidusettevõtetega toidu varustuskindluse tagamiseks kriisis.

Toimepidevusel on oluline ristsõltuvus teistest elutähtsatest teenustest. Eelkõige elektri, andmeside ning vedelkütuse kättesaadavusest kriisi ajal. Viimased tuleb riiklikul tasandil läbi analüüsida ja detailsed rakendusplaanid riskide maandamiseks välja töötada. Esmane toimepidevuse tagamine jääb alati ettevõtjate enda läbi mõelda ja kanda.

Toimepidevuse tõstmine toetub osaliselt EL koostöömehhanismidele (nt EFSCM<sup>3</sup>, SMEI<sup>4</sup>). Toidu varustuskindluse tagamine peab olema ka programmiline tegevus riigi mittesõjalise kaitse võimearenduse paketi. Kriitiliste ettevõtete julgeoleku tagamine tõusva sisejulgeoleku

<sup>3</sup> *European Food Security Crisis Preparedness and Response Mechanism* hindab, kuidas parandada koostööd avaliku ja erasektori vahel ning hinnata riske kriiside tekkimisel. [CI2021461EN.01000101.xml \(europa.eu\)](#)

<sup>4</sup> *Single Market Emergency Instrument* täiendab teisi ELi seadusandlikke meetmeid kriisiohjamiseks, nagu liidu kodanikukaitse mehhanism, aga ka ELi eeskirju konkreetsete sektorite, tarneahelate või toodete (nt tervishoid, pooljuhid või toiduga kindlustatus) kohta, mis juba näevad ette sihipäraseid kriisidele reageerimise meetmeid.

või sõjalise ohu olukorras on riigi jaoks strateegiliselt tähtis tagamaks toidu tootmise säilimine ning elanikkonna toiduga varustamine pikas plaanis.

Kuni tarneahel toimib tagatakse elanikele toit läbi tarneahela ja jaekaubanduse suunates vajadusel piirkondlikult ümber toidulogistika voogusid.

### **Toimiv väliskaubandus**

Sektori esindajate hinnangul umbes pool toidust ja toidu tootmise sisenditest (nt väetised, söödad, maitseained, sool, suhkur) sõltub impordist. Suuremate jaekaubandusettevõtete toidu lettidel on täna hinnanguliselt umbes pool toitu kodumaise päritoluga ning pool imporditud. Seetõttu on oluline tagada piiriülese kaubanduse säilimine, mis koos elujõuliste ettevõtetega toidu tarneahelas tagavad elanikkonna toiduga varustatuse parimal moel.

Vahet tuleb teha EL siseturu kaubavahetusel ning kaubavahetusel kolmandate riikidega, kuid seni kuni säilib vaba kaubavahetus ei ole tõsist ohtu toidukriisiks.

Piiriülese kaubanduse katkemisel on elanikkond toiduga tagatud selles mahus ja koosseisus, mis on siseriiklikult juba olemas. See tähendab riigi siseseid toidu tarneahela varusid ning siseriikliku toodangut.

Suuremates kriisides väliskaubanduse ja toidu tarneahela katkemisel on toidu (kuid mitte tootmissisendite) importi võimalik väga piiratud mahus kompenseerida toidu humanitaarabiga, mille vastu võtmise ja edasi jaotamise põhimõtteid ei ole veel põhjalikult analüüsitud.

### **Varud**

Varud peavad olema nii kodumajapidamistel<sup>5</sup> (valmistoidu ja joogivee varu), ettevõtetel (tootmissisendid) kui viimase meetmena ka riigi tegevusvaru näol. Venemaa agressioonist Ukrainas tingituna on Eesti riik läbi AS Eesti Varude Keskuse (edaspidi EVK) baaseelarve suurendanud valmistoidu tegevusvarusid ligikaudu 3000 tonnile. Samuti on EVK moodustanud 2023. aasta augustini ka ajutise viljavaru 9000 tonni ulatuses, mille rahastus ei ole riigieelarve strateegias jätkuv. Kõnealused varud on loodud delegeeritud varudena, ehk riik ei ole neid välja ostnud, vaid hüvitab varu hoidjale hoidmise kulud ning omab kriisis varude väljaostul eelisostuõiguse. Valmistoidu varude lepingute hoidmise aastane eelarve 2023. aastal on 450 000 eur, 2024. aastaks 500 000 eur<sup>6</sup>. Valmistoidu varudest piisab teoreetiliselt 100 000 inimese toitmiseks ca kaheks ja pooleks kuuks ja EVK hinnangul on saavutanud Eesti turu maksimaalse taseme. Olemasolev teraviljavaru katab ca 1,5 kuu Eesti inimtarbimise ning 1,5 nädala kogutarbimise varu.

