



Satakunnan pelastuslaitoksen antama tuki alueen kuntien varautumiseen

Elsa Mattila

2020 Laurea



Laurea-ammattikorkeakoulu

Satakunnan pelastuslaitoksen antama tuki alueen kuntien varautumiseen

Elsa Mattila
Turvallisuuden ja riskienhallinnan
koulutusohjelma
Opinnäytetyö
Maaliskuu, 2020

Elsa Mattila

Satakunnan pelastuslaitoksen antama tuki alueen kuntien varautumiseenVuosi 2020 Sivumäärä 42

Tämän tutkimuksellisen opinnäytetyön tarkoituksena oli selvittää Satakunnan alueen kuntien varautumisen nykytilanne ja tunnistaa siellä olevat kehityskohteet. Tässä työssä käsiteltiin normaaliolojen häiriötilanteita ja niihin varautumista. Kunnille määrätään tehtäviä lainsäädännön avulla. Kuntien on velvollisuus tuottaa tai hankkia peruspalveluita kuntalaisille kaikissa olosuhteissa, myös normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Valmiuslaki velvoittaa kuntia varautumaan muun muassa valmiussuunnittelun avulla. Pelastuslaitoksen tulee tukea kuntien varautumista sopimuksen mukaisesti.

Teoreettisessa viitekehyksessä tarkasteltiin lainsäädäntöä, kirjallisuuslähteitä ja kyselytutkimusta. Merkittävimpänä tutkimusmenetelmänä oli kuntien varautumisen yhteyshenkilöille kohdistettu kyselytutkimus, jossa käytettiin kvalitatiivista tutkimusmenetelmää. Kyselytutkimus pohjautui kysymykseen siitä, miten pelastuslaitos voisi optimaalisella tavalla tukea kuntien varautumista.

Varautumisen taso oli kunnissa vaihtelevaa ja kehittämiskohteita löytyi useita. Asiat olivat hyvin edenneet suunnitelmien tasolle, mutta kehitettävää oli suunnitelmien testaamisessa, sekä päivittämisessä. Keskeinen toive kunnilla oli, että pelastuslaitos ottaisi näkyvämpää roolia kuntien varautumisen tukemisessa. Merkittävimpänä tarpeena oli, että pelastuslaitoksen tulisi tukea kuntien valmiusharjoituksia, osallistumalla, organisoimalla ja arvioimalla niitä. Kokonaisvaltaisesti arvioiden varautumiseen liittyvästä toiminnasta kunnissa puuttui säännöllisyys ja pitkäjänteisyys.

Pelastuslaitokselta puuttui vastuuhenkilö, jonka toimenkuvaan on määritelty kuntien varautumisen tukemisen organisointi ja yhteistyö. Yhteistyö ei ole ollut tiivistä eikä siihen ole ollut aktiivista otetta. Kyselytutkimuksessa selvinneiden kehityskohteiden pohjalta luotiin Satakunnan pelastuslaitoksen käyttöön toimintamalli, jota hyödyntämällä voidaan kohdistaa resurssit tarpeellisiksi katsotuin keinoin tukemaan kuntien varautumista.

Elsa Mattila

Support for Municipality Emergency Preparedness provided by the Satakunta Rescue Department

Year 2020

Pages

42

The purpose of this thesis was to examine the current state of emergency preparation of Satakunta municipalities, and to identify the development areas. The subject was limited to dealing with disruptions to normal conditions. Municipalities have a duty to provide or organize basic services for residents in all circumstances. Municipalities are given responsibilities only in legislation, and the Preparedness Law requires municipalities to prepare for disruptions and emergencies, including thorough preparedness planning. The role of the rescue service is to support municipal preparedness to the extent agreed.

Qualitative research methods are used in this thesis. Literature, legislation and research questionnaire were reviewed in the theoretical framework. The most important research method was the research questionnaire, which was sent to Satakunta municipal preparedness contact persons. The survey bases on the question of how the rescue service could support municipal preparedness optimally.

The level of preparedness in municipalities varies, and several areas for improvement were identified. The preparedness plans were well planned, but there was room for improvement in testing and updating the plans. A key hope was that the rescue service would play a more prominent role in supporting municipal preparedness than at present. The most important need was that the rescue service should support municipal preparedness exercises by participating in, organizing and evaluating them. Comprehensive assessment activities in municipalities lacked regularity and persistence.

The rescue service should appoint a person, who is responsible for organizing preparedness support so that the cooperation can be tight and active. Based on the research areas identified in the survey, an operating model was created for the Satakunta Rescue Department, which can be used to allocate resources with the necessary means to support municipal preparedness.

Keywords: Municipalities, Preparedness, Safety

Sisällys

1	Johdanto	6
2	Tutkimuksen lähtökohdat	7
2.1	Tutkimus-, kehittämis- ja analysointimenetelmät	10
2.2	Opinnäytetyön tavoitteet ja rajaukset	12
2.3	Keskeiset käsitteet ja määritelmät	12
2.4	Kuntien varautumisvelvoite	15
3	Tutkimuksen toteuttaminen	19
3.1	Kyselytutkimuksen perusteet ja tavoitteet	21
3.2	Kyselytutkimuksen kysymykset	22
4	Kehittämistyön tulokset	25
4.1	Kyselytutkimuksen tuloksien analysointi	25
4.2	Varautumisen nykytilanne Satakunnan kunnissa	28
4.3	Toimintamalli pelastuslaitokselle varautumisen tukemiseen	29
5	Johtopäätökset ja pohdinta	33
5.1	Kehittämis ehdotukset	34
5.2	Oman oppimisen analysointi	35
	Lähteet	37
	Kuviot	42
	Kuvat	42

1 Johdanto

Kuntien tulee tuottaa tai järjestää peruspalveluita kuntalaisilleen, ja turvata peruspalvelut myös häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Yhteiskunnallisesta näkökulmasta kuntien rooli varautumisessa on merkittävä, sillä häiriötilanteet tapahtuvat aina jonkin kunnan alueella. Yhteiskunta muuttuu jatkuvasti, joten kunnat ovat uusien haasteiden edessä. Yhteiskunnan verkottumisesta johtuen ollaan yhä enenevässä määrin riippuvaisia esimerkiksi sähkönjakelusta ja laitteiden ja palveluiden toimivuudesta. Varautumiseen liittyviä suunnitelmia tulee päivittää, harjoitella niiden toimivuutta riittävän usein, jotta häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin voidaan varautua riittävän hyvin. Asianmukainen varautuminen myös nopeuttaa toiminnan jatkumista sekä häiriötilanteesta toipumista.

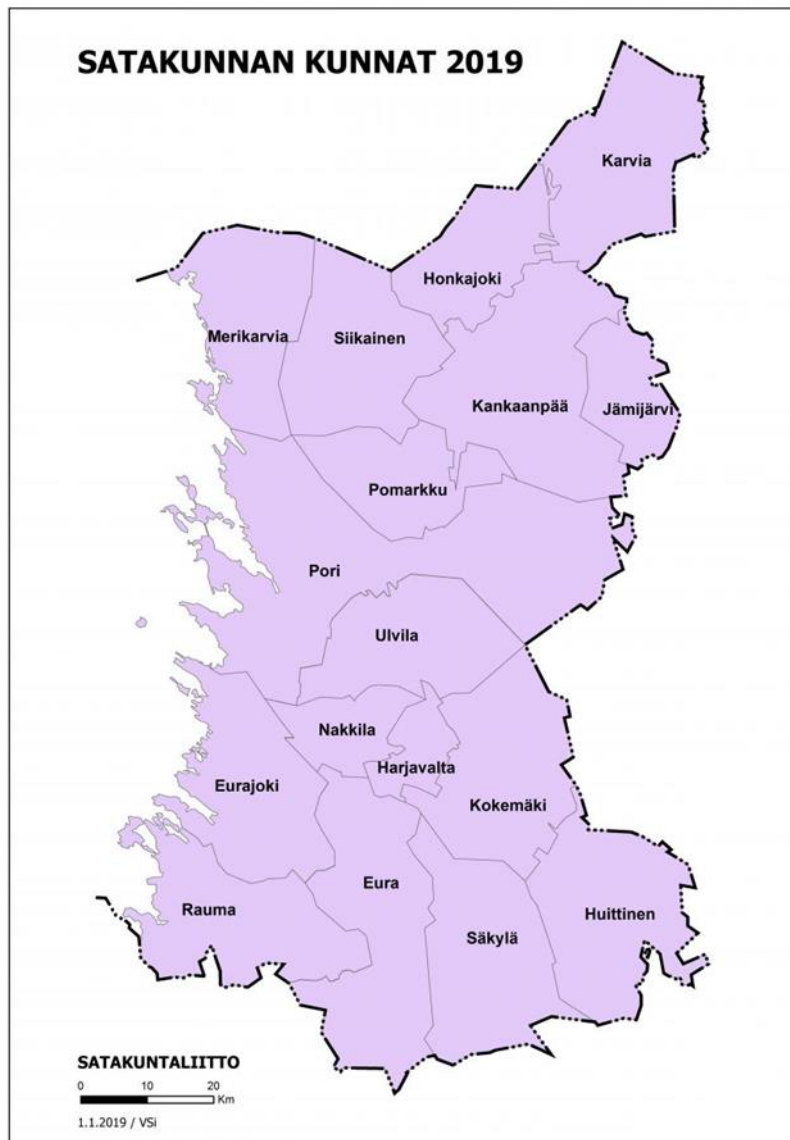
Kuntien varautumista ei ole tutkittu riittävästi, eikä varautuminen ole löytänyt tietään riittävän keskeiseksi asiaksi kuntien toiminnoissa. Resurssien puute varautumisen osalta vaivaa niin kuntia kuin alueen pelastuslaitosta. Kunnissa varautumista hoidetaan usein omien toimien ohessa, ilman tarkkaa tietämystä siitä, mitä tulisi tehdä ja miten. Pelastuslaitoksella kuntien varautumisen tukemiseen ei ole kohdennettu resursseja ja tarvittavat varautumiseen liittyvät toimet hoidetaan oman toimen ohella.

Opinnäytetyön tutkittavana ilmiönä on Satakunnan alueen kuntien varautumisen tila, ja sieltä löytyvät kehittämistarpeet. Opinnäytetyön tutkimuskysymyksenä toimii kysymys siitä, miten pelastuslaitos voisi tukea optimaalisella tavalla kuntien varautumista. Opinnäytetyö on rajattu käsittelemään vain normaaliolojen häiriötilanteita, mutta samoja varautumiskäytänteitä voidaan soveltaa myös poikkeusoloihin. Pelastuslaitoksen tulee tukea alueensa kuntien varautumista sopimuksen mukaisesti, jonka vuoksi kehittämistyönä tehdään toimintamalli kuntien varautumisen tukemiseen. Kehittämisehdotukset kohdentuvat niin kuntiin kuin myös pelastuslaitokseen, ja kehittämisehdotuksien tavoitteena on nostaa koko alueen varautumista paremmalle tasolle.

2 Tutkimuksen lähtökohdat

Kohdeorganisaationa on Satakunnan pelastuslaitos, joka huolehtii Satakunnan alueen pelastustoimesta. Pelastustoimi mitoitetaan vastaamaan alueen riskejä ja onnettomuusuhkia. Satakunnan alueella on seitsemän ympärivuorokautisesti miehitettyä paloasemaa, jonka lisäksi pelastustoiminnasta huolehtivat sopimuspalokunnat, siten kun pelastuslaitoksen kanssa on sovittu. (Pelastustoiminta 2020.) Lisäksi Satakunnan pelastuslaitoksella on sopimus Satakunnan sairaanhoitopiirin kanssa, jonka myötä he toteuttavat ensihoitopalvelua seitsemän ensihoitoyksikön voimin. Kiireellisissä tapauksissa voidaan myös käyttää pelastusyksiköjä ensivasteyksikköinä. (Ensihoito 2020.)

Pelastuslaitokselle kuuluu onnettomuuksien ehkäisyn toiminta, jota toteutetaan suorittamalla palotarkastuksia ja muita valvontatehtäviä. Palotarkastuksessa katsotaan laajasti turvallisuusnäkökulmasta organisaation lakisääteisten velvollisuuksien täyttöä ja turvallisuuskulttuuria. Huomiota kiinnitetään myös muiden onnettomuuksien, kuin tulipalon ehkäisyyn. Alueittain toteutetaan oma-valvontatarkastuksia, jonka kiinteistön omistaja tai haltija tekee pelastusviranomaisen ohjeistuksella. Lisäksi onnettomuuksien ehkäisyyn sisältyy viranomaisten välistä yhteistyötä, viranomaisvalvontaa, rakennusten turvallista käyttöä, turvallisuusviestintää, neuvontaa sekä tulen, palovaarallisten aineiden ja laitteiden asianmukaista käyttöä. (Onnettomuuksien ehkäisy 2020.)



Kuva 1: Satakunnan kunnat 2020 (Satakunnassa on 17 kuntaa 2019).

Ylläolevasta kuvasta näkyy pelastustoimen maantieteellinen alue ja alueen kuntien sijoittelu. Satakunnan alueellisessa riskiarviossa on tunnistettu niitä tapahtumia, joilla on vahinkojen osalta merkitystä alueelle, viranomaistoimintaan taikka yhteiskuntaan. Riskiarviossa on tarkasteltu uhkamalleja ja niiden vaikutuksia ja todennäköisyyttä. Osittain metallijalostuksen osaamisen vuoksi, Satakunnassa on monia suuronnettomuuden vaaraa aiheuttavia kohteita. Erityispiirteinä voidaan mainita Eurajoen kunnassa sijaitseva Olkiluodon ydinvoimala, sekä tulvariskialueet Huittisissa ja Porissa. Pori on merkittävä tulvariskialue sen vahinkopotentialin vuoksi. (Ekberg 2018, 1.)

Satakunnassa todennäköisyys laajalle epidemialle on korkea, ja keskimääräistä suurempi ympäristöonnettomuudelle maa- tai merialueella. Keskimääräinen todennäköisyys on kemikaali-teollisuuden suuronnettomuudelle, yhteiskunnan tärkeän infrastruktuurin häiriötilanteelle, tulipalolle alueellisesti merkittävässä kohteessa ja vakavalle liikenneonnettomuudelle. Pieni todennäköisyys on laajoille metsäpaloille, mutta ilmastonmuutos voi kasvattaa sen todennäköisyyttä, sekä pieni todennäköisyys vakavaan henkilökoukseen kohdennettuun väkivallan tekkoon. Epätodennäköistä on isojen joukkojen väkivaltainen liikehdintä. Lisäksi sään ääri-ilmiöitä ja vesistö- ja hulevesitulvatilanteita tapahtuu useita vuosittain. (Ekberg 2018, 2-15.)

Valmiuslaki antaa kunnille varautumisveloitteen, joten kuntien ja niiden toimialojen väestönsuojelu- ja varautumistehtävät eivät ole alueen pelastustoimen vastuulla. Alueen pelastustoimen on kuitenkin velvollisuus valvoa pelastustointa koskevien säädösten noudattamista sekä huolehtia perustamisvastuullaan olevan väestönsuojeluun tarvittavan organisaation valmistelusta. Lisäksi pelastustoimen on laadittava yhteistyössä alueen kuntien ja muiden tarvittavien osapuolten kanssa väestön evakuoitusuunnitelmat. Väestönsuojelussa alueen pelastustoimella on vastuu hoitaa pelastustoimen tarvitsevat toimitila-, henkilö- sekä ajoneuvovaraukset, oma valmiussuunnittelunsa, väestönsuojien tarkastukset, asiantuntijalausunnot, kehittämisen suunnittelu, alueella olevien henkilöiden suojaaminen ja varoittaminen, materiaaleihin liittyvät toimet ja johto- ja erityishenkilöstön koulutus sekä asuintalojen ja laitosten suojeluhenkilöstön koulutus. (Varautuminen 2020.)

