



# Pelastuslaitoksen tuki kuntien varautumisessa - Keski-Uudenmaan pelastuslaitos



Pekki, Jaakko

Laurea-ammattikorkeakoulu  
Laurea Leppävaara

Pelastuslaitoksen tuki kuntien varautumisessa -  
Keski-Uudenmaan pelastuslaitos

Jaakko Pekki  
Turvallisuusalan koulutusohjelma  
Opinnäytetyö  
Elokuu, 2009

Jaakko Pekki

### **Pelastuslaitoksen tuki kuntien varautumisessa - Keski-Uudenmaan pelastuslaitos**

Vuosi 2009 Sivumäärä 46

---

Tämän toimintakeskeisen opinnäytetyön tarkoituksena oli kuvata Keski-Uudenmaan pelastuslaitoksen toteuttama kuntien varautumisen tukemisen toimintatapa prosessina sekä tunnistaa kyseisen prosessin kehityskohteet. Kyseessä oli työelämälähtöinen projekti, jonka tilaajana oli Keski-Uudenmaan pelastuslaitoksen turvallisuuspalvelut tulosityksikkö. Opinnäytetyö toteutettiin läheisessä yhteistyössä tilaajaorganisaation kanssa.

Opinnäytetyössä tuotettu materiaali perustuu prosessiajattelun ja varautumisen teoriaan. Menetelmänä työssä on käytetty tapaustutkimuksen avulla suoritettua prosessin mallintamista. Opinnäytetyötä ovat ohjanneet Keski-Uudenmaan pelastuslaitoksessa vs. riskienhallintapäällikkö Hannu Kuhanen, valmiuspäällikkö Seppo Nissinen ja tilanpäällikkö Ilkka Heinonen sekä työn aikana on kuultu organisaation ulkopuolelta useita varautumisen asiantuntijoita.

Viime aikoina tehdyt tutkimukset osoittavat selvästi, että kunnat kaipaavat tukea ja koordinointia oman varautumisensa tueksi. Opinnäytetyössä tuotettu Keski-Uudenmaan pelastuslaitoksen kuntien varautumisen tukemisen prosessikuvaus tarjoaa yhden mallin miten kuntia ja kaupungeja voidaan tukea näiden varautumisessa. Tätä tässä työssä kuvattua Keski-Uudenmaan pelastuslaitoksen toteuttamaa varautumisen tukemisen prosessia verrattiin myös tutkimuskirjallisuuden suosituksiin pelastuslaitoksen varautumisen tukemisesta.

Opinnäytetyön tuloksia käytetään jatkossa Keski-Uudenmaan pelastuslaitoksen kuntien varautumisen tukemisen prosessin kehittämiseen ja sitä voivat käyttää myös kaikki aluepelastuslaitokset ja kunnat vertailtaessa omaa toimintatapaansa opinnäytetyössä kuvattuun prosessiin. Tulevassa uudessa pelastuslaissa tullaan lakiluonnoksen mukaan alueen pelastustoimen tehtäviin lisäämään pelastustoimen alueeseen kuuluvan kunnan valmiussuunnittelun tukeminen. Opinnäytetyötä voidaan käyttää myös keskustelujen pohjaksi luotaessa tulevaisuudessa yhteiskuntaan yhteistä kuntien varautumisen tukemisen mallia.

Jatkon kannalta on tärkeää, että kuvattua prosessia kehitetään jatkuvan parantamisen menetelmällä. Lisäksi koko yhteiskunnassa tulisi käydä keskustelua kuntien kyvystä turvata palvelunsa kaikissa turvallisuustilanteissa sekä analysoida miten kuntia voidaan tukea tässä tehtävässä.

Asiasanat: Turvallisuus, varautuminen, yhteiskunnan elintärkeiden palvelujen turvaaminen

Jaakko Pekki

Support to the Fire and Rescue Departments for Preparedness of Municipalities - Fire and Rescue Department of Central Uusimaa

Year	2009	Pages	46
------	------	-------	----

---

As an output of this action-centered thesis, the identification and the description of the method of supporting preparedness of the municipalities implemented by the Fire and Rescue Department of Central Uusimaa was realized. The project in question was a working-life-based project commissioned by the security services unit of the Fire and Rescue Department of Central Uusimaa. The project was realized in close co-operation with the commissioner.

The material produced in the project is based on process thinking and the preparedness theory. The method used in the project is process modeling with the help of case studies. The project was supervised by Risk Managing Director Hannu Kuhanen, Preparedness Director Seppo Nissinen and Situation Manager Ilkka Heinonen. In the course of the project several preparedness specialists were debriefed.

The recent studies clearly show that the municipalities need support and co-ordination for their own preparedness. The process description of the support for the Fire and Rescue Department of Central Uusimaa, delivered by the project in question, gives one example of how the support for preparedness to the municipalities and cities can be realized. This support process for preparedness realized by the Fire and Rescue Department of Central Uusimaa, described in the project in question, was also compared with the support recommendations for the rescue services in the research literature.

The results of this project will be used in developing the support process of the preparedness of the municipalities covered by the Fire and Rescue Department of Central Uusimaa. All the regional fire and rescue departments as well as the municipalities can also use these results for comparing their own methods and strategies in supporting the municipal preparedness. According to the draft law, in the future new rescue law the support for planning the municipal preparedness will be added to the tasks of the regional rescue services. This project may also be used as a basis for discussions in creating a common support model of the municipal preparedness for the future society.

For the future it is important that the process described in the project will be developed with the continuous improvement method and that the whole society will be involved in the discussion concerning the municipalities' abilities to ensure their services in all the security situations and in analyzing the means of supporting the municipalities with this task.