Täna on riigi soovitus elanikkonnakaitse kontseptsioonis koduste toiduvarude osas olnud 7 päeva toiduvaru olemasolu. Päästeameti poolt tellitud küsitluste alusel on tagatud vastajate hinnangul umbes 70% majapidamistel. Teada ei ole maa- ja linnapiirkonna valmisoleku erinevus.

Riigi tegevusvaru võetakse kasutusele alles tarneahela katkemisel, kui selles olevad toiduvarud on ammendunud või ei jõua elanikeni. Toiduvarude kasutusele võtmise korraldamise eest

<sup>5</sup> [Kodused varud ja abivahendid - Käitumisjuhised kriisiolukordadeks \(olevalmis.ee\)](#)

<sup>6</sup> MEM poolt toetatud summad toiduvarude tagamiseks EVK baaseelarves EVK moodustamisel.

vastutab EVK. Riigi toiduvaru antakse elanikkonnale tasuta elupäästva varuna ning toimetatakse elanikele EVK, PÄA ja KOV koostöös.

## **Toidu varustuskindluse ahela põhilised ohud**

Toidu tarneahela, mida võib nimetada ka varustuskindluse ahelaks, kitsaskohtade loetelu tugineb viimaste aastate kriiside praktilistele kogemustele, läbi viidud uuringutele (vt [allikad](#)) ning toidu varustuskindluse tagamise strateegilise töörühma<sup>7</sup> tööle. Ohud ei ole järjestatud realiseerumise tõenäosuse alusel. Kitsaskohad kajastavad tänaseid võimelünki kirjeldatud ohu kontekstis.

Põhilised ohud:

- 1) riigikaitse kriis, sellega kaasnev blokaadi oht, tarneahela osiste füüsiline häving ning kaubavahetuse katkemine;
- 2) suuremahuline ja pikaajaline elektrikatkestus, mis halvab toidu tootmise, logistika ning toidukaupade kätte saadavuse jaekaubandusest (sh teiste elutähtsate teenuste kättesaadavus, vt jrg);
- 3) andmeside katkemine, mis halvab logistika ja jaekaubanduse toimimise (eelkõige ostutellimuste ja e-arvete liikumise);
- 4) majandusblokaad, mis halvab nii esmatootmise, tööstuse kui kaubaliikumise EL siseturul ning seeläbi kogu tarneahela (sh proteksionistlik käitumine siseturu osapoolt poolt kriisides);
- 5) suuremahuline radioaktiivne reostus, mis võib olla tahtlik või õnnetuse tagajärg, mis võib muuta riigi territooriumi osaliselt kasutamiskõlbmatuks hävitades seal ka toidu tootmise võimekuse teadmata ajaks;
- 6) keskkonnamuudatustest tingitud kiired muutused, mis mõjutavad tõsiselt toidu tootmist laiemalt ning seeläbi ka toidu kättesaadavust elanikele.

---

<sup>7</sup> MEM kantseri poolt 11.01.23 kirjaga nr 1.2-6/33 kokku kutsutud alaline töörühm, mille põhiülesanneteks on varustuskindluse strateegia koostamine, rakendamine ja arendamine. Töörühma kuuluvad toidu sektori poolt AS Eesti Pagar, AS HK Scan Estonia, AS E-Piim Tootmine, AS Tartu Mill, AS Valio Eesti, AS Väätsa Agro, Coop Eesti Keskühistu, Eesti Talupidajate Keskkliit, Eesti Toiduainetööstuste Liit, Eesti Põllumajandus-Kaubanduskoda, OÜ Nordic Milk, OÜ Estonia. Riigi poolt on kaasatud lisaks MEM-le MKM ja EVK esindajad. Kaasatud oli erinevates etappides ka ETSAÜ, Elektrilevi, AS Via3L esindajad.

## Varustuskindluse tugevused ja nõrkused

Toidu varustuskindluse tagamisel on keskseks küsimuseks õige tasakaalupunkti leidmine riigi ja ettevõtete vahelise rolli ja vastutuse määramisel. Toidu varustuskindluse säilimisel on kõikide teiste VOS eelnõus sätestatud elutähtsate teenuste lõikes elektrivarustuse tagamise järel (kus varustuskindluse tagamine on ca 80% ulatuses<sup>8</sup> pandud riiklikule ettevõttele) ilmselt suuruselt järgmine mõju riigi kerksusele. Toidu varustuskindluse katkemisel ning toidupuudusel on suur mõju ühiskonna toimimisele ning paanika tekkimisele, mis on omakorda suur oht varustuskindluse säilimisele ning sisejulgeolekule.