Opinnäytetyö pohjautuu selkeään työelämän ongelmaan ja tarkoituksena on kehittää ja tarjota ratkaisuja varautumisen haasteisiin. Pelastuslaitoksella kuntien varautumisen ja valmiussuunnittelun yhteistyö on siirretty osittain sivuun, ja käytännön toteutus on jäänyt vaja- vaiseksi. Pelastuslaitoksella ei ole henkilöstöä, joiden toimenkuvaan on määritelty kuntien varautumisen tukemisen tehtäviä. Organisaatiossa toimii henkilöitä, jotka kykenevät tarpeen vaatiessa hoitamaan näitä tehtäviä, mutta heidän tulisi suorittaa ne omien työtehtäviensä ohella. Organisaatiolla ei myöskään ole ajantasaista tietoa siitä, mikä on alueen, taikka jokaisen yksittäisen kunnan varautumisen tilanne. Lisäksi ei ole tietoa siitä, mitä sellaisia tarpeita kuntien varautumisen tilassa on, joihin pelastuslaitos voisi tarjota omaa osaamistaan avuksi. Tarpeisiin, jotka eivät ole tiedossa, ei voida vastata.

Organisaatiolla ei ole luotuna toimintamallia, jota noudattamalla kunnallisen varautumisen tukemista voidaan hoitaa järjestelmällisesti. Opinnäytetyön laatija selvittää kuntien nykytilanteen, ja raportoi siitä organisaatiolle, jolloin organisaatio saa tiedon suoraan käyttöönsä säästyen näin pitkältä selvitystyöltä. Opinnäytetyön kehittämistyönä syntyvän toimintamallin, on tarkoitus tulla organisaation käyttöön. Pelastuslaitos voi kohdentaa resurssit toimintamallin jalkauttamiseen säästyen kartoitustyöltä. Toimintamalli tarkoittaa sellaista mallia, joka on yleistetty käytännöstä tai paikallisesta ratkaisusta. Siinä esitellään idea, käyttötarkoitus sekä

osatekijät. Kyseessä on olettamuksista, miten tavoitepäämäärä voidaan saavuttaa. Kun toimintamallia sovelletaan eri ympäristöissä, se muokkaantuu ympäristöönsä soveltuvaksi. Käytännön toteutuksen perusteella sitä voidaan korjailta paremmin toimivaksi. (Mikä on Toimintamalli? 2020). Kehitysehdotuksien tarkoitus on nostaa varautumisen tasoa korkeammalle ja toimintamallin myötä saada pelastuslaitosta enemmän osalliseksi kuntien varautumiseen.

2.1 Tutkimus-, kehittämis- ja analysointimenetelmät

Kyseessä on tutkimuksellinen opinnäytetyö, joka pohjautuu laadullisen eli kvalitatiivisen tutkimuksen kriteereihin. Tämä on tapaustutkimus, jonka tutkimuksen kohteena on kuntien varautuminen. Kaikki laadullinen tutkimus ei ole tapaustutkimusta, toisin kuin virheellisesti voidaan olettaa. Tapaustutkimuksessa keskeistä on tutkittava tapaus, joihin tutkimukseen liittyvät muut toimet pohjautuvat. Tapaustutkimuksen erottaa muista tutkimuksellisista lähestymistavoista se, että siinä yksi tai useampi tapaus toimii keskeisenä lähtökohtana. (Eriksson & Koistinen, 2014, 1.) Tiedon luotettavuuden osalta lukijan tulisi huomioida, että tässä laadullisessa tutkimuksessa on subjektiivinen näkökulma, joka tarkoittaa, että se pohjautuu ihmisen omakohtaiseen tulkintaan tai käsityksestä johtuvaan näkemykseen. Tutkimukseen osallistuvat sekä tutkija ovat yksilöitä, joilla on omat näkökulmat, tiedot ja taidot. Työssä käytettävät menetelmät ovat alusta alkaen olleet selkeät ja kartoitus tehdään kyselytutkimuksen avulla.

Tutkimusmenetelmäksi valikoitui kyselytutkimus, jolla voidaan kartoittaa Satakunnan kuntien varautumisen tämänhetkinen tilanne, ja tuen tarve. Kyselytutkimus tarkoittaa sitä, että tutkija esittää vastaajalle kysymyksiä kyselylomakkeen avulla. Kyselytutkimus eroaa haastattelututkimuksesta siten, että kyselylomakkeen on toimittava omillaan, ilman haastattelijan toimia taustalla. (Vehkalahti 2014, 11.) Kyselytutkimukseen päädyttiin siitä syystä, tämänkaltaista tietoa olisi mahdotonta saada ilman haastattelua tai kyselyä. Tiedossa oli, että kunnissa oli tilinpäätösten takia kiireinen ajanjakso tulossa, joten myös vastaajan kannalta sähköinen kyselytutkimus oli edukkaampi vaihtoehto. Näin vastaaja voi tutustua kysymyksiin etukäteen, ja vastata itselleen sopivalla ajalla. Kyselytutkimuksen pohjalta voitiin arvioida varautumisen kehityskohteita, sekä millaista vaihtelevuutta varautumisen tasossa on. Pohjana toimi tutkimuskysymys siitä, miten pelastuslaitos voisi tukea optimaalisella tavalla alueen kuntien varautumista.

Tutkimuksen tuloksia analysoidaan, ja analysointia pohjataan teorialla. Analyysin tarkoituksena on luoda informatiivinen ja selkeä kuvaus tutkittavana olevasta ilmiöstä. Sisältöä analysoidaan niin, että aineisto saadaan mahdollisimman selkeään ja tiiviiseen muotoon, kuitenkin menettämättä sen informaatiota. Kyselytutkimuksen aineisto tulisi järjestää, jäsentää ja tiivistää siten, että mitään oleellista ei jää pois, sekä niin, että informaatioarvo lisääntyy. Laadullisen aineiston analysoinnissa pyrkimys on lisätä informaatioarvoa, sillä hajanaisesta ha-

janaisena olevasta aineistosta tehdään yhtenäinen ja selkeä kokonaisuus tutkittavasta ilmiöstä. Analyysi selkeyttää aineistoa, jolloin pystytään myös tekemään luotettavia johtopäätöksiä tutkittavana olevasta ilmiöstä. Aineiston käsittely perustuu päättelyyn ja tulkintaan, ja se käsitellään hajottamalla aineisto osiin, käsitteellistämällä ja lopuksi kokoamalla uudeksi, loogiseksi kokonaisuudeksi. Laadullisessa tutkimuksessa analyysia tehdään tutkimusprosessin jokaisessa vaiheessa. (Tuomi & Sarajärvi 2018, 4.4.2.) Tavoitteena oli, että tutkimus tuottaa sen kaltaista informatiivista sisältöä pelastuslaitokselle, jota olisi haastavaa saada muulla keinoin.

Opinnäytetyön eettisyys varmistettiin noudattamalla ammattikorkeakoulujen opinnäytetöiden eettisiä suosituksia. Suositusten keskeinen tavoite on parantaa opinnäytetöiden laatua, edistämällä hyvää tieteellistä käytäntöä sekä yhtenäistää opinnäytetyöprosesseja eri kouluissa. (Ammattikorkeakoulujen opinnäytetöiden eettiset suositukset 2017, 4.) Hyvään tieteelliseen käytäntöön sisältyy se, että tutkija noudattaa toiminnassaan rehellisyyttä, huolellisuutta sekä tarkkuutta, niin tutkimustyössä, kuin tulosten tallentamisessa, esittämisessä sekä arvioinnissa. Tiedonhankinta-, tutkimus- ja arviointimenetelmien tulee olla eettisesti kestäviä. Tutkimuksen raportin tulee olla yksityiskohtaisesti laadittu, ja täyttää myös muutoin tieteelliselle tutkimukselle asetetut kriteerit. (Tuomi & Sarajärvi 2018, 5.3.) Tässä työssä eettisyys ilmenee tietosuojaan liittyvissä asioissa, aiheen valinnassa ja sopimuksissa. Salassa pidettävää tietoa ei raportoida opinnäytetyössä, vaikka kyselytutkimuksen yhteydessä sellaista tietoa ilmeni.

Tämän opinnäytetyön teoriakehys pohjautui vahvasti lainsäädännön tuomiin vaateisiin. Opinnäytetyössä tuodaan esiin, miten lait määräävät varautumisesta ja tarkastellaan sitä, miten lakien antamiin määräyksiin vastataan. Kuntien varautumisen ja jatkuvuudenhallinnan tilaa ei ole Suomessa tutkittu kovin laajasti ja syvällisesti, joten tutkimustietoa löytyi melko niukasti. Satakunnan pelastuslaitoksella on luotu vuonna 2018 alueellinen riskiarvio, jossa on arvioitu alueen riskejä huomioiden Satakunnan erityispiirteet. Aiheen tiimoilta löytyy myös muutamia opinnäytetöitä, sekä Pelastusopiston julkaisu vuodelta 2009, joka paneutuu kunnallisessa varautumisessa ilmeneviin ongelmiin. Lisäksi Pelastusopisto on julkaissut vuonna 2012 kunnan valmiussuunnitelman yleisen osan mallin, sekä ohjeen sen käyttöön. Julkaisusta löytyy tietoa, joka edesauttaa valmiussuunnitelman luomista, ja on siten hyödyllinen kunnille.

Kuntaliitto on myös toiminnallaan pyrkinyt auttamaan kuntia varautumisessa. Kuntaliitto on luonut yhteistyössä Huoltovarmuuskeskuksen kanssa kuntien jatkuvuudenhallinta (KUJA) -projektin. Se on vuosina 2014-2016 tapahtunut hanke, jonka keskeinen tavoite oli kehittää ja tukea kuntasektorin varautumista ja jatkuvuudenhallintaa. KUJA-projektissa varautumisen periaatteita, toimintamalleja ja yhteistoimintaa pyrittiin yhtenäistämään koko valtakunnassa. Tavoitteeseen pääsemiseksi projektissa kehitettiin kunnallisten toimijoiden kyvykkyyttä ja val-

miutta toimia häiriötilanteissa niin, että tehtävät voidaan hoitaa mahdollisimman häiriöttömästi. Tämä edellyttää yhtenäisien toimintatapojen jalkauttamista käyttöön sekä toimintamallien luomista. Projekti sai jatkoa vuosina 2017-2019, jolloin järjestettiin KUJA2-projekti. Tarkoituksena oli jatkaa ensimmäisessä projektissa luotujen tavoitteiden edistämistä. Jatkuvuudenhallinnan tukemista oli tarkoitus laajentaa tukemaan varautumisen osalta myös sote- ja maakuntauudistuksen onnistumista. Projektit tukevat osaltaan varautumiselle asetettuja tavoitetiloja valtakunnallisesti. Projektien myötä on luotu JATKE-pikatesti sekä KUJA-arviointimalli, joilla organisaatiot voivat nopeasti selvittää kehittämistarpeitaan varautumisessa. Nämä ovat kaikkien saatavilla Kuntaliiton sivuilla. (Kuntien jatkuvuudenhallintaprojektit KUJA 1 ja 2 2018.)

2.2 Opinnäytetyön tavoitteet ja rajaukset

Opinnäytetyön on tarkoitus tuottaa arvokasta tietoa varautumisen nykytilanteesta Satakunnan alueella sekä sellaista tietoa, jota voi hyödyntää pelastuslaitoksen ja kuntien toiminnan kehittämisessä. Pelastuslaitosten tulee lainsäädännön myötä tukea kuntia heidän varautumisessaan ja valmiussuunnittelussa sopimuksen mukaisesti. Opinnäytetyö rajattiin kuntien normaaliolojen häiriötilanteiden varautumiseen ja sitä koskevaan valmiussuunnitteluun. Poikkeusolot rajautuivat näin ollen opinnäytetyön ulkopuolelle. Samoja varautumisen toimenpiteitä voidaan kuitenkin soveltaa sekä normaaliolojen häiriötilanteissa, että poikkeusoloissa, joten voidaan olettaa opinnäytetyön hyödyttävän myös poikkeusolojen varautumista.

Kehittämistyönä syntynyt toimintamalli tehtiin pelastuslaitoksen käyttöön kuntien varautumisen tukemista varten, ja tarkoituksena on jalkauttaa se käyttöön tulevaisuudessa. Opinnäytetyö ei sinällään käsittele toimintamallin jalkauttamista käyttöön, vaan rajautui sen luomiseen ja kehittämiseen. Opinnäytetyössä kuitenkin ohjeistetaan yksityiskohtaisesti toimintamallin mukaista toimintaa, jotta sen jalkauttaminen työhön sujuu tulevaisuudessa luontevasti. Kehittämisehdotukset koskevat sekä pelastuslaitosta että alueen kuntia.

2.3 Keskeiset käsitteet ja määritelmät

Huoltovarmuus tarkoittaa sellaista toimintaa, jonka avulla voidaan turvata välttämättömät palvelut, infrastruktuuri sekä tuotanto. (Kokonaisturvallisuuden sanasto 2017, 31).

Jatkuvuudenhallinta tarkoittaa organisaation huoltovarmuutta parantavaa prosessia. Jatkuvuudenhallinnalla pystytään luomaan toimintapa vakavien häiriötilanteiden hallitsemiselle sekä toiminnan jatkuvuudelle. (Kokonaisturvallisuuden sanasto 2017, 31.)

Normaaliolo tarkoittaa yhteiskunnan tavanomaista, yleensä vallalla olevaa olotilaa, jossa kaikki tärkeät yhteiskunnan elintoiminnot saadaan turvattua ilman tavanomaisesta poikkeavia toimia. Vaikka olotilaan kohdistuvia häiriöitä ilmenisi, kyseessä on kuitenkin normaaliolo, ellei

julisteta poikkeusoloja tasavallan presidentin toimesta. *Häiriötilanne* uhkaa näitä yhteiskunnan tärkeitä elintoimintoja jotka normaalioloissa ovat turvattuina. Se edellyttää viranomaisilta tavanomaista laajempaa toimintaa ja viestintää. Termiä *normaaliolojen häiriötilanne* käytetään, kun jokin uhka tai tapahtuma, uhkaa yhteiskunnan elintoimintojen toimintaa. Häiriötilanteita ovat esimerkiksi luonnonilmiöt, kuten nopeasti tapahtuva voimakas vedenpinnan nousu tai erilaiset myrskyt. Häiriötilanteita ilmenee niin normaalioloissa kuin poikkeusoloissakin. (Kokonaisturvallisuuden sanasto 2017, 60.)

Normaalioloissa tapahtuvia häiriötilanteita hallinnoidaan viranomaisten toimivaltuuksilla tai käytössä olevien resurssien pohjalta. Normaalioloissa luodut järjestelmät sekä varautumiseen liittyvät toimenpiteet, luovat tärkeän pohjan koko poikkeusolojen toiminnalle. Vastavuoroisesti toimia, joita on luotu poikkeusoloja varten, pystytään hyödyntämään normaaliolojen häiriötilanteissa. Saman tyyppinen häiriötilanne voi liittyä useaan eri uhkamalliin, ja eri uhkamalleilla voi olla hyvin samankaltaisia seurauksia. Kaikkea yhdistää kuitenkin se, että toimiva, aktiivinen viranomaisyhteistyö on välttämättömyys tilanteiden hallitsemiseksi. (Varautuminen ja kokonaisturvallisuus 2010, 38.)

Poikkeusoloilla tarkoitetaan suuronnettomuutta ja sen jälkitilaa, suuronnettomuuden vakavuutta vastaavaa, mittavalle alueelle levinnyttä vaarallista tartuntatautia ja maan talouselämän perusteisiin tai väestön toimeentuloon kohdistuvaa vakavaa tapahtumaa tai uhkaa, jonka takia yhteiskunnalle välttämättömät toiminnot vaarantuvat. Lisäksi poikkeusoloihin kuuluu Suomeen kohdistuva aseellinen tai vakavuuteen rinnastettava hyökkäys ja jälkitila, sekä hyökkäyksen uhka, jonka vaikutusten torjuminen vaatii toimivaltuuksien käyttöön ottamista. (Valmiuslaki 29.12.2011/1552, 3 §.)

Prosessilla tarkoitetaan toisiinsa liittyviä, toistuvasti tapahtuvia toimintoja (Termit ja määritelmät 2012).