Nagu ka 2022. a energiakriis näitas, siis ettevõtjatel on tihtipeale äriiselt kasulikum elektri- või teatud toorainedefitsiidis tootmine ajutiselt peatada ja tootmisüksus konserveerida, võtta sisse kontrollitud kahjum ning katta seda akumulereitud kasumi arvelt, kui jätkata tootmist kontrollimatute riski ning sisendite tingimustes. Sellise äriiselt loogilise otsuse mõju toiduga tagamisele tootmise ajutisele seiskamisele kriisi tingimustes mõne kõrge kontsentreerituse määraga toidu (nt lihatooted, makaronid ja tangained, leib) lõikes on väga suur. Tootmise seiskumise ühiskondlik mõju tühjade polettide ning sellele tõenäoliselt järgneva ostupaanika näol võib olla määramatu, mistõttu on riigil vaja võtta nende riskide maandamiseks tavapärasest suurem roll. Tõsisel julgeolekukriisis, kui tarneahel on katkenud ning poed toidust tühjaks saamas või saanud, äri lõpeb ning elanike toiduga varustamisest saab *de facto* avalik teenus.

Isevarustus, %	5 a keskmine
Kala	300%
Teravili	199%
Piim	166%
Veiseliha	95%
Lamba- ja kitseliha	90%
Sealiha	78%
Kartul	70%
Liha kokku	74%
Linnuliha	57%
Munad	54%
Köögiviljad	46%
Värske puuvili, marjad	8%

Täna on üheks toidu varustuskindluse tugevuseks meie kõrge isevarustatuse tase peamiste põllumajandustoodete lõikes. Olenevalt aastast on Eestis kasvatatavate teravilja kogutoodang 2-3 korda, piimatoodang ligikaudu 1,5 korda, kalapüügis ligikaudu 3 korda (koos ookeanipüügiga 4 korda) suurem elanikkonna tarbimisest. Ka liha ning kartuliga on meie isevarustatuse tase ligikaudu 70% tarbimisest.

Arvestades toiduainete ülimalt kõrget asendatavusmäära ning tõsisemas kriisis eeldatavasti langevat tarbimist on isevarustus kokku piisav tagamaks elanikkonna esmavajadusi. Teravilja puhul tuleb analüüsida siiski, et ümbertöötlemise võimekus nt tangaineteks ja makaronideks on riigi siseselt ebapiisav suurendades ohu mõju blokaadi korral. Kehv on seis kodumaise puu- ja köögivilja osas, kus tootmine moodustab alla poole tarbimisest ning mis vajab varustuskindluse vaatest suurendamist läbi sektori tugevdamise.

Väga kõrge isevarustatuse taseme varjukuljeks on, et oleme haavatavamad maailmaturu kõikumistest ning ekspordi katkemise suhtes, sest toodangule on vaja turg leida ning see võib avaldada negatiivset mõju ettevõtete majandustulemustele ja elujõulikkusele<sup>9</sup>. Samas, nagu ka Ukrainas toimuva sõja mõju kaubandusele on näidanud, siis kriisides toidu varustuskindluse

<sup>8</sup> 1000MW

<sup>9</sup> Nt Poola küllastatus Ukraina teravilja ja maisiga ning Eestis piima kokkuostuhinna langus kevad 2023.

roll ning hinnad pigem kasvavad ning isevarustus on strateegiliseks tugevuseks tingimusel, et kogu tarneahel on toimepidev.

Varustuskindluse suurimaks nõrkuseks on toidutööstuste tootmisprotsesside iseärasustest tulenev sõltuvus (katkematus) elektrivarustusest, mida suurtööstuste puhul saab suurte lokaalsete generaatoritega (700+ kW) maandada vaid osaliselt. Esmatootmise tasandil on sõltuvus pidevast liinivoolust oluliselt väiksem. Jaekaubanduse tasandil ei suuda täna enamik poode liinivoolu puudumisel tegevust jätkata üle mõne tunni kui sedagi.

Samuti on toidu varustuskindluse tarneahel olulises osas halvatud pikemaajaliste andmesidekatkestuste korral mis võib olla vahetult tingitud elektrivarustuse häiretest. Kauba liikumine ning toidu müügi protsessid sõltuvad oluliselt toimivast andmesidest. Suures plaanis sõltub täna andmesidest kõigi tarneahela ettevõtete tegevus, kuid kriitiliste äriprotsesside osakaalu sõltuvusest (nagu ka alternatiivseid lahendusi) tuleb veel analüüsida.

Toidu tarneahel katkeb täna ka suuremate häirete osas kütuse varustuskindluse tagamisel. Sellises olukorras võivad tarbitavad mahud kasvada kordades tulenevalt nt generaatorite käivitamise vajadusest või kriisiga kaasas käivast, või teinekord ka seda lausa initsieerivast, ostupaanika tekkest. VOS eelnõus elutähtsa teenuse tagajate prioriseerimiseks kütuse puhul on läbi mängimata mudel, et kütuse hulgimüüjatel (nn kütusetakso) oleks kohustus teenindada eelisjärjekorras nt toidutööstuseid, kui riigi kerksust tagavaid kriitilisi ettevõtteid, kes vajavad kütust 24/7 toimiva logistika ja varumisteenuse korraldamiseks või elektrikriisis generaatorite töös hoidmiseks.

Sektorit iseloomustav läbiv nõrkus on peaaegu igasuguse tugevusvaru puudumine kriitilise tööjõu osas ning suur sõltuvus võõrtööjõust. Tööjõu (sh võõrtööjõu) kättesaadavus võib nt sõjalise kriisi korral väga kiirelt muutuda võimatuks.

Avatud majandusena on Eestis toidu varustuskindluse tagamine tugevas sõltuvuses väliskaubanduse toimimisest seda nii tootmisprotsessis kriitiliste sisendite kui näiteks ka jaekaubanduses toidunomenklatuuri osas, kus jaekaubanduse ettevõtete hinnangul umbes pool toidukaupadest on imporditud. Impordist sõltuvate toodete struktuur vajab analüüsi. Siiski on ka tarneahelate katkemisel kaubandusvõrgus olenevalt valdkonnast või toidugrupist mitme nädala kuni mitme kuu tavatarbimise varu.

Üheks sektori tugevuseks on kõrgel tasemel toidu kvaliteedi tagamine, mis võimaldab toodetel rahvusvahelistel turgudel edukas olla. See on toonud kaasa ka suhteliselt suure toidutööstuste kontsentreerituse määra. Varustuskindluse vaatest on see teistpidi suurte kriiside puhul nõrkus, sest ühe tööstuse või asukoha tootmisest väljalangemine võib mõne toidugrupi puhul tähendada kas 40% (nt sealihatooded, kanalihatooded) või lausa 90% (nt makaronitooded) toodangu kadumist.

Varude poliitika tänane nõrkus on lepingute hoidmise suhteliselt suur kulu arvestades seda, et riigi tegevusvarud võetakse kasutusele viimases järjekorras ning vaid siis, kui tarneahela toimimine on väga tugevasti kannatada saanud. Sellele eelneb kodumajapidamiste ning ettevõtete varude kasutuselevõtmine. Kaubandusvõrgus on tööstuse ja kaubavahetuse seiskumise korral kiirestiriknevate toiduainete osas paari päevane ja teiste toiduainete osas kuni paarinädalane

rahuagekse tarbimise varu ning kuivainete osas olenevalt artiklist kuni mitme kuuline varu. Tänapäevaste teadmiste järgi toimuks riigi tegevusvarude kasutuselevõtmine tõenäoliselt vähemalt kuudepikkuse sõjalise kriisi korral või sama pika blokaadi olukorras, kus kaupade vaba liikumine on füüsiliselt takistatud nii maismaad kui merd mööda. Samuti ei suurenda delegeeritud varude lepingud 1:1 tegelikult turul oleva toidukauba kogust, sest osaliselt kaetakse seda lepingulist kohust ettevõtete poolt oma operatiivvaru arvelt.

## **Toidu varustuskindluse võimelünkade katmiseks vajalikud tegevused**

Alljärgnevalt on välja toodud tegevused, mida turuosalisel ning riik peaksid tegema aitamaks kaasa toidu varustuskindluse tagamisele.

Varude poliitika kujundamisel tuleb liikuda delegeeritud varude mudelilt reageerimisvaru mudeli suunas, mis tähendab eelkõige olulisemate turuosalistega, eeskätt toidutööstuste ning jaekaubandusega, kes kriisi eel reeglina ilmneva eelhoiatuse ajal saaks suurendada oma tootmisvõimekust ja laovarusid ning suurendada seeläbi tarneahela toimepidavust. Selline toimemudel oleks kuluefektiivsem ning ilmselt ka mõjusam, suurendades kriisi eel reaalset toiduvarude hulka.

Ukraina sõja kontekstis hakkasid Eesti ametkonnad ette valmistuma mitu kuud enne reaalse konfliktide algust, mis reageerimisvaru mudeli kontekstis oleks tähendanud, et riik oleks oma ohupilti jaganud ka tööstuste ning kaubandusega selle nende eelhoiatuskude jooksul oleks olnud võimalus tööstuste tootmisvõimsused juba varem kokkulepitud tootenomenklatuuri alusel maksimumini viia ning ladudes suurendada toiduvarude hulka ning proportsiooni kogu kasulikust laopinnast. Reageerimisvaru sobitub hästi elutähtsa teenuste ja prioriteetsete ettevõtete selekteerimise mudeliga, kuid selle tõhusaks rakendamiseks on tänapäevaste delegeeritud varude hoidmisega seotud vahendid vaja suunata reageerimisvaru käivitamiseks, sest valmisolek lühikese etteatamise ajaga oma tootmismahte suurendada nõuab ettevõtelt ka ettevalmistusi, suuremaid jooksvaid varusid ning sellega kaasnevat kulusid, mille osaline hüvitamine oleks eesmärgipärane. Reageerimisvaru mudeli nõrkus ilmneb kriisides, millel puudub eelhoiatusaeg, näiteks radioaktiivse reostuse, ootamatu täieliku elektrikatkestuse või Euroopast algava pandeemia korral.