Työssä viitataan myös kunnan ulkopuolelta hankittuihin palveluihin, ja usein käytettävissä nimityksissä saattaa olla epäselvyyksiä. Julkisissa keskusteluissa puhutaan usein kuntien palveluhankinnoista käyttäen termiä yksityistäminen, vaikka kunta ei lainsäädännöllisistä syistä voi luopua järjestämisvastuustaan. Ainoastaan niitä palveluita voi yksityistää, jotka on otettu vapaaehtoisesti hoidettavaksi. *Ostopalvelu* tarkoittaa tilannetta, jossa kunta ostaa palvelua kunnan ulkopuoliselta toimijalta. *Ulkoistus* taas on ostopalvelua laaja-alaisempi prosessi, sillä siinä kunta siirtää sopimuksella aiemmin omatoimisesti tehtyjä toimintoja ulkopuolisen toimijan hoidettavaksi. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että kunta antaa tuotannon vastuun kokonaan tai sovituilta osin kunnan ulkopuolelle. Ulkoistaminenkaan ei poista kunnan velvollisuuksia valvonnasta, viranomaisvastuusta tai lainsäädännön velvoitteista. (Palveluiden ulkoistus 2012, 6.)

Pelastuslaitos on kunnallinen toimija, joten sen tarkoittaa sitä, että kunta voi omistaa sekä maksaa toiminnan harjoittamisesta koituvat kustannukset. (Pelastuslaki 29.4.2011/379, 24 §.) Pelastuslaitoksen tehtäväkuvat ovat laajat, ja ulottuvat aina ennaltaehkäisevästä toiminnasta onnettomuuksista koituvien seurauksien rajaamiseen. Pelastuslaitoksien tulee pitää huolta pelastustoimen valvontatehtävistä, väestön varoittamisesta onnettomuus- ja vaaratilanteissa, niihin tarvittavista hälytysjärjestelmistä, pelastustoimelle kuuluvasta neuvonnasta, ohjauksesta ja turvallisuusviestinnästä, sekä muista pelastustoimintaan liittyvistä tehtävistä. Tavoitteena on ehkäistä tulipalojen syntyä ja muita onnettomuuksia, varautua onnettomuuksien torjuntaan, ja toimia asian vaatimalla tavalla onnettomuus- ja vaaratilanteissa, sekä rajoittaa mahdollisia onnettomuuksien seurauksia. (Pelastuslaki 29.4.2011/379, 27 §.)

Pelastustoimi käsitteenä kattaa sekä pelastustoiminnan, että tulipalojen ja onnettomuuksien ehkäisyyn (Pelastuslaki 29.4.2011/379, 2a §).

Pelastustoiminta rajautuu kiireellisiin tehtäviin, joiden on määrä pelastaa ja suojata ihmisiä, ympäristöä sekä omaisuutta, lieventää vahinkoja ja muita seurauksia onnettomuuden uhatessa, sattuessa ja sen jälkitilassa. (Pelastuslaki 29.4.2011/379, 2a §.)

Lakisääteisenä velvollisuutena on, että *pelastussuunnitelma* on laadittava rakennukseen tai muuhun kohteeseen, joka poistumisturvallisuuden ja pelastustoiminnan kannalta on tavanomaista vaativampi, tai jossa mahdollisen onnettomuuden aiheuttamien vahinkojen voidaan arvioida olevan vakavat, tai siellä on henkilö- tai paloturvallisuudelle, ympäristölle tai kulttuuriomaisuudelle aiheutuvaa vaaraa. Pelastussuunnitelman tulee sisältää selostus vaarojen ja riskien arvioinnin johtopäätelmistä, rakennuksen ja toiminnassa käytettävien tilojen turvallisuusjärjestelyistä, henkilöille annettavista ohjeista onnettomuuksien ehkäisyyn ja onnettomuus- ja vaaratilanteissa toimimiseksi. Lisäksi siinä on oltava mahdolliset muut kohteen omaamiseen varautumiseen liittyvät toimet. (Pelastuslaki 29.4.2011/379, 15 §.)

Velvoitteet varautumiseen liittyen tulevat vahvasti pelastuslaista sekä valmiuslaista. Pelastuslaki (29.4.2011/379, 14 §) antaa velvoitteita myös *omatoimisen varautumisen* suhteen, sillä se määrittää, että rakennuksen omistajan, haltijan ja toiminnanharjoittajan tulee omalta osaltaan ehkäistä tulipalojen syttymistä, vaaratilanteiden syntymistä, varautua henkilöiden, omaisuuden sekä ympäristön suojaamiseen vaaratilanteissa, varautua tulipalojen sammuttamiseen ja muihin pelastustoimenpiteisiin, joihin suinkin kykenevät. Lisäksi heidän tulee ryhtyä toimenpiteisiin poistumisen turvaamiseksi vaaratilanteissa, kuten tulipaloissa, ja tehtävä sellaisia toimia, jotka helpottavat pelastustoimintaa.

Tässä opinnäytetyössä käytetään erilaisiin tilanteisiin valmistautumisesta käsitettä *varautuminen*. Varautuminen käsittää sellaisen toiminnan, jolla voidaan varmistaa tehtävien häiriötön hoitaminen, sekä tavanomaisesta poikkeavat, tarpeelliset toimenpiteet häiriötilanteissa ja

poikkeusoloissa. Tämänkaltaisia toimenpiteitä ovat esimerkiksi tekniset ja rakenteelliset etukäteisvalmistelut, valmiussuunnitelmat, harjoitukset, koulutukset sekä tilojen ja muiden kriittisiin resurssihin liittyvät varaukset. (Luoma 2019, 11.) Valmiuslaki velvoittaa kuntia varautumaan muun muassa valmiussuunnittelun avulla (29.12.2011/1552, 12§).

Valmiussuunnitteluprosessissa selvitetään, miten häiriötilanteet ja poikkeusolot vaikuttavat organisaation tehtäviin ja toimintaan, ja mitä mahdollisia muutoksia se aiheuttaa niihin. Lisäksi selvitetään, miten toiminnan jatkuvuus pystytään turvaamaan, ja minkälaisia toimenpiteitä vaatii normaalioloihin palaaminen. Valmiussuunniteluun kuuluu oleellisesti valmiussuunnitelman teko. (Kokonaisturvallisuuden sanasto 2017, 38.)

Kuntien *valmiussuunnitelmat* jakautuvat perinteisesti yleiseen osaan ja toimialakohtaisiin valmiussuunnitelmiin. Yleisessä osassa on kunnan keskeisiä tehtäviä, joita toteutetaan häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Toimialakohtaisissa valmiussuunnitelmissa on esimerkiksi sivistystoimen, teknisen toimen tai sosiaali- ja terveystoimen suunnitelmat. (Kokonaisturvallisuuden sanasto 2017, 53.)

Valmiusharjoituksessa testataan valmiussuunnitelmaa, ja organisaation kykyä toimia häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa (Kokonaisturvallisuuden sanasto 2017, 38).

2.4 Kuntien varautumisvelvoite

Suomi jakaantuu eri kuntiin, joiden hallinto pohjautuu kunnan asukkaiden itsehallintoon. Kunnille määrätään tehtäviä lailla, mutta he voivat myös ottaa niitä vapaaehtoisesti hoidettavaksi (Suomen perustuslaki 11.6.1999/731, 121 §). Suomen lainsäädäntö velvoittaa kuntien, kuntayhtymien ja muiden kuntien yhteenliittymien etukäteisvalmistelujen sekä valmiussuunnittelun avulla varmistaa tehtävien hyvä hoitaminen kaikissa oloissa. (Valmiuslaki 29.12.2011/1552, 12§.) Kunnan velvollisuutena on muun muassa järjestää sosiaalihuoltoa, antaa toimeentulotukea, järjestää sosiaalipalveluita ja suorittaa sosiaaliavustuksia asukkailleen (Sosiaalihuoltolaki 710/1982, 13 §). Kiireellisissä tapauksissa kunnan tulee huolehtia palveluista myös kunnassa oleskeleville henkilöille, vaikka he eivät olisi kunnan asukkaita (Sosiaalihuoltolaki 710/1982, 15 §).

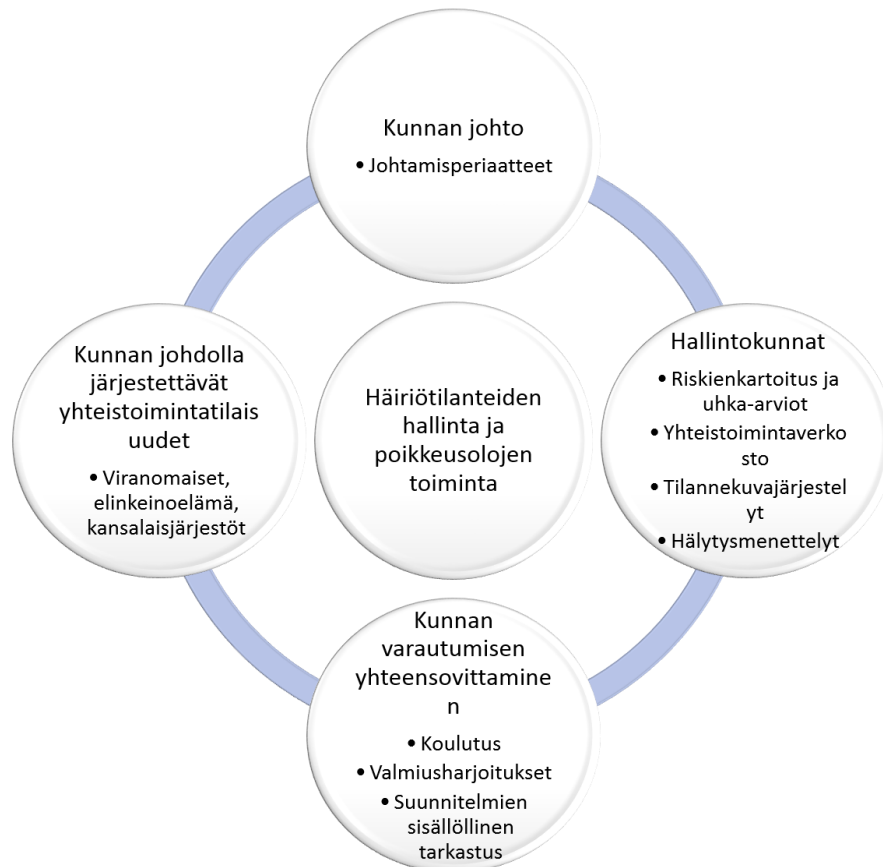
Kunnan tulee omalla toimialueellaan edistää ja valvoa terveydensuojelua, niin että asukkaille pystytään turvaamaan terveellinen työympäristö. Kunnan tulee tiedottaa terveydensuojelusta ja järjestää sitä koskevaa neuvontaa sekä ohjausta. Kunnan pitää tehdä terveydensuojelun valvontasuunnitelma, eli kunnan valvontasuunnitelma. Valvonnan laatuksiteereinä on, että sen pitää olla laadukasta, säännöllistä, terveyshaittoja ehkäisevää ja riskiperusteista. (Terveydensuojelulaki 19.8.1994/763, 6 §.) Kunnassa toimivan terveydensuojeluviranomaisen on laadittava suunnitelma elinympäristöön vaikuttavien häiriötilanteiden varalta. Suunnitelma tehdään yhteistyössä muiden viranomaisten ja laitosten kanssa. Toimintaa ja suunniteltava ja

harjoiteltava niin, että häiriötilanteita pystytään ehkäisemään, selvittämään, ja poistamaan häiriöön liittyvät terveyshaitat. Häiriön vaikutukset tulisi saada rajattua mahdollisimman vähäiseksi, ja toipumisprosessi saada käyntiin mahdollisimman nopeasti. (Terveydensuojelulaki 19.8.1994/763, 8 §.)

Kuntien eri toimialoista vastaavien tulee varautua ja osallistua pelastustoimintaan keskinäisen työnjaon ja tehtäväalueidensa puitteissa, lainsäädännön mukaisesti (Pelastuslaki 29.4.2011/379, 46 §). Alueen pelastustoimen velvollisuus on puolestaan laatia kuntien ja muiden toimijoiden kanssa yhteistyössä väestön suojaamiseksi tarpeelliset suunnitelmat, sekä suunnitelmat siitä miten tarpeen vaatiessa väestö siirretään pois vaara-alueelta ja sijoitetaan turvalliseen paikkaan (Valtioneuvoston asetus pelastustoimesta 787/2003, 5 §).

Varautuminen ja jatkuvuudenhallinta edellyttävät, että kunnan toimialoista jokaiselta löytyy tarpeelliset suunnitelmat. Tällaisia toimialoja on muun muassa: terveydenhuolto, opetus-toimi, pelastustoimi, vesihuolto, sähköhuolto, kaukolämpö ja päivähoito. Ydinasiana kunnan varautumisessa pidetään päätöksenteossa tehtyjä linjauksia, jotka kunnan johto on valmistellut. Linjauksilla pyritään varmistamaan, että kaikki suunnittelu ja toiminta olisi mahdollisimman yhdenmukaista. Tärkeää onkin varmistaa, että kaikilla toimialoilla käsitys uhista olisi mahdollisimman samankaltainen, ja siitä syystä toimintamalleja tulisi miettiä kaikilla ta-
hoilla. Huomioitavaa on, että kuntien varautumisessa on suuriakin kuntakohtaisia eroavaisuuksia, joten kunnat eivät voi yksiselitteisesti käyttää toistensa suunnitelmia, vaan jokaisen kunnan on arvioitava varautumista omista lähtökohdistaan (Varautuminen ja jatkuvuudenhallinta kunnassa 2012, 10-11).

Alla olevan kuvan mukaisesti kunnan varautumisen ja jatkuvuudenhallinnan toimet jakaantuvat. Toiminnan tulisi aina olla kunnanjohtajan ohjauksessa ja hallinnassa, joka näkyy ja välittyy henkilökunnalle johtamisperiaatteiden myötä. Kunnan keskushallinto määrittelee varautumisen ja jatkuvuudenhallinnan toimintalinjaukset, joilla kokonaisuus saadaan pidettyä toimivana. Toimialajohdon tehtäviin kuuluu oman toimialansa käytännön toimintakyky kaikissa olosuhteissa. Varautumiseen tulisi osallistua kaikkien toimijoiden, ja sen tulisi olla osa kunnan normaalia toimintaa, eikä eriteltynä omaksi kokonaisuudekseen. (Varautuminen ja jatkuvuudenhallinta kunnassa 2012, 11.)

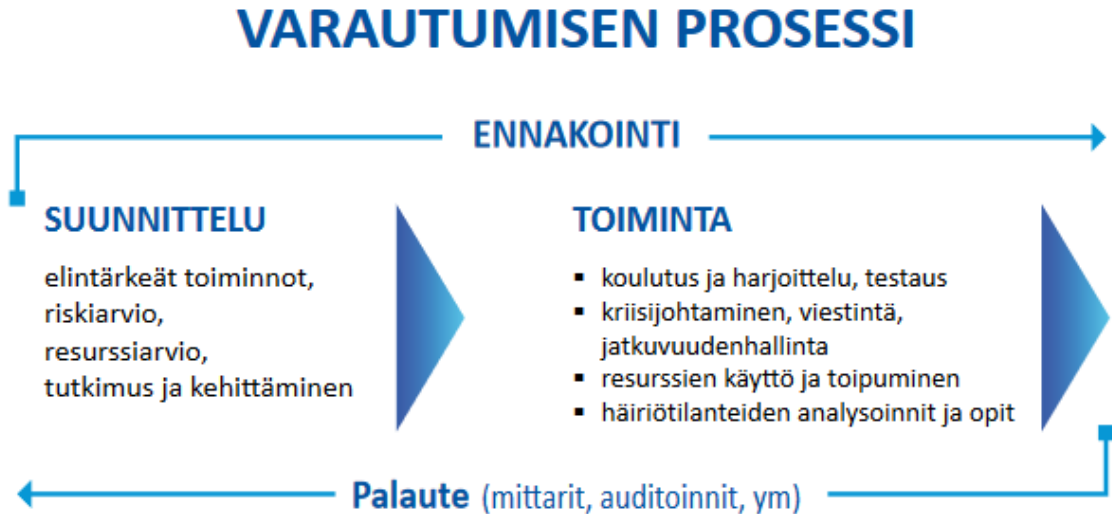


Kuva 2: Kunnan varautumisen ja jatkuvuudenhallinnan prosessointi laadittu (Varautuminen ja jatkuvuudenhallinta kunnassa 2012, 12) pohjalta (Mattila 2020).