Riigi suund läbi teavitustöö peab olema koduse toiduvaru suurendamine, sest lõpptarbija juures oleva varu suurendamine on kõige kuluefektiivsem viis pikendada elanikkonna toiduga tagatust kriisides. Samuti on kohalikel omavalitsustel ülesanne tagada oma territooriumil massevakuatsiooni korral kriisi toitlustamine, mis sellel tasemel varude omamisega suurendaks ühiskonna vastupidavust veelgi. Kuni toidu tarneahel toimib saab massevakuatsiooni korral toiduvajaduse kaetaks läbi tarneahela.

Isevarustatuse taseme tõstmine kriitilistes sektorites tuleks seada ka põllumajandus- ja tööstuspoliitika kujundamisel üheks selgeks alameesmärgiks, et tagada tasakaalustatud ja laiaulatuslikum toiduga isevarustatuse tase.

Varustuskindluse tagamiseks ei piisa regulatiivsetest meetmetest, vaid kompleksne süsteem saab tugineda koostööle, avatud infovahetusele, tasakaalustatud ülesannete jaotusele ning jagatud eesmärgile, mida regulatsioonid toetavad.

## Riigi ülesanded

Riigi ülesanded lähtudes eesmärgist tagada elanikkonna toiduga varustus (ei ole pingereas):

1. rakendamise tasemel töötada välja mudel, kuidas elutähtsat teenust osutavatele kriitilistele ettevõtetele tagatakse eelisjärjekorras teised elutähtsad teenused, täpsustades vajadused ja luues regulatsiooni;
2. näha vedelkütuse seaduses ette võimalus kriisi ajal kasutada elutähtsat teenust tagavate ettevõtete generaatorites ning transpordis ajutiselt ka erimärgistusega diiselkütust. (Nt et piimaveok võiks tankida farmi varudest või sama kütusega hoida töös piimatööstuse generaatoreid, mis on sisuliselt samuti piimafarmi toimepidevuse huvides);
3. koostöös toidusektori ettevõtetega töötada välja toidu varustuskindluse tagamiseks reageerimisvarude süsteem, mis võimaldaks kriisi ohu suurenedes (eelhoiatus) maksimeerida toidu tootmis- ja ladustamisvõimekust;
4. koostöös toidusektoriga prioriseeritud „kriisi“-toodete nomenklatuuri loomine tagamaks kriisis olulisemate tootegruppide võimalikud suured varud ning tootmisahela toimimine;
5. pöörata riiklike poliitikate kujundamisel, eeskätt tööstus-, põllumajandus- ja toetuspoliitika väljatöötamisel tähelepanu ka selle mõjudele toidu varustuskindlusele ning seda tagavate kriitiliste ettevõtete toimepidevuse toetamisele kogu tarneahela lõikes;
6. muuta toidu varustuskindluse tõstmine üheks osaks mittesõjalise riigikaitse programmi võimearendusest;
7. luua eraldi meede toidutootjate ja -töötajate tegevuspaikades kütusevarude suurendamiseks;
8. luua kriisiaja (riigikaitseelased) ametikohad toidu varustuskindlust tagavate kriitiliste ettevõtete juures tagamaks kriitiline tööjõud sõjalise kriisi korral;
9. tagada, et kriitilised toidu tarneahela ressursid (nt veokid) ei kuuluks riigi poolt sõjalises kriisis kasutusele võetava vara loetellu;
10. seaduses toodud toidu erikordade eelnõude väljatöötamine ning täiendavate vajaduste analüüs (sh suuniste välja töötamine toiduohutuse tagamiseks kriisis, loomade heaolu tagamise suuniste kriisis, toiduainete piirhindade põhimõtted, müügipiirangute kategooriad ja mahud, ekspordi piirangud, erandkorras antavad toetused ja muu vajalik) ja dokumendiprojektide ette valmistamine;
11. analüüsida vajadust ning võimalust riigikaitseelises kriisis toidusektori toetamiseks vajalike kiiresti rakendatavate krediidimeetme loomiseks säilitamiseks ettevõtete krediidikõlblikkus välispartnerite ees ning tõstmaks ettevõtete toimepidevust kriisis;
12. koostöömudeli loomine toidusektori kriitiliste ja seotud ettevõtetega tagamaks info ja koostöö toimimine kriisiks valmistumisel, kriisi lahendamisel ning kriisist taastumisel;
13. läbi põllumajandus- ja tööstuspoliitika luua meetmed tugevdamiseks puudulikes lõikudes riikliku isevarustatuse taseme kasvu;
14. koordineerida naaberriikidega (eelkõige Läti Vabariik ja Soome Vabariik) kriisiaegseid tegevusplaanide toidu varustuskindluse tagamiseks, pidades silmas vastastikuseid omandisuhteid kriitiliste ettevõtete näol ning vastastikust sõltuvust kaubavahetuses ning võttes arvesse ülimat haavatavust kaubandustõkete tekkimisel;

15. analüüsida võimalust tagada riigikaitsealises kriisis kriitiliste toidu varustuskindlust tagavate ettevõtete puhul, mille seiskumine hävimise tõttu tähendaks koheselt olulise osa toidu tootmise lõppemist riigis riigipoolne (objekti)kaitse;
16. tagada kriisides toidu ja -toorme väliskaubanduse toimimine ning väliskaubandus partneritega kolmandates riikides eelkõige tootmissisendite import.

### **Ettevõtete ülesanded**

Ettevõtete ülesanded lähtudes eesmärgist tagada elanikkonna toiduga varustus (ei ole pingereas):

1. suurendada kütusevarude hoidmise võimekust ja kütusevarusid, mõelda koos koostööpartneritega läbi kütuse riskisutuse võimalused (nt piimaauto tankimine farmi varudest) ning koostada selleks tegevusplaanid;
2. analüüsida oma toimepidevus andmeside katkemise puhul, tagada andmeside toimimiseks alternatiivsed viisid (nt üle SAT side) kriitiliste infosüsteemide toimimiseks;
3. suurendada kriitiliste protsesside osas alternatiivse elektrivarustusega tagamise võimekust;
4. parandada oma infoturbumeetmeid ning maandada olulised toidu varustuskindlust mõjutavate äriprotsesside infoturbe riskid;
5. koostada riskianalüüsid ja kriisiplaanid ning korraldada õppuseid koosöös partneritega harjutamiseks valmisolekut kriisideks ning tegutsemist kriisideks;
6. tööjõu riskide (sh võõrtööjõu suur osakaal ning töötajate suundumine riigikaitsealiste ülesannete täitmisele) maandamine;
7. tagada toimepidevuseks vajalike tootmissisendite varu;
8. maandada muud olulised toimepidevuse tagamise riskid;
9. tagada kriisi ajal toidu varustuskindluse tagamiseks vajaliku kauba vastuvõtmine ja väljastamine, sh toidu müük jaekaubanduse poodides.

## **Kasutatud allikad**

1. Riigikaitse arengukava 2022-2031
2. Tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse eelnõu ja seletuskiri
3. Põllumajanduse ja kalanduse arengukava aastani 2030
4. Euroopa Liidu ühise põllumajanduspoliitika strateegiakava 2023-2027
5. „Toidu tarneahela toimepidevus isevarustatuse tagamisel kriisiolukorras“. Uuringu lõpparuanne, Tartu Ülikool, 2022
6. „Varustuskindluse tagamine toidu, esmatarbekaupade, isikukaitsevahendite ja vee tarneahelas Eestis“. Uuringu lõpparuanne, Eesti Maaülikool, 2022
7. „Toidu erikorra meetmete rakendamine“. Analüüsi raport, Rahvusvaheline Kaitseuuringute Keskus, 2021
8. Toidu varustuskindluse strateegilise töörühma arutelud ja koosolekute kokkuvõtted.

## Tegevuskava

### Ülesanded riigile

Ülesanne	Vastutav	Kaasatud	Tegevuse algus
1. rakendamise tasemel töötada välja mudel, kuidas elutähtsat teenust osutavatele kriitilistele ettevõtetele tagatakse eelisjärjekorras teised elutähtsad teenused, täpsustades vajadused ja luues regulatsiooni;	REM	KLIM,MKM	sept. 23
2. näha vedelkütuse seaduses ette võimalus kriisi ajal kasutada elutähtsat teenust tagavate ettevõtete generaatorites ning transpordis ajutiselt ka erimärgistusega diiselkütust. (Nt et piimaveok võiks tankida farmi varudest või sama kütusega hoida töös piimatööstuse generaatoreid, mis on sisuliselt samuti piimafarmi toimepidevuse huvides);	REM	RAM	dets.23
3. koostöös toidusektori ettevõtetega töötada välja toidu varustuskindluse tagamiseks reageerimisvarude süsteem, mis võimaldaks kriisi ohu suurenedes (eelhoiatust) maksimeerida toidu tootmis- ja ladustamisvõimekust;	REM	RK, TVST	2024
4. koostöös toidusektoriga prioriseeritud „kriisi“-toodete nomenklatuuri loomine tagamaks kriisis olulisemate tootegruppide võimalikud suured varud ning tootmisahela toimimine;	REM	TVST	2024
5. pöörata riiklike poliitikate kujundamisel, eeskätt tööstus-, põllumajandus- ja toetuspoliitika väljatöötamisel tähelepanu ka selle mõjudele toidu varustuskindlusele ning seda tagavate kriitiliste ettevõtete toimepidevuse toetamisele kogu tarneahela lõikes;	REM	KLIM, MKM, RAM, HTM	dets.23
6. muuta toidu varustuskindluse tõstmine üheks osaks mittesõjalise riigikaitse programmi võimearendusest;	REM	RK	juuni 2023 antud sisend Riigikantseleile; jätkuv protsess
7. luua eraldi meede toidutootjate ja -töötajate tegevuspaikades kütusevarude suurendamiseks;	REM	ettevõtted	Otsus meetme kohta kevad 2024
8. luua kriisiaja (riigikaitsealased) ametikohad toidu varustuskindlust tagavate kriitiliste ettevõtete juures tagamaks kriitiline tööjõud sõjalise kriisi korral;	REM	KAM	dets. 23
9. tagada, et kriitilised toidu tarneahela ressursid (nt veokid) ei kuuluks riigi poolt sõjalises kriisis kasutusele võetava vara loetellu;	REM	KAM	dets.23