Varautuminen perustuu riskien arviointiin, joka tulee tehdä laajasti huomioiden kaikki uhkamallit. Uhkamallilla tarkoitetaan uhka-arvion eri osa-alueista koostuvaa arviota strategisen tason uhkatilanteista. Sen tarkoituksena on helpottaa yhtenäistä suunnittelua ja varautumista. (Kokonaisturvallisuuden sanasto 2017, 41.) Uhkamalleja voidaan tarkentaa uhka-arvioiden muutosten pohjalta, mutta se edellyttää riskien säännöllisesti tapahtuvaa arviointia ja päivittämistä. Uhkia arvioidessa tulisi huomioida, että ne voivat olla itsenäisiä, samanaikaisia tai tapahtua toistensa jatkumoina. Uhkia on haastavaa ennustaa, sillä niiden syyt, lähteet, laajuus ja seuraukset ovat tapauskohtaisia. Toteutumisen todennäköisyyden luotettavuutta on myös haastavaa arvioida, sillä kaikkia mahdollisia keinoja vaikuttamiseen ei voida tunnistaa etukäteen. Toimintaympäristön muutosten seurannan, analysoinnin ja ennakkovalmiuden ylläpidon pitää olla osa varautumisesta ja häiriötilanteiden hallinnasta vastuussa olevien henkilöiden päivittäistä toimintaa (Yhteiskunnan turvallisuusstrategia 2017, 25.)

Varautumista voidaan kehittää alla olevan kuvan prosessin mukaisesti. On tärkeää, että kaikki turvallisuustoimijat osallistuvat varautumisen suunnitteluun, tilannekuvan ja tietoisuuden muodostamiseen, sekä harjoitteluun. Varautumisen prosessi tulee liittää muun toiminnan ja resurssien suunnitteluun. Parhaimmassa tapauksessa sillä voidaan ennaltaehkäistä haitallisia

tapahtumia ja tuottaa kustannustehokasta hyötyä organisaatiolle. (Yhteiskunnan turvallisuusstrategia 2017, 27.)



Kuva 3: Varautumisen yleinen prosessi (Yhteiskunnan turvallisuusstrategia 2017, 9).

Varautumisen suunnittelussa kannattaa hyödyntää jo tapahtuneista onnettomuuksista kerättyä tietoa, ja miettiä miten tietoja voisi hyödyntää oman organisaation varautumisen parantamisessa. Heinä- ja elokuussa vuonna 2010 olleet rajuilmat osoittivat onnettomuustutkinnassa sen, että häiriötilannejohtamisen valmiudet olivat yleensä parempia niissä kunnissa, joissa oli tiiviissä yhteistyössä pelastuslaitoksen kanssa sovittu johtoryhmien hälyttämisestä, kehitetty avainhenkilöiden johtamisen osaamista, sekä tehty muita tukijärjestelyjä häiriötilanteiden johtamista varten. Kaikkien osapuolten tulee tunnistaa ajantasaisen tilannekuvan merkitys onnistuneessa päätöksenteossa ja johtamisessa. Esimerkiksi tämänkaltaisissa, rajuilmoista johtuvista onnettomuuksissa, eri tuhoalueet ovat riippuvaisia toistensa antamista tilannetiedoista. Pelastuslaitos tarvitsee tietoja muun muassa teleyrityksiltä ja sähköverkkoyhtiöiltä, millä alueilla viestintäverkkojen ja sähkönsyöttöön liittyvät häiriöt ovat, jotta kansalaisia pystytään ohjeistamaan. Haasteita voi ilmetä eri viranomaisia ja muita toimijoita palvelevan tilannekuvan ylläpitämisessä. Pelastuslaitokselta tulevaa yleistilannetietoa tarvitaan kunnissa, hätäkeskuksissa, poliisilaitoksissa sekä kansalaisten keskuudessa. Kunnissa korostuu häiriötilanteissa yhteydenpidon tarve hoiva- ja palvelulaitosten sekä kunnan teknisen toimen välillä. Kunnissa olisi syytä pohtia esimerkiksi sitä, millaisissa tilanteissa kuntien johtoryhmien tulisi kokoontua, ja luoda siitä tarvittavat toimintaohjeet. (Heinä-elokuun 2010 rajuilmat 2010, 4.)

Varautumisessa ei ole kyse kuitenkaan vain häiriötilanteesta selviämisestä, vaan myös häiriötilanteen jälkeen toimintojen jatkuvuudesta ja tilanteesta palautumisesta. Kun tilanteeseen

on varauduttu asianmukaisesti, ja tarvittavat toimet saadaan mahdollisimman nopeasti käyttöön, myös palautuminen on huomattavasti nopeampaa. Häiriöt kunnan alueilla leviävät nopeasti kansallisiksi, ja mahdollisesti jopa kansainvälisiksi uutisiksi. Muostrendinä oleva voimakas verkottuminen edellyttää tiivistä yhteistoimintaa, hyvää ja toimivaa sopimuskulttuuria sekä selkeitä toimivaltuussuhteita. Verkottuminen tarkoittaa sitä, että yhä useammat toiminnot ovat riippuvaisia toisistaan. Toimintojen teknistyessä ne muuttuvat monimutkaisemmiksi, jolloin ne ovat myös alttiimpia vioille ja häiriöille. Perustoiminnot ovat usein riippuvaisia viestiyhteyksien, tietojärjestelmien, energiajärjestelmien sekä tietoliikenteen häiriöttömästä toiminnasta. Häiriötilanteiden hallinta ja toiminnan jatkuvuus edellyttävät, että häiriötilanteisiin on varauduttu. (Varautuminen ja jatkuvuudenhallinta kunnassa 2012, 5.)

Yhteiskunnallisesta näkökulmasta katsottuna kunnat ovat keskeisimpiä toimijoita varautumisen suhteen. Niiden toiminta vaikuttaa hyvin vahvasti koko yhteiskunnan häiriöttömään toimintaan. (Valtioneuvoston selonteko sisäisestä turvallisuudesta 2016, 14.) Toimintaympäristön muutokset voivat vaikuttaa kuntien toimintaan voimakkaasti. Toimintaympäristön muutoksien yhteydessä kunnat joutuvat muuttamaan omia järjestelyjään, ja miettimään niiden toivuutta uudella tavalla. Esimerkiksi kunnan organisatoriset muutokset vaikuttavat tehtävien suorittamisprosesseihin. Haasteena voi esimerkiksi olla sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden turvaaminen, mikäli toimia hoidetaan toisen kunnan hoitamana tai kuntayhtymässä. (Varautuminen ja jatkuvuudenhallinta kunnassa 2012, 5.) Jatkuvasti muuttuvassa yhteiskunnassa, tulisi huomioida myös muutoksien vaikutukset kansalaisten turvallisuuden tunteessa. Kuntien olisi aiheellista ottaa nämä asiat esiin säännöllisin väliajoin, vähintäänkin silloin kun toimialueella on tapahtunut muutoksia, jotka vaikuttavat kansalaisten turvallisuuteen tai sen tunteeseen. Suomen sisäisessä turvallisuudessa, kansalaisten keskuudessa huolenaiheiksi on noussut turvapaikan hakijoiden määrän huomattava kasvu viime vuosina, kansainvälinen terrorismi ja sen hallintakeinot, kyberuhat sekä Venäjän kehityssuunnat. Turvallisuustunteeseen vaikuttaa kuitenkin jopa enemmän kansalaisten omat henkilökohtaiset mielikuvat sekä näkyvillä olevat järjestyshäiriöt, kuin todelliset turvallisuusuhat. Viime vuosina turvallisuustason tunne on heikentynyt, ja syinä heikentymiseen koetaan viranomaisten toimintavalmiusaikojen piteneminen, massarikosten selvittämistä alhainen taso, sekä näkyvän poliisitoiminnan väheneminen. Lisäksi palveluiden ja etuuksien on leikkaaminen ovat olleet omiaan lisäämään tyytymättömyyden kasvua kansalaisten keskuudessa. (Valtioneuvoston selonteko sisäisestä turvallisuudesta 2016, 14.)

3 Tutkimuksen toteuttaminen

Kyselytutkimukseen vastasivat kuntien varautumisen yhteyshenkilöt. Varautumisen yhteyshenkilöiden lista on pelastuslaitoksella oleva listaus henkilöistä, jotka kunnat ovat nimenneet yhteyshenkilöikseen varautumisasiassa. Tutkimuksen lähettäminen edellytti yhteyshenkilölistan

päivittämistä ajan tasalle. Kyselytutkimuksen kohderyhmä valittiin sillä perusteella, kenellä on oletettavasti suurin tietämys ja/tai vastuu varautumisesta. Lisäksi uskoin, että vastaajakenttä antaa hyödyllisiä ja työtäni edistäviä vastauksia. Jakaminen rajattiin näille henkilöille, sillä alueella toimii 17 kuntaa, joten tulosten analysointi olisi haastavaa, mikäli vastaajia olisi ollut vielä suurempi määrä. Huomattavasti laajempi näkemys olisi saatu ottamalla jokaisesta kunnasta useampi varautumiseen liittyviä tehtäviä suorittavat henkilö, mutta näiden tietojen yhteenveto jokaisen kunnan kohdalla olisi kohtalaisen kuormittavaa ja haastavaa yhden ihmisen tehtäväksi, huomioiden käytössä olevat resurssit. Lisäksi se ei olisi ollut tarkoituksenmukaista; kyselytutkimus suoritettiin, jotta pelastuslaitos saisi tietoonsa mitkä asiat erityisesti kaipaavat tukea, jotta varautumisen tukeminen saataisiin alkuun. Kyselytutkimuksen tulokset vaikuttavat vahvasti siihen, millaisia toimia organisaation tulisi ottaa käyttöön. Jokaiselta Satakunnan kunnalta odotettiin vastausta, ja tutkimuksen onnistumisen kannalta olikin tarpeellista saada mahdollisimman monelta kunnalta vastaus.

Kyselytutkimusta varten tehtiin laaja pohjatyö. Opinnäytetyössä käytettävien materiaalien perehtymisen jälkeen, perehdyttiin kuntien evakuointi- ja valmiussuunnitelmiin siinä määrin, kun niitä oli saatavilla. Lisäksi tutkittiin muita oheismateriaaleja, kuten esimerkiksi aiheeseen liittyviä opinnäytetöitä, Pelastusopiston julkaisuja sekä Kuntaliiton jakamia projekteja. Kyselyn tiimoilta pidettiin kohdeorganisaatiossa palavereita, joissa oli mukana hallintopäällikkö, palomies, opinnäytetyön laatija sekä valmiussuunnittelija Satakunnan alueelta. Henkilöt mukaan oli valittu siltä pohjalta, että he ovat tehneet varautumiseen liittyviä tehtäviä ja/tai heillä on kiinnostusta aiheeseen. Työelämän ohjaajana toimi pelastuslaitoksen hallintopäällikkö, jolla on vahva osaaminen varautumisasioissa. Hänen antama tuki oli merkittävässä arvossa tutkimuksen onnistuneessa toteutuksessa. Kun kyselytutkimuksen kysymykset olivat luotu, palautetta kerättiin pelastuslaitoksen sisällä edellä mainituilta henkilöiltä, ennen kuin kyselytutkimus jaettiin eteenpäin. Kysely luotiin sähköiseksi lomakkeeksi Microsoft Office 360 Forms työkalun pohjaan.

Saatekirjeessä kerrottiin työn tavoitteista, tuloksien hyödyntämisestä ja raportointitavasta. Opinnäytetyötä kuvattiin saatekirjeessä näin: ”Olemme laatineet kyselytutkimuksen, joka sisältää kysymyksiä kuntanne varautumisen tämänhetkisestä tilasta, kehityskohteista ja pelastuslaitoksen tuen tarpeesta. Kyselyn tuloksia käytetään kuntien varautumisen nykytilanteen ja pelastuslaitoksen tuen tarpeen selvittämiseksi. Lisäksi tuloksia hyödynnetään pelastuslaitoksen toimintamallin luomiseksi. Toimintamallin tavoite on kohdistaa resurssit optimaalisella tavalla tukemaan kuntien tarpeita.” Työn raportointitavasta, salassapidosta ja vastausajasta kirjoitettiin näin: ”Tuloksien analysointi raportoidaan opinnäytetyössä. Huomioitthän, että ammattikorkeakouluissa tehdyt opinnäytetyöt ovat julkisia. Kunnat jotka osallistuvat kyselytutkimukseen, mainitaan työssä yleisesti. Analysoinnin selkeyttämiseksi kunnat spesifioidaan tarpeen vaatiessa työssä ”Kunta X” tavalla. Turvaluokiteltua tietoa ei raportoida opinnäyte-

työssä. Pelastuslaitoksen sisäiseen käyttöön annetaan tarkat kuntakohtaiset tiedot, jotta saadaan selkeä käsitys jokaisen kunnan yksilöllisistä tarpeista. On tarpeellista saada jokaiselta kunnalta vastaus tutkimuksen onnistumiseksi. Vastaukset tulisi suorittaa xx.xx.xxxx mennessä.” Lisäksi saatekirjeeseen laitettiin opinnäytetyön teettäjän ja teettäjän edustajan yhteystiedot. Teettäjän edustajana toimi työelämän ohjaaja pelastuslaitokselta. Kyselytutkimus lähetettiin saatekirjeen myötä yhteyshenkilöille. Kyselytutkimus jaettiin saatekirjeessä olevalla sähköpostilinkillä, ja asianosaisille henkilöille annettiin vastausaikaa noin kolme viikkoa. Tarkoituksena oli pitää saatekirje suhteellisen lyhyenä ja napakkana, jotta vastaanottaja lukisi sen kokonaan, ja niin, että se herättäisi kiinnostuksen aiheesta.

Haasteena tässä laadullisessa tutkimuksessa oli, että vastaajilla ei riitä kärsivällisyys pohtia riittävän syvällisesti esitettyjä kysymyksiä ja kirjoittaa pitkiä vastauksia. Tästä johtuen kysymysten määrä pidettiin maltillisena, ja niitä oli 15 kappaletta. Laadullisessa tutkimuksessa myös tulosten analysointi on haastavampaa kuin määrällisessä tutkimuksessa, joka huomioitiin kysymysten määrässä ja asettelussa. Kyselytutkimuksen vastauksissa tuli huomioida myös salassa pidettävyys, joten turvaluokiteltua tietoa ei raportoitu opinnäytetyössä. Lisäksi tulosten analysoinnissa tuli huomioida, että tulokset pohjautuivat asiaan perehtyneen yksilön, näkemyksiin ja tietoon varautumisen tilasta. Jotta kohdeorganisaatio sai parhaan mahdollisen hyödyn kyselytutkimuksen teettämisestä, kyselyn jälkeen luotiin lyhyet tiivistelmät jokaisen kunnan vastauksista, jotka annettiin organisaation käyttöön. Tiivistelmien oli tarkoitus antaa vielä yksityiskohtaisempaa tietoa kuin opinnäytetyö, sillä opinnäytetyö on julkinen, ja tiivistelmät ovat henkilöstön sisäiseen käyttöön.

3.1 Kyselytutkimuksen perusteet ja tavoitteet

Kyselytutkimus sai alueella toimivat kunnat kiinnittämään huomiota omaan varautumisen tilaansa, ja mikäli kaikki tarvittavat tiedot eivät olleet selvillä, myös selvittämään kyselyä varten tietoja. Tämä sai heidät mahdollisesti havainnoimaan omia kehittämiskohteita, ja saattoi motivoida niiden työstämiseen myös omatoimisesti. Tutkimuksen tavoitteena oli antaa asiakkaille, eli kunnille ääni. Kunnat pääsivät suoraan esittämään toiveitaan pelastuslaitokselle, sekä kertomaan varautumisen haasteistaan ja ratkaisuistaan. Kyselytutkimus on merkittävässä roolissa opinnäytetyössä, sillä sen tulosten, sekä teorian, pohjalta tehtiin toimintamalli, jota pelastuslaitos voi hyödyntää varautumisen tukemisessa. Kun toimintamallia on kehitetty kuntien tarpeiden pohjalta, pystytään toimintamallia seuraamalla optimaalisesti vastaamaan näihin tarpeisiin.

Kyselytutkimuksen eettisyys ja luotettavuus on huomioitu tutkimuksen toteutuksessa. Kysymykset ja niiden perusteet ovat avattu tutkimuksen seuraavassa alaluvussa. Tässä tutkimuksessa tutkijalla on suuri vastuu tutkimuksen eettisten kysymysten käytännön ratkaisuisissa. Tutkijan vastuulla ovat esimerkiksi mahdolliset seuraukset, joita tutkittavalle saattaa koitua.

Nämä asiat ovat huomioitu tulosten analysoinnissa ja kehittämistyössä. Tutkimuksen tuloksia on analysoitu rehellisesti, mutta kuitenkin suojellen tutkimukseen osallistuvia osapuolia. Tuloksia analysoitiin kokonaiskuvaa katsoen, spesifioimatta tiettyyn vastaajaan. Kyselytutkimukseen vastanneet henkilöt ovat osallistuneet tutkimukseen vapaaehtoisesti, eivätkä he ole saaneet siitä taloudellista tai muuta hyötyä.

3.2 Kyselytutkimuksen kysymykset

Aluksi kysyttiin vastaajan tietoja, missä kunnassa hän toimii, ja mikä on tehtävänimike organisaatiossa. Tehtävänimikettä kysyttiin sen vuoksi, että esimerkiksi kunnanjohtajan näkemys saattaa poiketa toisessa toimenkuvassa olevan näkemyksestä. Tehtävänimikkeen vaikutus pysyttiin näin huomioimaan tarvittaessa. Suurin osa yhteyshenkilöistä oli kunnan- tai kaupunginjohtajia, mutta osa varautumisen yhteyshenkilöistä työskenteli eri tehtävänimikkeen alaisuudessa. Tehtävänimikkeen myötä myös näki, mikäli vastaaminen oli siirretty organisaation sisällä toiselle henkilölle.

Kyselytutkimuksen kysymykset voi karkeasti jakaa muutamaan eri teemaan. Osa kysymyksistä on esimerkkipohjaisia, joka tarkoittaa sitä, että niissä on kerrottu jostain häiriötilanteesta, ja kysymykset kohdistuvat siinä tilanteessa toimiseen. Tarkoituksena oli helpottaa vastaajan vastaamista kysymykseen, ja vähentää väärinymmärryksen mahdollisuutta. Tämä helpottaa myös tulosten analysointia, sillä kaikille oli annettu samat häiriötilanteet, joten eroavaisuudet oli helpompi havaita. Häiriötilanteiden valinta tehtiin harkitsemalla tilanteiden yleisyyttä, vakavuutta ja seurauksia. Häiriötilanteita on kaksi erilaista, mutta kumpikin on sellaisia, jotka voivat tapahtua kaikissa kyselytutkimuksen kunnissa. Häiriötilanteet ovat maastopalo ja siitä johtuva evakuointi, sekä laaja, pitkäkestoinen sähkönjakelun katkos.

Ensimmäisenä teemana oli ennaltaehkäisy, joka alkoi kysymyksellä siitä, miten organisaatiossa seurataan turvallisuusmuutoksia. Eri tapojen tai niiden puuttumisen myötä selviää, pysytäänkö kunnassa aloittamaan varautuminen mahdolliseen häiriötilanteeseen riittävän ajoissa. Seuraavaksi kyselyssä esitettiin kysymys siitä, milloin ja miten varautumisen ja jatkuvuudenhallinnan tasoa on arvioitu viimeksi. Tason arviointi on oleellista siksi, että esimerkiksi mittaaminen, auditointi, ja raportointi tuottavat sen kaltaista tietoa, jota hyödyntämällä voidaan parantaa ja kehittää häiriötilanteissa toimimista ja palautumista sen jälkeen. Arviointia tulisi tehdä säännöllisesti hyötyjen saavuttamiseksi. Tämän kysymyksen yhteyteen liitettiin kysymys myös siitä, onko kunnassa tehty KUJA-pikatesti. Testiä on aiemmin pelastuslaitoksen henkilöstön toimesta suositeltu kuntien käytettäväksi. Testi on hyvä ja nopea tapa arvioida mitä kehittämistarpeita kunnan varautumisessa on. Testi auttaa tunnistamaan ongelmakohtia, ja mutta myös niitä asioita, jotka ovat kunnossa. Lisäksi kysymyksen yhteyteen liitettiin

linkki, josta testiin pääsee tutustumaan. Seuraavaksi kysyttiin, miten ja kuinka usein häiriötilanteiden harjoittelua tapahtuu, ja tapahtuuko se suunnitelmallisesti ja säännöllisesti. Häiriötilanteita varten tulisi harjoitella organisoidusti ja säännöllisesti koko henkilöstön voimin.

Seuraavana teemana oli sähkönjakelun katkos. Yhtenä tärkeimmistä uhkakuvista voidaan nähdä sähkönjakelun katkos, sillä kotitaloudet ja elinkeinoelämä toimivat nykyään täysin sähkön varassa. Lyhytkin katko voi lamaannuttaa jäteveden poiston, veden jakelun, kauppojen, bensiiniasemien ja pankkien toiminnan sekä osittain myös liikennettä. Merkittävänä muutostrendinä on juurikin yhteiskunnan verkottuminen ja siitä johtuva riippuvuuden kasvu sähköstä ja teknisistä järjestelmistä. Pitkäkestoinen katko sähkönjakelussa vaikuttaa muun muassa niin julkisiin kuin yksityisiinkin laitoksiin, terveydenhuoltoon, tiedonvälitykseen, lämmitysjärjestelmiin sekä jätevesien kulkuun. Saatavilla on vain vähän tietoa siitä, miten toiminta pitkäkestoisessa sähkönjakelun katkoksessä häiriintyy, mutta käytännössä voidaan katsoa sen vaikuttavan kaikkeen toimintaan. Tästä syystä onkin erityisen tärkeää huomioida varautumisen ja valmiussuunnittelun yhteydessä sähkökatkoihin liittyvät riskit. (Pitkä sähkökatko ja yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaaminen 2009, 3.)

Sähkökatkoja tapahtuu useimmiten haja-asutusalueilla, sillä niissä sähköjohdot kulkevat usein ilmassa, kun taas kaupungeissa verkot ovat usein kaapeloituna maan pinnan alapuolelle. Ulkoilmassa kulkevat sähköverkot ovat alttiita sääilmiöiden aiheuttamille häiriöille, kuten myrskyille ja niiden vuoksi kaatuville puille, runsaille lumisateille, salaman iskuille ja muille jäätävälle sateille. Myös jo pelkästään kova pakkanen saattaa aiheuttaa vikoja. Myrskyt aiheuttavat usein häiriöitä keski- ja pienjänniteverkoissa, sillä ainoastaan suurjänniteverkolle raivataan tarpeen tullen leveä johtokatu, jolloin puut eivät kaatuessaan kosketa johtoja. Pitkät sähkökatkot ovat kuitenkin suhteellisen harvinaisia, ja useimmiten sähkökatkot kestävätkin niin lyhyen ajan, ettei sitä kerkeä edes havainnoida. Yhden määritelmän mukaan pitkä sähkökatko tarkoittaa yli kolmen minuutin mittaista katkoa, jolloin sähköt eivät palaudu automaattisesti nopeasti takaisin. Toinen määritelmä pitkälle sähkökatkokseksi voi olla aika, jolloin kuluttajalle aletaan maksaa vakiokorvausta. (Pitkä sähkökatko ja yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaaminen 2009, 7.) Vakiokorvausta kuluttaja, eli loppukäyttäjä on oikeutettu saamaan, kun keskeytysaika on ollut vähintään 12 tuntia, ja mitä enemmän vuorokausia tulee, prosentuaalisen korvauksen määrä kasvaa (Sähkömarkkinalaki 588/2013, 100 §). Käytännössä tämänkaltaisia, pitkäaikaisia sähkökatkoksia voisi syntyä esimerkiksi sellaisissa tilanteissa, joissa Suomen kantaverkossa ilmenisi samanaikaisesti kaksi tai useampi huomattava vika, taikka yksittäinen vika ilmenisi alhaisen tuotannon sekä korkean kulutuksen tilanteessa. Tällainen tilanne voisi johtaa Suomen laajuiseen katkoon. Sähkön palauttaminen aloitetaan Pohjois-Suomesta, joten etelässä katko on pisimmillään. (Pitkä sähkökatko ja yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaaminen 2009, 7.)

Kysymyksessä käytettiin esimerkkinä laajaa, pitkäkestoista sähkönjakelun katkosta. Syyksi arvioitiin runsasta lumisadetta. Sähköjen palautumisesta ei oltu annettu tietoa, mutta arvioin mukaan osassa kuntaa sähkökatkos voi kestää usean päivän. Annettujen lähtötietojen pohjalta selvitettiin, miten kunta varmistaa tämän kaltaisessa tilanteessa peruspalveluiden tuottamisen. Lakisääteisenä velvollisuutena on, että kunnan on pystyttävä tuottamaan peruspalveluita kaikissa oloissa.

Kolmantena teemana tutkimuksessa oli evakuointi, ja tässä esimerkkinä käytettiin maastopaloa. Maastopalolla tarkoitetaan rakentamattoman alueen hallitsematonta paloa. Tällaisia paloja ovat esimerkiksi ruohikko-, metsä-, suo-, ja turvetuotantoalueen palo. (Ilma-alusten käyttö pelastustoimen tehtävissä 2009, 4.) Keskimääräisesti arvioidaan Suomessa palavan noin 300-800 hehtaaria metsää vuodessa. Esimerkiksi vuonna 2016 pelastustoimi oli tilastoinut 976 metsäpaloa. (Metsäpalot 2019.) Maastopaloille suotuisia olosuhteita on Suomessa yleensä ke-sällä, jolloin ilma on lämmintä ja kuivaa. Kun siihen vielä yhdistää kuivan maaston ja tulta ruokkivan tuulen, on olosuhteet varsin otolliset. Suomessa on käytössä hyvät maastopalojen torjuntajärjestelmät, mutta toimintaa tulee kehittää jatkuvasti. (Ruuska 2014.) Tällaisia toimia on esimerkiksi avotulentekokielto, joka tulee voimaan, kun Ilmatieteen laitos antaa ruohikko-, tai metsäpalovaroituksen. (Pelastuslaki 29.4.2011/379, 6 §.) Maaston paloherkkyyttä arvioidaan metsäpaloindeksillä, jonka pohjalta ruohikko-, tai metsäpalovaroitus annetaan. Lentotähystysjärjestelmät, matkapuhelimet sekä satelliittivalvonta myöskin edesauttavat omalta osaltaan sitä, että hälytykset saadaan riittävän aikaisin ja sammutus pystytään aloittamaan nopeasti. Metsäautotieverkostot mahdollistavat toimivia katkaisulinjoja sammuttajille maastossa. Yleisesti kehitystä on vuosien saatossa tapahtunut tietojärjestelmissä, auto- ja sammutuskalustossa ja sammutustekniikassa, jotka ovat paranteet metsäpalontorjuntajärjestelmää. (Ruuska 2014.)

Evakuoinnista kuvattiin tilanne, jossa kunnan alueella on laaja maastopalo, josta johtuen joudutaan suorittamaan evakuointi. Evakuoinnissa varaudutaan viranomaisen päätöksellä tulipalon vuoksi evakuoimaan rajoitettu määrä ihmisiä. Millaisia turvallisuusviestinnän toimenpiteitä kunnat käyttävät tässä tilanteessa, ja miten he ylläpitävät yhtenäistä tilannekuvaa viranomaisten ja kuntien välillä, mikäli käytössä on erilaisia järjestelmiä. Lisäksi selvitettiin, onko evakuoinnin toteutuessa roolit ja vastuut määritelty kirjallisesti, ja millainen valmius kunnassa tai toimialueella on suhteessa lakisääteiseen evakuoitavien vastaanottovelvoitteeseen.

Loppuun laitettiin avoimemmat kysymykset siitä, millaisia kehityskohteita kunnan varautumisessa ja sen suunnittelussa on havaittu, ja miten he toivoisivat pelastuslaitoksen tukevan kunnan varautumista ja valmiussuunnittelua. Oli oleellista nähdä, onko kuntien välillä kehityskoh-teissa yhteneväisyyksiä, vai poikkesivatko vastaukset selkeästi toisistaan. Pelastuslaitoksen

toiminnan kannalta oli tärkeää, että toiveista varautumisen tukemiseen saadaan vastauksia, jotta isoimmat ongelmakohdat tulisivat ilmi.

4 Kehittämistyön tulokset

Tässä opinnäytetyössä tutkittiin Satakunnan alueen kuntien varautumisen tilaa, ja siellä olevia kehityskohteita. Kyselytutkimuksen tuloksien analysoinnissa analysoidaan kuntien yhteyshenkilöiltä tulleita vastauksia, sekä pohditaan kehittämistarpeita. Tutkimuksen pohjalta kuntien varautumisen nykytilanteesta tehtiin tiivis arvio. Kehittämisehdotukset sisältävät ehdotuksia niin kuntien kuin pelastuslaitoksen toiminnan kehittämiseksi. Kehittämistyönä tehtiin toimintamalli pelastuslaitokselle, jonka avulla voidaan aloittaa kuntien varautumisen tukeminen. Toimintamallissa kuvattiin prosesseina kuntien varautumisen tukeminen, sekä valmiusharjoitusten toteuttaminen.

4.1 Kyselytutkimuksen tuloksien analysointi

Kysely jaettiin 17 henkilölle, joista vastasi 12. Vastaajakuntina olivat: Karvia, Säskylä, Rauma, Harjavalta, Pomarkku, Eura, Eurajoki, Merikarvia, Ulvila, Pori, Huittinen ja Siikainen. Vastamatta jättivät Honkajoki, Jämijärvi, Kokemäki, Kankaanpää ja Nakkila.

Valmiuslaki edellyttää kuntien peruspalveluiden tuottamista myös poikkeusoloissa ja häiriötilanteissa. Yhä enenevässä määrin kunnat ulkoistavat palveluitaan, muille kuntayhtymille, sekä ulkopuolisille toimijoille (Palveluiden ulkoistus 2012, 6). Palveluntuoton tärkeys korostuu häiriötilanteissa. Ulkopuolisilla toimijoilla ei välttämättä ole varautumisvelvoitetta, joten erityistä huomiota tulisikin kiinnittää siihen, että sopimuksista löytyy ehto varautumisvastuun jakaantumisesta ja kohdentumisesta. Pelkkä ehto sopimuksessa ei kuitenkaan takaa käytännön toimivuutta, vaan kaikki toimijat on otettava mukaan harjoitteluun. Ulkoistuksessa tulisi myös pohtia sitä, että mikäli sama palveluntuottaja tuottaa palvelua useampaan kuntaan, miten palveluntuotto hoidetaan häiriötilanteissa. Kunta ei saisi olla liian riippuvainen ainakaan lakisääteisten palveluiden osalta yhdestä palveluntuottajasta.