Ülesanne	Vastutav	Kaasatud	Tegevuse algus
10. seaduses toodud toidu erikordade eelnõude väljatöötamine ning täiendavate vajaduste analüüs (sh suuniste välja töötamine toiduohutuse tagamiseks kriisis, loomade heaolu tagamise suunised kriisis, toiduainete piirhindade põhimõtted, müügipiirangute kategooriad ja mahud, ekspordi piirangud, erandkorras antavad toetused ja muu vajalik) ja dokumendiprojektide ette valmistamine;	REM	REM: ÕO, TTO, PMO, MAO, TOO+PTA	okt.23
11. analüüsida vajadust ning võimalust riigikaitsealises kriisis toidusektori toetamiseks vajalike kiiresti rakendatavate krediidimeetme loomiseks säilitamiseks ettevõtete krediitkõlblikkus välispartnerite ees ning tõstmaks ettevõtete toimepidevust kriisis;	REM		2024 koos reageerimisvarude süsteemiga
12. koostöömodeli loomine toidusektori kriitiliste ja seotud ettevõtetega tagamiseks info ja koostöö toimimine kriisiks valmistumisel, kriisi lahendamisel ning kriisist taastumisel;	REM		sept.23
13. läbi põllumajandus- ja tööstuspoliitika luua meetmed tugevdamiseks puudulikes lõikudes riikliku isevarustatuse taseme kasvu;	REM		2024
14. koordineerida naaberriikidega (eelkõige Läti Vabariik ja Soome Vabariik) kriisiaegseid tegevusplaanide toidu varustuskindluse tagamiseks, pidades silmas vastastikuseid omandisuhteid kriitiliste ettevõtete näol ning vastastikust sõltuvust kaubavahetuses ning võttes arvesse ülimat haavatavust kaubandustõkete tekkimisel;	REM	VÄM, toll, PPA, konkurentsiamet	2024
15. analüüsida võimalust tagada riigikaitsealises kriisis kriitiliste toidu varustuskindlust tagavate ettevõtete puhul, mille seiskumine hävimise tõttu tähendaks koheselt olulise osa toidu tootmise lõppemist riigis, riigipoolne (objekti)kaitse;	REM	KAM	dets.23
16. tagada kriisides toidu ja -toorme väliskaubanduse toimimine ning väliskaubandus partneritega kolmandates riikides eelkõige tootmissisendite import.	REM	VÄM, toll, PPA, konkurentsiamet	2024

## Ülesanded ettevõtetele

Ülesanne	Mida on selleks vaja teha	Vastutav	Kaasatud	Tähtaeg ja märkused
1. suurendada kütusevarude hoidmise võimekust ja kütusevarusid, mõelda koos koostööpartneritega läbi kütuse riskisutuse võimalused (nt piimaauto tankimine farmi varudest) ning koostada selleks tegevusplaanid;	Meetme analüüs ja välja töötamine. Ohupildist lähtuvalt peab vajadus olema ettevõtetel teada. Sellele on vaja juurde luua toetusmeede.	REM, ettevõtted	MKM, RK	2024 lõpp. Koos meetmetega.
2. analüüsida oma toimepidevus andmeside katkemise puhul, tagada andmeside toimimiseks alternatiivsed viisid (nt üle SAT side) kriitiliste infosüsteemide toimimiseks;	Ohupildist lähtuvalt peab vajadus olema ettevõtetel teada. ETOde osas on plaanis rahastus mittesõjalise võimearenduse investeeringute kavast. ETOde riskianalüüside ja plaanide koostamine. Plaanide läbi töötamine tarneahela üleselt (REM on ETKA) ja kooskõlastamine. Vajaduse teadvustamiseks korraldada sektori "kriisikonverents"	REM, ettevõtted	MKM, RKS, RIA, TVST	ETODE kohustused täpsustuvad peale ETOde määramist (CER rakendamise ajajoone järgi 2026); sõltub investeeringute kava otsusest ning RKTK koostamisel koordineeritavast.
3. suurendada kriitiliste protsesside osas alternatiivse elektrivarustusega tagamise võimekust;	Ohupildist lähtuvalt peab vajadus olema ettevõtetel teada. ETOde osas on plaanis rahastus mittesõjalise võimearenduse investeeringute kavast. ETOde riskianalüüside ja plaanide koostamine. Plaanide läbi töötamine tarneahela üleselt (REM on ETKA) ja kooskõlastamine. Vajaduse teadvustamiseks korraldada sektori "kriisikonverents"	REM, ettevõtted	MKM, RK	ETODE kohustus tuleb alles selgub peale ETOde määramist (poolt koostatud CER ajajoon ütleb 2026); riskianalüüsi ja kriisiplaani peaks sektor ka laiemalt tegema mitte ainult ETOd (TÜ uuring - ca 25% on plaan); selgub peale investeeringute kava otsust
4. parandada oma infoturbe meetmeid ning maandada olulised toidu varustuskindlust mõjutavate äriprotsesside infoturbe riskid;	Ohupildist lähtuvalt peab vajadus olema ettevõtetel teada. ETOde osas on plaanis rahastus mittesõjalise võimearenduse	REM, ettevõtted	ETOD ja sektor, RIA	2024 ja edasi. Sektori nõustamine laiemalt Seotud laiemalt riskianalüüside ja