Laajoissa, pitkäkestoissa sähkönjakelun katkoksissa peruspalveluiden tuotto varmistetaan varajärjestelmien avulla. Niiden avulla voidaan turvata väliaikainen minimilämpö kiinteistöissä. Vastauksissa ilmeni toistuvasti se, että erityisesti ikäihmisten palveluasuminen on turvattava. Kriittiset kohteet on tunnistettava. Palveluita keskitetään tarpeen mukaisesti niihin kohteisiin, joissa sähköä saadaan. Lisäksi turvataan ilman lämpöä jäävien ja siksi kunnan erityistä apua tarvitsevien henkilöiden pärjääminen; tarvittaessa evakuoimalla. Evakuoinnin toteutuessa kaikki kunnat ilmoittivat evakuointisuunnitelmissa olevan kirjallisesti määritetyt roolit ja vastuut, joskin osalla kunnista ne vaativat päivitystä. Tiedottaminen sähkönjakelun

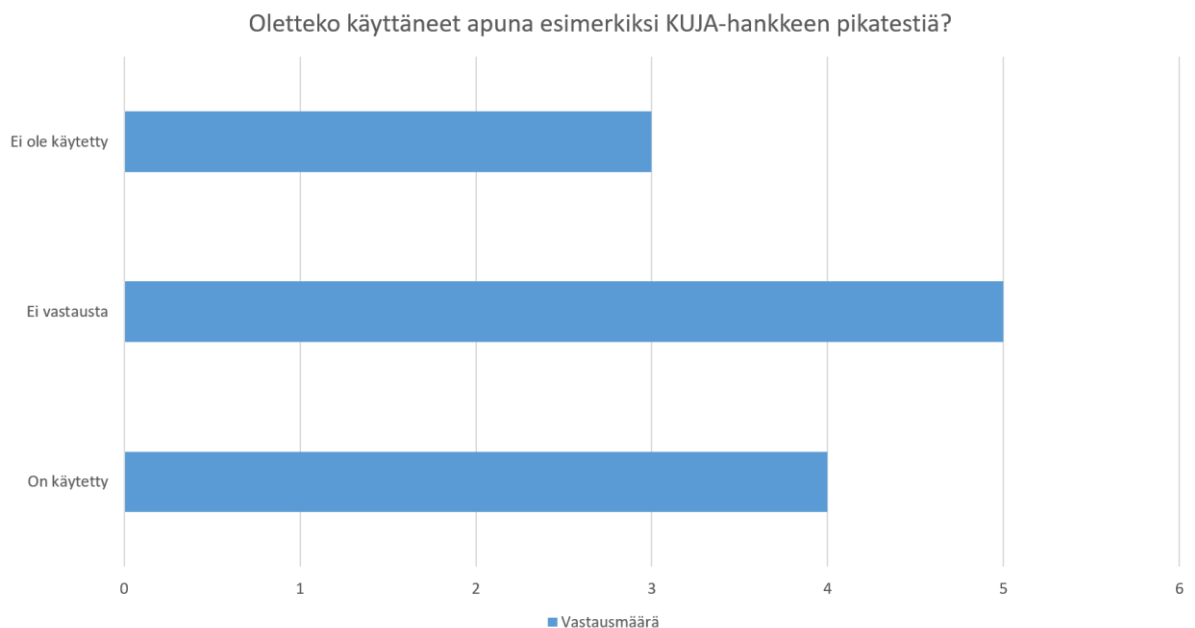
ongelmissa ja sen vaikutuksista kunnan tuottamiin palveluihin hoidetaan kriisiviestintäsuunnitelmien mukaisesti. Vastauksissa toistuivat tiedottamisvälineinä sosiaalinen media, radio ja kunnan verkkosivut. Tiedottamisen kannalta vastaukset olivat ongelmallisia, sillä lähtökohtaisesti pitkäkestoisessa sähkönjakelun katkoksesta nämä palvelut eivät ole pitkään kuntalaisten käytössä. Lisäksi erityisesti vanhempi väestö voi jäädä näiden tiedotteiden ulkopuolelle kokonaan, mikäli heillä ei ole käytössään älylaitteita ja esimerkiksi radio, joka tarvitsee toimiakseen sähköä. Asiaa oli kuitenkin useammassa kunnassa osittain mietitty myös pidemmälle; laaditaan tiedote, jota jaetaan kotitalouksiin sähkönjakelun katkoalueelle sekä tiedotetaan väestöhälyttimien avulla. Kriisiviestintäsuunnitelmassa tulisi olla huomioituna se, miten tiedotteet jaetaan ja mitkä organisaatiot jakelun toteuttavat. Väestöhälyttimistä huolimatta paperiset tiedotteet ovat tarpeellisia, sillä väestöhälyttimien kuuluualueet ovat rajallisia, joten paperisia tiedotteita tulee jakaa ainakin alueille, jossa väestöhälyttimien viestit eivät kuulu. Mahdollinen ratkaisu on käyttää myös auton katolle sijoitettavaa kaiutinta, mikäli kunnassa sellainen on. Käytännön tiedottamista voidaan myös hoitaa yhteistyössä kotihoidon toimijoiden kanssa.

Viestintä ja tiedotus nousivat selkeästi esiin siinä, mikä koettiin kriittisimpinä ongelmina laajassa sähkönjakelun katkoksesta. Yhtenäinen ja käytettävissä oleva tilannekuva koettiin haasteena. Organisaation sisäisen viestinnän lisäksi haasteena koettiin se, miten yhteistyö ja tiedonkulku eri toimialojen kesken saadaan hoidettua niin, että kaikki osalliset olisivat tietoisia tilanteesta. Siitä huolimatta, että varavoima on hoidettu asianmukaisesti, mikäli operaattorien verkot ovat alhaalla, tieto ei kulje. Sisäistä viestintää tulisi kehittää lisää niin, että häiriötilanteissa tieto saadaan välitettyä nopeasti asianosaisille henkilöille. Kuntien henkilöstön ei tulisi liikaa luottaa henkilökohtaisiin puhelimiin ja sähköposteihin, vaan häiriötilanteita varten olisi hyvä luoda erillisiä osoitteita, ryhmiä ja rakenteita, joita voidaan hyödyntää häiriötilanteiden hoitamiseen. Jokaisella kunnalla voisi olla oma varautumisen työryhmä, jonka osallistujia voisi harkita kuntakohtaisesti. Varautumisen työryhmän tarkoituksena on kehittää ja parantaa kunnan varautumista. Työryhmässä voisi olla mukana esimerkiksi toimialojen ja liikelaitosten edustajia sekä sähköyhtiön edustaja. Tiedottamisessa koettiin haasteena erityisesti haja-asutusalueet, sillä monissa kunnissa pinta-ala on laaja. Haja-asutusalueiden asukkaiden tiedottaminen tulisi olla huomioituna kriisiviestintäsuunnitelmassa. Muina haasteina mainittiin kauko- ja sähkölämmitteisten asuntojen lämmitys, vesi- ja jätevesihuolto, ruoka- huolto, tehostetun palveluasumisen toiminnan turvaaminen sekä tietojärjestelmien käyttö.

Valmius kunnissa suhteessa vastaanottovelvoitteeseen koettiin pääosin kohtuullisena. Vastauksissa koskien vastaanottovalmiutta, oli kuitenkin vaihtelevuutta heikosta hyvään. Evakuointisuunnitelmissa on huomioitu velvollisuus vastaanottaa henkilöitä, mutta suuret määrät ja resursointi koettiin suurimpina haasteina valmiudessa. Sopivia tiloja on selkeästi mietitty etukäteen ja niitä koettiin olevan riittävästi, mutta henkilöresurssien hoitaminen tulisi suunnitella tarkemmin.

Kehityskohteita kuntien varautumisessa ja sen suunnittelussa ilmeni kyselytutkimuksen pohjalta useita. Muun muassa ajan puutteen koettiin haastavan varautumista. Suunnitelmia löytyy, mutta esimerkiksi valmiussuunnitelmien päivittäminen ajan tasalle, on usein jäänyt tekemättä. Lisäksi suunnitelmien toimivuutta ei harjoitella riittävän usein. Keskeisenä asiana koettiin harjoittelun tarve. Harjoitteluun tulisi saada mukaan tiiviimmin kaikki yksiköt, pelastuslaitos ja terveydenhuollon toimijat. Koettiin, että työtehtävät ja päivittäinen työ ei mahdollista riittävää varautumisen harjoittelua. Henkilöstöissä on vaihtuvuutta, joten uusien henkilöiden perehdyttäminen ja harjoittelu varautumisen osalta saattaa usein jäädä vähäiseksi.

Tuloksista ilmenee, että Kuntaliiton tuottamaa materiaalia ei ole hyödynnetty kunnissa parhaalla mahdollisella tavalla. Kyselytutkimuksen myötä selvisi, että varautumisen ja jatkuvuuden tasoa arvioidaan lähinnä osana johtoryhmän toimintaa, tai riskikartoituksen yhteydessä. Vastauksien mukaan suurimmalla osalla kunnista arviointi tapahtuu säännöllisesti, vuosittain, mutta se tulisi saada säännölliseksi kaikkiiin kuntiin. KUJA-pikatesti ei ole ollut käytössä kuin muutamilla, vaikka se olisi helppo ja nopea keino kartoittaa kehittämiskohtia. Pikatestin tai vastaavan lomakkeen hyödyntäminen olisi siinäkin mielessä hyödyllistä, että siinä on listattuna oleellisia asioita, jotka liittyvät varautumiseen. Hyödyntämällä sitä, pystytään käymään kohta kohdalta, järjestelmällisesti läpi asioita. Alla olevasta kaaviosta näkee, miten KUJA-testiä on hyödynnetty. ”Ei vastausta” kohta on suurin, ja se tarkoittaa sitä, että vastaaja on joko ohittanut kysymyksen tai vastannut niin, että testin hyödyntäminen on jäänyt epäselväksi. Nämä vastaukset voidaan myös tulkita olevan kielteisiä. Kaavioon ei ole laskettu mukaan niitä kuntia, jotka jättivät vastaamatta kyselyyn.



Kuva 4: KUJA-pikatestin vastausten jakaantuminen (Mattila 2020).

Kun kysyttiin, millaista tukea kunta kaipaisi pelastuslaitokselta, kaikista vastauksista ilmeni jollain muotoa se, että tiiviimpää yhteistyötä kaivataan pelastuslaitoksen kanssa. Eri kunnilla oli erilaisia ehdotuksia, miten pelastuslaitos voisi tukea heidän kuntansa varautumisen tilaa. Keskeistä kuitenkin oli, että pelastuslaitokselta toivottiin merkittävämpää roolia kuntien varautumisessa. Ehdotuksena oli, että yhteistyössä kunnan ja sosiaali- ja terveydenhuollon toimijoiden kanssa pidettäisiin vuosittain palaveri varautumisasioissa. Toistuvasti vastauksissa ilmeni toiveita häiriötilanteissa harjoitteluun liittyen. Harjoittelua häiriö- ja poikkeustilanteisiin toivottiin pelastuslaitoksen organisoimana, niin että heidän toimintaansa osallistuttaisiin, seurattaisiin ja arvioitaisiin. Esimerkiksi valmiusharjoituksissa pelastuslaitoksen henkilö voisi tulla mukaan kaupungin johtoryhmään. Harjoittelun haasteeksi mainittiin muun muassa ajan puute, joka hankaloittaa harjoitteluun osallistumista ja sen toteuttamista säännöllisesti. Massiivisten harjoitusten lisäksi kunnille voisikin järjestää myös kevyempää, päivittäistä koulutusta. Henkilöstön vaihtuvuuden vuoksi perehdytyksen yhteyteen tulisi sisällyttää varautumiseen liittyviä ohjeistuksia, ja arvioida harjoittelun tarvetta henkilöstön vaihduttua aina uudesta. Koettiin, että kunnat ovat passiivisia harjoittelemaan ja kertaamaan asioita omatoimisesti normaalin peruspalvelutuotannon lisäksi. Ratkaisuna pidettiin sitä, että pelastuslaitos tukisi tätä valmiuden ylläpitoa enemmän.

Toinen asia joka ilmeni toistuvasti useissa vastauksissa, oli hyvien käytänteiden jakaminen. Vuoropuhelua varten pelastuslaitoksella tulisi olla nimetty henkilö, jonka kanssa kunnat voisivat yhdessä käydä läpi tarpeita, menettelyjä ja voimavaroja. Mikäli pelastuslaitos, keräisi muilta kunnilta ja toimijoilta hyviä käytänteitä ja jakaisi niitä eteenpäin, saataisiin aikaan positiivinen kierto.

Suunnitelmien malleille oli myös kysyntää. Koettiin hyödylliseksi niin nyt kuin tulevaisuudessakin, että pelastuslaitos tekisi suunnitelmien malleja, joita kunta voisi soveltaa omaan käyttöönsä sopiviksi. Ehdotuksena oli myös, että pelastuslaitos laatisi Satakunnan alueen yhteisen valmiussuunnitelman, joka sisältäisi kuntakohtaista tietoa tarpeen mukaisesti. Lisäksi kaivattiin käytännön lähestymistä varautumiseen, esimerkiksi tukemalla kuntakohtaisten, sekä yksikkökohtaisten valmius-, jatkuvuus-, turvallisuus- ja pelastussuunnitelmien laatimista ja päivittämistä.

4.2 Varautumisen nykytilanne Satakunnan kunnissa

Varautumisen tilaa tulisi arvioida säännöllisesti, sillä lait ja säännökset uudistuvat ja kuntarakenteet muuttuvat. Satakunnan alueella on vuodesta 2005 lähtien tapahtunut yhteensä 10 kuntaliitosta, viimeisin vuonna 2017 kun Luvia liittyi Eurajoen kuntaan. Nyt Satakunnassa on 17 kuntaa, jotka ovat: Eura, Eurajoki, Harjavalta, Honkajoki, Huittinen, Jämijärvi, Kankaanpää, Karvia, Kokemäki, Merikarvia, Nakkila, Pomarkku, Pori, Rauma, Siikainen, Säskylä ja Ulvila. (Satakunnassa on 17 kuntaa 2019.)

Kuntien varautumisen taso oli vaihtelevaa, ja kyselytutkimuksessa havaitsi sen, että osassa kunnissa asioita oli selkeästi mietitty pidemmälle ja laajemmin, kun taas osassa kunnista suunnitelmat olivat jätetty puolitiehen. Kyselytutkimuksen myötä muodostui käsitys, että kunnissa ei ole mietitty tarpeeksi pitkälle omien toimintatapojensa käytännöllisyyttä. Vaikutti siltä, että osa kunnista oli valinnut esimerkiksi tiedottamiseen tietyt toimet, eikä erilaisiin häiriötilanteisiin oltu mietitty vaihtoehtoja. Esimerkiksi kaikki tiedottamisvälineet eivät ole toimivia ratkaisuja silloin, kun sähköt ovat poissa, mutta saattavat olla erinomaisia, kun häiriötilanteessa ei ole kyse sähkökatkosta. Tämä käsitys johtuu todennäköisesti siitä, että suunnitelmien toimivuutta ei ole harjoiteltu riittävästi. Harjoittelu ja sen myötä löytyvät kehityskohteet, ja niihin liittyvien korjaavien toimenpiteiden suorittaminen, kehittävät valmiussuunnitelmia ja varautumisen tasoa paremmiksi.

Kokonaiskuvaa arvioiden varautumisen nykytilanne kunnissa on pääsääntöisesti kohtuullisella tasolla, mutta kehitettävää kuitenkin löytyy. Varautumisasiat ovat hyvin edenneet suunnitelmien tasolle, ja harjoitteluakin tapahtuu, mutta säännöllisyys ja tiivis yhteistoiminta puuttuvat tai niissä on parannettavaa. Suunnitelmien testaaminen käytännössä olisi olennaisen tärkeää, sillä oikeassa häiriötilanteessa suunnitelman pitäisi toimia myös käytännössä, eikä pelkästään paperilla. Käytännön toimivuutta ei juurikaan voida mitata muilla keinoin, kuin harjoittelemalla suunnitelman mukaisesti. Kehittämiskohteena olisi myös yhteistyö pelastuslaitoksen ja terveydenhuollon toimijoiden kanssa. Haasteita on ollut muun muassa saada sosiaali- ja terveydenhuollon toimijat mukaan harjoitteluun aktiivisesti. Tällä hetkellä yhteistyö ei ole tiivistä eikä vuoropuhelua juurikaan tapahdu, ja siihen tulisi saada muutos. Uskon, että kuntien varautumisen taso nousisi merkittävästi, mikäli pelastuslaitos tukisi valmiuden ylläpitoa enemmän, ja jakaisi sitä kautta asiantuntija-apuaan.

4.3 Toimintamalli pelastuslaitokselle varautumisen tukemiseen

Pelastuslaitosten tehtävänä on ehkäistä onnettomuuksien syntyä toimialueellaan. Onnettomuuksien ehkäisyyn sisältyy varautuminen, joka tarkoittaa pelastuslaitoksen omaa varautumista, sekä alueen kuntien varautumisen tukemista. Kuntien varautumisen tukemiseen sisältyy valmiussuunnittelun sekä kriisijohtamisen tukeminen ja väestönsuojelun johtaminen. Tämä vaatii sitä, että pelastuslaitokselta määrätään prosessien suorittamista varten kirjallisesti vastuuhenkilö, joka johtaa varautumisen tukemista. Pelastuslaitoksella on nimellisesti määrätty vastuuhenkilö kuntien varautumisen tukemiseen, mutta pelastuslaitos ei ole määrittellyt varautumisen osalta vastuuhenkilön toimenkuvaa. Vastuuhenkilölle on määrätty muita, varautumiseen liittymättömiä työtehtäviä. Tästä syystä toimintamallissa määritellään vastuuhenkilön toimenkuvaa. Ehdotettuihin toimiin ryhtyminen edellyttää, että vastuuhenkilöltä vähennetään ja poistetaan varautumiseen liittymättömiä työtehtäviä ja varautumisen tehtäviä

sovitetaan myös muun henkilöstön toimenkuviin. Pelastuslaitoksen olisi myös aiheellista arvioida, olisiko mahdollista rekrytoida lisää henkilöstöä, joiden toimenkuvana on suorittaa varautumisen tehtäviä.