Ülesanne	Mida on selleks vaja teha	Vastutav	Kaasatud	Tähtaeg ja märkused
	investeeringute kavast. ETODE riskianalüüside ja plaanide koostamine. Plaanide läbi töötamine tarneahela üleselt (REM on ETKA) ja kooskõlastamine. Vajaduse teadvustamiseks korraldada sektori "kriisikonverents"			kriisiplaanide koostamisest teadlikkusega. Ebaselgus, kas ETODE E-ITS kohustus jääb?
5. koostada riskianalüüsid ja kriisiplaanid ning korraldada õppuseid koosöös partneritega harjutamiseks valmisolekut kriisideks ning tegutsemist kriisideks;	ETODEL on kohtus riskianalüüside ja plaanide koostamise osas. Ülejäänud esmatootmise ja töötlemise ettevõtete teadlikkuse tõstmine riskidele süsteemselt lähenemise kohta. Vajaduse teadvustamiseks korraldada sektori "kriisikonverents"	REM, ettevõtted	ETOD ja sektor	RKTK AK koostamisega pralleelselt 2023-2024. Alustada võiks RKTK avalikust stsenaariumist/mõjukirjelduses t TVTR raames
6. tööjõu riskide (sh võõrtööjõu suur osakaal ning töötajate suundumine riigikaitse ülesannete täitmisele) maandamine;	ETODEL on kohtus riskianalüüside ja plaanide koostamise osas. Ülejäänud esmatootmise ja töötlemise ettevõtete teadlikkuse tõstmine riskidele süsteemselt lähenemise kohta. Vajaduse teadvustamiseks korraldada sektori "kriisikonverents"	REM, ettevõtted		Kriisikonverentsi korraldamine sõltub korraldamiseks vajalikust ressursist. Ressursi eraldamine vajab juhtkonna otsust.
7. tagada toimepidevuseks vajalike tootmissisendite varu;	ETODEL on kohtus riskianalüüside ja plaanide koostamise osas. Ülejäänud esmatootmise ja töötlemise ettevõtete teadlikkuse tõstmine riskidele süsteemselt lähenemise kohta.	REM, TVST, ettevõtted		Reageerimisvaru süsteemi juurutamine koosöös ETODE ja sektoriga laiemalt. Finantseerimislahenduse leidmine. 2024

Ülesanne	Mida on selleks vaja teha	Vastutav	Kaasatud	Tähtaeg ja märkused
	Vajaduse teadvustamiseks korraldada sektori "kriisikonverents" Reageerimisvarude süsteemi välja töötamine			
8. maandada muud olulised toimepidevuse tagamise riskid;	Esmatootmise ja töötlemise ettevõtete teadlikkuse tõstmine riskidele süsteemselt lähenemise kohta. Vajaduse teadvustamiseks korraldada sektori "kriisikonverents"	REM, ettevõtted		ETOdel riskianalüüsi ja kriisiplaani koostamise protsessis. Regulaarsed riski- ja kriisijuhtimise infopäevad sektorile. 2024 ja edasi
9. tagada kriisi ajal toidu varustuskindluse tagamiseks vajaliku kauba vastuvõtmine ja väljastamine, sh toidu müük jaekaubanduse poodides.	Ettevõtete kriisiplaanide koostamine ja õppuste korraldamine; jaekaubanduse jahalettide võimekuse tõstmine toimimiseks elektri puudumisel.	REM, ettevõtted		September 2023. Kriisipoodide võimearendus.