Vastuuhenkilön yhteystiedot tulee koordinoida eteenpäin kunnille, jotta he osaavat tarvittaessa ottaa yhteyttä. Toiminnan tulee olla järjestelmällisesti organisoitua, ja vastuuhenkilön tulee huolehtia tehtävien suorittamisesta määrätyllä tavalla. Tämä ei tarkoita sitä, että yhden vastuuhenkilön tulisi suorittaa kaikki varautumisen tukemiseen liittyvät tehtävät, vaan sitä, että hän vastaa kokonaisuudesta. Tarkoitus ei ole luoda avainhenkilöriskiä valtuuttamalla kaikki toimet yhdelle henkilölle. Kokonaisuutta selkeyttää se, että on yksi henkilö joka vastaa kokonaisuudesta, ja muita henkilöitä, jotka vastaavat kokonaisuuden osa-alueista. Lisäksi henkilöstön sisäistä motivaatiota tukee se, että he ovat tietoisia omasta toimenkuvastaan ja velvollisuuksistaan. Työsuoritusten seurannan kannalta on myös tärkeää, että jokaisen roolit ja vastuut ovat määritelty kirjallisesti, jolloin kyetään puuttumaan jo alussa puutteellisiin tai viivästyksellisiin työsuorituksiin. Pelastuslaitoksella tulisi myös kriittisesti tarkastella varautumiseen liittyviä työnjakoa. Yhdelle henkilölle ei tulisi antaa niin kuormittavaa työmäärää, että siitä suoriutuminen muiden työtehtävien lomassa olisi kohtuutonta. Lisäksi tukea ja ohjausta tulisi tarjota riittävästi. Tiivistetysti voidaan todeta, että työnjakoa tulisi selkeyttää ja kohdentaa, ja tekemättä jääneet työt on resursoitava riittävällä tavalla.

Osana laatujärjestelmää toimivat prosessikuvaukset. Prosessikuvaukset ovat yhteisiä työvälineitä, joita voidaan käyttää ohjauksessa, suunnittelussa, päätöksenteossa sekä johtamisessa (Prosessien kuvaamisen hyödyt 2012). Prosessien kehittäminen tulisi liittää organisaation muuhun suunnitteluun ja kehittämistoimintaan, jolloin se pohjautuu samoihin arvioihin, strategioihin ja toimintaperiaatteisiin, jotka ohjaavat organisaation kaikkea toimintaa. Prosessien kehittämiseen tulee määrittää selkeät tavoitteet ja resurssit, jolloin se ei jää kertaluontoiseksi työksi, vaan johtaa jatkuvaan kehittymiseen sekä vaikutusten mittaamiseen. (Prosessien kehittämisen lähtökohdat 2012.) Hyvä prosessien kehittämisen tavoite pelastuslaitokselle on palvelutason parantaminen, joka toimii myös tässä opinnäytetyössä esitettyjen prosessikuvauksien tavoitteena.

Tässä opinnäytetyössä on esitetty varautumisen tukemisen ja valmiusharjoitusten toteutusprosessin kuvaukset, mutta niiden lisäksi olisi aiheellista arvioida, mistä muista prosesseista kuvaukset tulisi tehdä. Tarpeellisia prosesseja voisi olla muun muassa yhtenäisen tilannekuvan tuottamisen, yhteyshenkilöpalveluiden, valmiussuunnittelun tukemisen ja hälytys- ja tiedonkulkupalveluiden kuvaukset. Prosessikuvaukset ovat selkeitä ja yksinkertaisia, joten ne parhaimmillaan helpottavat työhön ryhtymistä, selkeyttävät ongelmakohtien havainnointia ja vähentävät epätietoisuutta vastuualueista. Visuaalinen toteutus voi myös helpottaa työn kulun ja määrän hahmottamista. Lisäksi tulisi luoda kuntien varautumisen palvelukuvaukset, jossa on kuvattuna palvelut, esimerkiksi kouluttaminen,

kriisiviestinnän tukeminen tai väestönsuojelun johtaminen. Jokaiseen palveluun olisi kirjattuna toteuttaja, esimerkiksi valmiussuunnittelija, lakiperuste sekä palvelun tasot asiakastarvelähtöisesti. Prosessien ja palveluiden kuvaamisen voidaan käsittää olevan myös osana hyvää tiedonhallintatapaa, sillä laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (21.5.1999/621, 20 §) määrittää, että viranomaisten tulee edistää toimintansa avoimuutta, jonka vuoksi tarpeen mukaan myös laatia oppaita, julkaisuja, tilastoja, sekä tietoaaineistoja palveluistaan, ratkaisukäytännöistään sekä yhteiskuntaoloista ja niiden kehityksestä omalla toimialallaan.



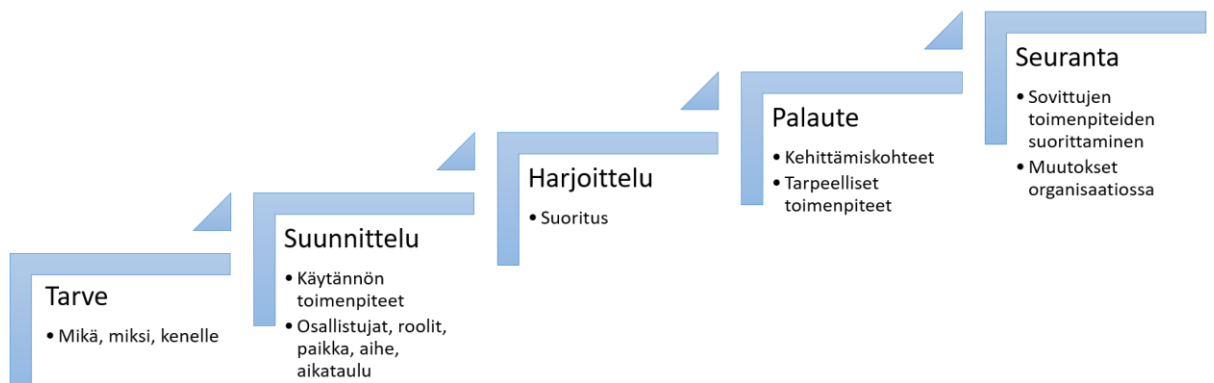
Kuvio 1: Toteutusprosessi varautumisen tukemiseen, laadittu PDCA-mallin (Mattila 2017) pohjalta (Mattila 2020).

Toteutusprosessi etenee yllä olevan kuvion mukaisesti. Kyseessä ei ole alkava ja päättyvä toteutusprosessi, vaan jatkuva toiminto, jossa on sovellettu PDCA-mallia. PDCA-malli tarkoittaa jatkuvan parantamisen mallia. PDCA-kirjaimet muodostuvat siitä, että ensin suunnitellaan (Plan), sitten toteutetaan (Do) suunnitelma, seurataan ja arvioidaan (Check) tuloksia ja toteutetaan tarpeelliset kehittämistoimenpiteet (ACT). Kun tätä mallia toteutetaan jatkuvana toimintona, saadaan laatuajattelu juurrutettua organisaation toiminnan perusteisiin. Laatuajattelulla tarkoitetaan ajatusta siitä, että aina voidaan tehdä asioita paremmin kuin aiemmin, ja paremmin kuin muut. Tämä ajattelumalli edistää kehittymistä. (Mattila 2017.) Toteutusprosessi kuvastaa ja selkeyttää toimintaan ryhtymistä, sillä tällä hetkellä pelastuslaitoksen puolelta varautumisen tukeminen ei ole systemaattista toimintaa tai eikä siihen ole varattu henkilöresursseja. Kun vastuualueet on kirjallisesti määritelty, päästään nykytilanteen kartoitukseen. Nykytilanteen kartoitus on oleellista siksi, että pystytään ryhtymään niihin toimiin, jotka ovat akuutteja asioita juuri sillä hetkellä. Ei voida tukeutua esimerkiksi viisi vuotta sitten tehtyyn kartoitukseen ja sen yhteydessä ilmenneisiin ongelmiin, sillä ajan saatossa ne ovat voineet muuttua eivätkä välttämättä ole edes ongelmia tänä päivänä. Aiempia kartoituksia voidaan kuitenkin pitää suuntaa antavina ongelmien laadusta ja määrästä. Kartoituksen jälkeen tulee toteutuksen suunnitteluvaihe. Oleellista onkin kysyä; mitä, miksi ja milloin? Kun

kaikilla osapuolilla on selkeä käsitys mitä tehdään, päästään irti hajanaisesta, epäjohdonmukaisesta toiminnasta. Miksi kysymykseen löytyy vastaus yleensä laeista. Milloin kysymyksen kohdalla tulee pohtia, mitkä ovat ne asiat joihin resursseja tulee välittömästi kohdentaa, ja mitkä toteutetaan myöhemmin ja millä aikataululla. Vaarana on, että osa työstä siirtyy päämäärättömästi tulevaisuuteen, jonka vuoksi aikataulujen luominen on tärkeää.

Seuraavaksi tulee tuen anto. Tuen anto voi olla esimerkiksi suunnitelmien pohjien luomista ja jakamista asianosaisille, tai valmiusharjoitusten organisointia. Tärkeintä on, että toimenpiteet vastaavat kunnan omiin tarpeisiin. Kun tuetaan kuntien varautumista, palautetta tulisi pystyä antamaan kumpaankin suuntaan. Kehittymisen kannalta on olennaista, että keskustelua voidaan käydä avoimesti ja kehittävästi. Kritiikkiä ei tulisi pelätä, sillä laatuajattelun pohjalla toimii ajatus siitä, että aina voidaan tehdä asiat paremmin. Palautekeskustelut ja avoin vuoropuhelu ovat avaintekijöinä kehitykseen.

Seurantavaihe tarkoittaa sitä, että kuntien varautumisen tilaa tulisi seurata, ja tarjota tukea niihin asioihin, joihin kunta tarvitsee asiantuntija-apua. Kunnat ja varautumisen parissa työskentelevät henkilöt pelastuslaitoksella raportoivat pelastuslaitoksessa sille henkilölle, joka on määrätty kirjallisesti vastaamaan kokonaisuudesta. Kokonaisuudesta vastaaminen edellyttää, että seurataan sovittujen ja tarpeellisiksi katsottujen toimien toteuttamista. Raportointiin sisällytetään ne toimet, joita yhteistyötä ja varautumista varten on tehty ja ne, mitä aiotaan toteuttaa.



Kuvio 2: Valmiusharjoitusten toteutusprosessin kuvaus (Mattila 2020).

Yhtenä tärkeimmistä asioista näkisin normaaliolojen häiriötilanteiden harjoittelun organisoinnin. Yllä olevassa kuviossa on kuvattu valmiusharjoitusten toteutusprosessi. Kuvauksen mukaisesti voidaan lähteä tukemaan valmiusharjoitusten pitämistä. Prosessi lähtee tarpeesta, jolloin joko kunta itse ottaa yhteyttä, tai pelastuslaitokselta tulee yhteydenotto. Kun tarve on

saatu konkreettiseen muotoon, eli on määritelty mitä tehdään, miksi ja kenelle, voidaan harjoitusta lähteä suunnittelemaan tarkemmin. Suunnittelu sisältää käytännön toimenpiteitä siitä, miten harjoitus pidetään ja millä vahvuudella. Osallistujat, roolit, paikka, aihe ja aika-tila tulee selvittää ja tiedottaa asianosaisille. Harjoitteluun sisältyy itse suoritus, joka toteutetaan suunnitelman mukaisesti. Harjoituksissa pelastusviranomaiset voisivat sekä osallistua toimintaan, sekä toimia esimerkiksi tarkkailijoina, jolloin he eivät ohjaa tai puutu toimintaan. Mukana harjoittelussa tulisi olla myös sosiaali- terveydenhuollon toimijoita. Valmiusharjoituksen jälkeen on tärkeää pitää palautekeskustelu, jonka yhteydessä selvitetään tarve jatko- ja harjoituksille, sekä harjoituksen pohjalta selvinneet kehittämiskohteet ja tarvittavat toimenpiteet. Palautekeskustelun jälkeen tulee seurata sovittujen toimenpiteiden suorittamista, ja mikäli kunnan sisällä tapahtuu merkittäviä muutoksia, esimerkiksi henkilöstö vaihtuu, tulisi tarvetta harjoittelulle arvioida uudestaan. Pelastusviranomaisten aktiivinen ote kuntien harjoitteluun aktivoisi varmasti kuntiakin. Tärkeää olisi, että kaikille tulisi tunne siitä, että varautumista tehdään yhdessä. Lisäksi hyötyjen saavuttamiseksi harjoittelun tulee tapahtua säännöllisesti.

5 Johtopäätökset ja pohdinta

Johtopäätöksissä esitetään kehittämistyön keskeisimpien tulosten pohjalta tehtyjä johtopäätöksiä. Tutkimuskysymyksenä toimi se, että miten pelastuslaitos voisi optimaalisella tavalla tukea alueensa kuntien varautumista. Minulla ei ollut sellaista henkilökohtaista tai ammatillista tietoa, joka olisi vaikuttanut tutkimuksen toteuttamiseen, analyysiin tai tulkintaan. Aihealueesta ei ollut ennakkokäsityksiä tutkimukseen ryhdyttäessä. Tutkimuksen toteuttaminen ei myöskään tuonut taloudellisia tai muita hyötyjä, jotka olisivat voineet vaikuttaa työhön. Pyrkimys oli käyttää tarkoin valittuja lähteitä monipuolisesti työn luotettavuuden varmistamiseksi. Kehittämistyössä käytetty aineisto saatiinkin oman arvioni mukaan kattavaksi. Kaikki työssä käytetyt aineistot ovat avoimesti kaikkien saatavilla, ja niihin on viitattu asiallisesti työssä. Lainsäädännön määräykset toivat tiedolle kehukset, jota syvennettiin muilla artikkeleilla ja selvityksillä. Tulokset vastasivat asetettuun tutkimusongelmaan, ja tutkimus tuotti merkityksellistä tietoa Satakunnan pelastuslaitokselle.

Tulosten yleistettävyydessä ja siirrettävyydessä tulee huomioida, että kyselytutkimuksessa käytetty aineisto on kerätty pelkästään Satakunnan pelastuslaitoksen toimialueelta. Paikallinen toiminta on riippuvainen monista toimintaympäristön tekijöistä, joten tuloksia ei voida ilman kriittistä tarkastelua siirtää toisenlaiseen ympäristöön. Tulevaisuudessa kuntien kyvyt peruspalveluiden turvaamiseen kaikissa olosuhteissa, tulisi ottaa valtakunnallisen keskustelun aiheeksi ja lisäksi aihetta tulisi tutkia syvällisemmin, esimerkiksi alueen väestönsuojien osalta.

5.1 Kehittämisehdotukset

Pelastuslaitoksen tulisi määrittää sellainen vastuuhenkilö varautumiseen liittyviä työtehtäviä varten, jolle on annettu myös riittävät resurssit tehtävien suorittamiseen. Vastuuhenkilö toimisi samalla myös yhteyshenkilönä kunnille, jotta vuoropuhelu saadaan avattua kuntien ja pelastuslaitoksen välille. Tarvittava työmäärä tulisi selvittää, jakaa tehtäviä mahdollisesti myös muulle henkilöstölle. Ehdotan, että tehtäviä sovitettaisiin henkilöstön toimenkuviin, ja vastuuhenkilöltä vähennettäisiin muita, varautumiseen liittymättömiä työtehtäviä. Jos tämä ei ole mahdollista, pelastuslaitoksen tulisi arvioida, onko mahdollista rekrytoida lisää henkilöstöä, joiden toimenkuva sisältäisi ainoastaan varautumiseen liittyviä tehtäviä.

Pelastuslaitoksen olisi tarpeellista luoda palveluista prosessi- ja palvelukuvaukset. Kuntien varautumisen tukemisen sekä häiriötilanteiden harjoittelun prosessikuvaukset, jotka ovat ohjeistettu luvussa 3.3 Toimintamalli pelastuslaitokselle, ovat vain kaksi niistä prosessikuvauksista, jotka ovat tarpeellisia. Lisäksi tulisi toteuttaa kuntien varautumisen tuen palvelukuvaukset. Toimintamalli varautumisen tukemiseen, tulisi jalkauttaa ja soveltaa käyttöön. Tiivistetyksi voidaan sanoa, että varautumiseen liittyvää työnjakoa tulisi selkeyttää, ja tekemättömät työt jakaa tarvittavalla tavalla.

Tämän kartoituksen pohjalta pelastuslaitoksen tukea tulisi erityisesti antaa normaaliolojen häiriötilanteiden harjoitteluun. Harjoittelu omatoimisesti ilman pelastuslaitokselta tulevaa organisointia, koettiin passiiviseksi ja helposti kiireen vuoksi pois jääväksi. Harjoittelu on kuitenkin olennaisen tärkeää, sillä riittämätön ja toimimaton valmiussuunnitelma ei täytä tarkoitustaan häiriötilanteessa. Käytännön harjoittelu on paras tapa löytää suunnitelmien ja toiminnan kehitystarpeita. Kuntien tulisi miettiä esimerkiksi vaihtoehtoisia tiedottamis- ja viestintäratkaisuja erilaisiin häiriötilanteisiin, ja harjoitella niitä kriisiviestintäsuunnitelmien mukaisesti. Harjoittelun lisäksi kunnille voisi järjestää kevyempää, päivittäistä koulutusta.

Kuntien tulee varmistaa ulkoistetun palveluntuoton toiminta häiriötilanteissa, sekä se, että he eivät ole riippuvaisia yhdestä palveluntuottajasta. Palveluntuoton hoitamiseen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa, tulisi löytää vaihtoehtoisia ratkaisuja. Kuntien tulee kiinnittää huomiota myös siihen, että sopimuksista löytyy ehdot varautumisvastuun jakautumisesta ja kohdentumisesta. Kuntien varautumista voisi lähteä kehittämään siten, että jokaisella kunnalla olisi oma varautumisen työryhmä, jossa kehitettäisiin ja parannettaisiin kunnan varautumista. Yhtenäisen tilannekuvan edistämiseksi varautumisen työryhmässä voisi suunnitella ja sopia tilannekuvan toteutuksesta. Yhtenäinen tilannekuva henkilöstön sekä viranomaisten ja muiden toimijoiden keskuudessa on olennaisen tärkeää, jotta häiriötilanteessa tarvittavat toimet saadaan käyttöön riittävän nopeasti. Henkilöstön perehdyttämiseen tulisi myös saada toimialasta riippumatta mukaan varautumiseen liittyviä ohjeistuksia, ja harjoittelun tarvetta tulee arvi-

oida aina uudestaan henkilöstön vaihduttua. Vuosittaiset suunnitelmien päivitykset ja harjoitukset tulisi saada osaksi varautumista kaikkiin kuntiin. Lisäksi varautumisen ja jatkuvuuden hallinnan tason on arviointi tulisi saada säännölliseksi kaikkiin kuntiin.

5.2 Oman oppimisen analysointi

Tärkein käytettävä resurssi opinnäytetyöhön oli aika. Tämän takia työ aloitettiin hyvissä ajoin vuoden 2019 joulukuussa. Työn oli tarkoitus valmistua keväällä 2020, ja tähän tavoitteeseen päästiin. Missään vaiheessa varsinaista kiireen tuntua ei tullut, ja välillä työskentely oli passivisempaa ja toisinaan hyvinkin aktiivista. Koin aikaa olevan riittävästi työn suorittamiseksi, enkä missään vaiheessa kärsinyt sen puutteesta.

Koen että opinnäytetyön tekeminen on opettanut minulle parempaa kykyä pitkäjänteiseen ja itsenäiseen työskentelyyn. Aihealue oli sinällään melko rohkea, sillä en ollut aiemmin laajalti perehtynyt saatikka työskennellyt varautumisen parissa. Käytännössä tämä tarkoitti sitä, että vaati laajan pohjatyön ja perehtymisen aihealueeseen ennen kuin pääsi aloittamaan kirjoitustyön. Pelastuslaitos oli toiminnaltaan ja organisaatorakenteeltaan itselleni melko vieras, joten aikaa kului myös toimintaan perehtymiseen. Työhön kuluva aika olisi mahdollisesti ollut lyhyempi, jos niin mittavaa pohjatyötä ei olisi tarvinnut tehdä. Koin kuitenkin palkitsevana kohtalaisen uuteen aiheeseen ja organisaatioon perehtymisen. Mikäli olisin valinnut tutumman organisaation tai aihealueen, en olisi välttämättä kokenut niin vahvaa uuden oppimisen iloa ja kehitystä.

Haasteena työssä oli relevanttien lähteiden löytäminen ja hyödyntäminen. Tutkimustietoa ei löytynyt juurikaan, ja lähteiden soveltuvuutta opinnäytetyöhön piti tarkastella kriittisesti. Aikaresurssia tähän vaiheeseen kului huomattavasti, ja tuntui välillä jopa puuduttavalta. Koin kuitenkin löytäneeni ja käyttäneeni relevantteja ja hyviä lähteitä työssä. Toisena haasteena oli kyselytutkimus, sillä kyselytutkimukseen vastaamiseen ei valitettavasti saatu yrityksistä huolimatta aktiivista otetta. Tutkimuksesta muistutettiin erinäisin keinoin sähköisesti, sekä myös pelastusjohtajan toimesta palavereissa, joissa oli paikalla kyselytutkimuksen vastaanottajia. Vastaukset jäivät kuitenkin osittain odotettua ja toivottua suppeammiksi. Vastaukset saatiin kuitenkin tiivistettyä ja analysoitua niin, että kaikki olennainen tieto säilyi, ja informaatioarvo kasvoi. Onnistuin mielestäni täyttämään kyselytutkimukselle asettamani tavoitteet.

Koen kokonaisvaltaisesti suoritukseni olevan hyvin onnistunut haasteista huolimatta, ja opinnäytetyöni tuottavan arvokasta sisältöä pelastuslaitokselle, sekä alueen kunnille. Pelastuslaitoksen tulisi tulevaisuudessa pohtia osallisuuttaan kuntien varautumiseen ja yhteistoiminnan parantamiseen. Yhteiskunnassa tulisi lisätä laajempaa ymmärrystä siitä, kuinka merkittävässä roolissa kunnat ovat varautumisen saralla. Toivon, että työni herättää lukijassaan kiinnostusta varautumiseen, ja saa miettimään omia toimiaan uudella tavalla, työskenteli millä toimialalla

tahansa. Varautuminen tulisi nähdä kokonaisvaltaisesti osana kaikkea toimintaa, eikä asiana, joka voidaan siirtää sivuun ja palata siihen ehkä joskus myöhemmin.

Lähteet

Sähköiset

Ammattikorkeakoulujen opinnäytetöiden eettiset suositukset 2017. Ammattikorkeakoulujen rehtorineuvosto Arene Oy. Viitattu 20.01.2020

http://www.arene.fi/wp-content/uploads/Raportit/2020/AMMATTIKORKEAKOULU-JEN%20OPINN%C3%84YTET%C3%96IDEN%20EETTISET%20SUOSITUK-SET%202020.pdf?_t=1578480382

Ekberg, P. 2018. Satakunnan alueellinen riskiarvio. Viitattu 04.03.2020.

<https://intermin.fi/documents/1410869/12562948/Satakunta.pdf/8db41e40-b82b-04ad-8670-1a60fd2a06b8/Satakunta.pdf>

Ensihoito 2020. Satakunnan pelastuslaitos. Viitattu 18.02.2020.

<https://www.pori.fi/satapelastus/ensihoito>

Eriksson, P. Koistinen, K. 2014. Monenlainen tapaustutkimus. Kuluttajatutkimuskeskus. Viitattu 17.01.2020

https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/153032/Tutkimuksia%20ja%20selvityksi%C3%A4_11_2014_%20Monenlainen%20tapaustutkimus_Eriksson_Koistinen.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Heinä-elokuun 2010 rajuilmat 2010. Onnettomuustutkintakeskus. Viitattu 31.12.2019.

https://turvallisuustutkinta.fi/material/attachments/otkes/tutkintaselostukset/fi/muutonnettomuudet/2010/s22010y_tutkintaselostus/s22010y_tutkintaselostus.pdf

Ilma-alusten käyttö pelastustoimen tehtävissä 2009. Sisäasianministeriö. Viitattu 15.01.2020

http://www.pelastustoimi.fi/download/24975_082009.pdf?f5821ef0f77bd488

Kokonaisturvallisuuden sanasto 2017. Sanastokeskus TSK. Viitattu 02.01.2020

http://www.tsk.fi/tiedostot/pdf/Kokonaisturvallisuuden_sanasto_2.pdf

Kuntien jatkuvuudenhallintaprojektit KUJA 1 ja 2 2018. Kuntaliitto. Viitattu 02.01.2020

<https://www.kuntaliitto.fi/yhdyskunnat-ja-ymparisto/turvallisuus-ja-varautuminen/varautuminen-ja-jatkuvuudenhallinta/kuja-jatkuvuudenhallintaprojektit>

Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 21.5.1999/621. Viitattu 26.01.2020

<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990621#L5P20>

Luoma, R. 2019. Viranomaisten toimivaltuudet häiriötilanteissa. Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2019:18. Viitattu 31.12.2019.

http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161604/OM_2019_18_Viranomaisten_toimivaltuudet_hairiotilanteissa.pdf

Mattila, S. 2017. Seppo Mattila: Laatuajattelu on yrityksen kehittämisen perusta. Kohtilaatua.fi. Viitattu 24.02.2020.

<https://www.kohtilaatua.fi/l/laatuajattelu-on-yrityksen-kehittamisen-perusta/>

Metsäpalot 2019. Metsäkeskus. Viitattu 10.01.2020

<https://www.metsakeskus.fi/metsapalot>

Mikä on Toimintamalli? 2020. Innokylä. Viitattu 20.02.2020.

<https://www.innokyla.fi/kehittaminen/toimintamalli>

Onnettomuuksien ehkäisy 2020. Satakunnan pelastuslaitos. Viitattu 18.02.2020.

<https://www.pori.fi/satapelastus/onnettomuuksien-ehkaisy>

Palveluiden ulkoistus 2012. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos. Viitattu 08.01.2020

http://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/90876/URN_ISBN_978-952-245-720-2.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Pelastuslaki 29.4.2011/379. Viitattu 23.12.2019

<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2011/20110379#L4P27>

Pelastustoiminta 2020. Satakunnan pelastuslaitos. Viitattu 18.02.2020.

<https://www.pori.fi/satapelastus/pelastustoiminta>

Pitkä sähkökatko ja yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaaminen 2009. Puolustusministeriö. Viitattu 09.01.2020

https://www.defmin.fi/files/1436/pitka_sahkokatko_ja_yett.pdf

Prosessien kehittämisen lähtökohdat 2012. JHS 152 Prosessien kuvaaminen. JHS-suositukset. Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunta JUHTA.

<http://docs.jhs-suositukset.fi/jhs-suositukset/JHS152/JHS152.html>

Prosessien kuvaamisen hyödyt 2012. JHS 152 Prosessien kuvaaminen. JHS-suositukset. Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunta JUHTA.

<http://docs.jhs-suositukset.fi/jhs-suositukset/JHS152/JHS152.html>

Ruuska, R. 2014. Suuret maasto- ja metsäpalot puheenaiheena. Sisäasianministeriö. Viitattu 15.01.2020

http://www.pelastustoimi.fi/ajankohtaista/blogi/1/0/pelastusylitarkastaja_rami_ruuska_suuret_maasto-_ja_metsapalot_puheenaiheena_55487

Satakunnassa on 17 kuntaa 2019. Satakuntaliitto. Viitattu 27.01.2020

<http://www.satakuntaliitto.fi/kunnat>

Sosiaalihuoltolaki 710/1982. Viitattu 15.01.2020

<https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/1982/19820710#Lidp446712448>

Suomen perustuslaki 11.6.1999/731. Viitattu 30.12.2019

<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731#L11P121>

Sähkömarkkinalaki 588/2013. Viitattu 09.01.2020

<https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2013/20130588>

Termit ja määritelmät 2012. JHS 152 Prosessien kuvaaminen. JHS-suositukset. Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunta JUHTA.

<http://docs.jhs-suositukset.fi/jhs-suositukset/JHS152/JHS152.html>

Terveysturvallisuuslaki 19.8.1994/763. Viitattu 17.01.2020

<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1994/19940763#L2P6>

Terveysturvallisuuslaki 30.12.2010/1326. Viitattu 17.01.2020

<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2010/20101326>

Tuomi, J. & Sarajärvi, A. 2018. Laadullinen tutkimus ja sisällön analyysi. E-kirja. Helsinki: Tammi. Viitattu 27.01.2020

<https://www.ellibslibrary.com/fi/book/9789520400118>

Valmiuslaki 29.12.2011/1552. Viitattu 16.12.2019

<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2011/20111552>

Valtioneuvoston asetus pelastustoimesta 787/2003. Viitattu 15.01.2020

<https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2003/20030787#Pidp445826000>

Valtioneuvoston selonteko sisäisestä turvallisuudesta 2016. SISÄMINISTERIÖN JULKAISU 8/2016. Viitattu 16.12.2019

https://intermin.fi/documents/1410869/4113506/67644_julkaisu_082016.pdf/1befa515-e73e-4ca3-8b03-59991a98c0e3/67644_julkaisu_082016.pdf

Varautuminen 2020. Satakunnan pelastuslaitos. Viitattu 18.02.2020.

<https://www.pori.fi/satapelastus/varautuminen>

Varautuminen ja jatkuvuudenhallinta kunnassa 2012. Turvallisuus- ja puolustusasiain komitean sihteeristö. Viitattu 09.01.2020

https://www.defmin.fi/files/2088/Varautuminen_ja_jatkuvuudenhallinta_kunnassa_fi.pdf

Varautuminen ja kokonaisturvallisuus 2010. Komiteamietintö. Valtionneuvoston kanslian julkaisusarja 21/2010. Viitattu 31.12.2019

https://vnk.fi/documents/10616/622962/J2110_Varautuminen+ja+kokonaisturvallisuus.pdf/da689ade-30ad-4c1e-8221-90ecd62c4cad?version=1.0

Vehkalahti, K. 2014. Kyselytutkimuksen mittarit ja menetelmät. Helsinki: Finn Lectura cop. Viitattu 18.02.2020.

<https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/305021/Kyselytutkimuksen-mittarit-ja-menetelmat-2019-Vehkalahti.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Yhteiskunnan turvallisuusstrategia 2017. Valtioneuvoston periaatepäätös / 2.11.2017. Turvallisuuskomitea. Viitattu 28.01.2020

https://turvallisuuskomitea.fi/wp-content/uploads/2018/02/YTS_2017_suomi.pdf

Julkaisemattomat

Mattila, E. 2020. Viitattu 18.02.2020.

Kuviot

Kuvio 1: Toteutusprosessi varautumisen tukemiseen, laadittu PDCA-mallin (Mattila 2017) pohjalta (Mattila 2020).	31
Kuvio 2: Valmiusharjoitusten toteutusprosessin kuvaus (Mattila 2020).	32

Kuvat

Kuva 1: Satakunnan kunnat 2020 (Satakunnassa on 17 kuntaa 2019).	8
Kuva 2: Kunnan varautumisen ja jatkuvuudenhallinnan prosessointi (Varautuminen ja jatkuvuudenhallinta kunnassa 2012, 12).	17
Kuva 3: Varautumisen yleinen prosessi (Yhteiskunnan turvallisuusstrategia 2017, 9).	18
Kuva 4: KUJA-pikatestin vastausten jakaantuminen (Mattila 2020).	27