Keywords: Security, preparedness, ensuring the vital services of the society

## SISÄLLYS

1	JOHDANTO.....	5
1.1	Opinnäytetyön tavoitteet, rajaukset ja merkitys .....	6
1.1.1	Toimeksianto .....	6
1.1.2	Opinnäytetyön merkitys kohdeorganisaatiolle .....	7
1.1.3	Opinnäytetyön merkitys alueen kaupungeille ja kunnille .....	7
1.2	Opinnäytetyön keskeiset käsitteet ja määritelmät .....	8
1.3	Opinnäytetyön rakenne .....	8
2	KESKI-UUDENMAAN PELASTUSTOIMIALUE JA ALUEEN RISKIT .....	9
2.1	Keski-Uudenmaan pelastuslaitos .....	9
2.1.1	Keski-Uudenmaan pelastuslaitoksen riskit .....	10
2.2	Pelastustoimialueen kaupungit ja kunnat.....	11
2.2.1	Pelastustoimialueen kaupunkien ja kuntien riskit.....	12
3	TEOREETTINEN VIIITEKEHYS.....	15
3.1	Varautuminen .....	16
3.1.1	Varautumisen turvallisuustilanteet ja tehtävät karkeasti.....	16
3.1.2	Varautumisen tasot .....	17
3.1.2.1	Valtionhallinto .....	18
3.1.2.2	Aluehallinto.....	19
3.1.2.3	Paikallishallinto .....	19
3.2	Prosessit .....	25
3.2.1	Prosessin käsite .....	25
3.2.2	Prosessien tehtävät .....	26
3.2.3	Prosessihierarkia.....	26
3.2.4	Prosessien kartoittaminen ja kehittäminen.....	27
3.2.5	Prosessien ohjaaminen .....	29
4	KESKI-UUDENMAAN PELASTUSLAITOKSEN PROSESSIKARTAN LAATIMISEN VAIHEET ....	30
5	OPINNÄYTETYÖN TUOTOS JA TULOKSET .....	33
5.1	Keski-Uudenmaan pelastuslaitoksen kuntien varautumisen tukemisen prosessi	34
5.2	Kuvatun prosessin kehityskohteet jatkossa.....	39
6	POHDINTAA.....	40
	LÄHTEET .....	42
	LIITTEET .....	45

## 1 JOHDANTO

Vuoden 2004 alussa voimaantulleella pelastuslailla (Pelastuslaki 2003/438) aiemmin yksittäisiin kuntiin perustunut pelastuslaitosjärjestelmä muutettiin alueelliseksi pelastustoimeksi. Tällöin valtioneuvoston päätöksellä maahamme perustettiin 22 aluepelastuslaitosta ja pelastustointia alettiin hoitamaan kuntien lakisääteisellä yhteistyöllä. Näistä pelastustoimen alueista kaksikymmentä hoitaa tehtävänsä niin sanotulla isäntäkuntamallilla, jossa alueen kunnista yksi toimii isäntänä ja aluepelastuslaitos on käytännössä katsottuna tämän kunnan liikelaitos, jolta muut kunnat ostavat palvelut. Kahdella alueella, Päijät-Hämeen ja Lapin alueilla, pelastustointia hoidetaan osana maakuntaliiton yhteistä toimintaa. Ahvenanmaalla pelastustoimi on järjestetty maakunnan omalla voimassaolevalla lainsäädännöllä. Poikkeusolojen väestönsuojelu on kuitenkin Ahvenanmaallakin toteutettu kansallisen lainsäädännön puitteissa. (Kallio & Tolppi 2008, 18.)

Ennen aluepelastuslaitoksiin siirtymistä kunnan varautumisen suunnittelu oli käsketty pääsääntöisesti kunnan pelastuslaitoksen ja pelastusviranomaisen tehtäväksi. Siirryttäessä pelastustoimen alueellistamiseen on kuntien varautuminen ja varautumisen ennakkovalmistelut selkeästi siirtyneet kunnan eri toimialoille. Pelastustoimen tehtäväksi on pääsääntöisesti jäänyt tukea kuntien varautumisen suunnittelua ja kuntien tehtäväksi on jäänyt oman varautumisen suunnittelu ja toteutus. Kuitenkin kansallisella tasolla yhteistä kunnollista hyvin kuvattua toimintatapaa ei ole olemassa, vaan kuntien varautumisen tukemisen malli saattaa olla hyvinkin erilainen eri aluepelastuslaitoksilla.

Pahimmillaan siirtyminen alueelliseen pelastustoimeen on saattanut merkitä, että kunnan varautumista ei ole kyetty kehittämään ajasta ennen aluepelastuslaitosta, jolloin kunnan palopäällikkö / väestönsuojelupäällikkö oli keskeinen koordinaattori kunnan varautumisen suunnittelussa. Tällöin kunnalla oli varautumisen suunnitteluun selkeästi osoitetut resurssit, kun kunnan pelastuslaitokselle oli nimetty palopäällikkö / väestönsuojelupäällikkö sekä valmiussuunnittelijat hoitamaan vain tietyn kunnan varautumisen suunnittelua. Siirryttäessä nykyiseen aluepelastuslaitosmalliin ei kunnille ole osoitettu useinkaan resurssia tekemään kunnan varautumisen suunnittelua vaan tehtävää hoidetaan oman toimen ohella ilman perusteellista tietoa mitä tulisi suunnitella. Toisaalta myöskään aluepelastuslaitokselle ei ole osoitettu resursseja tehdä kaikkien pelastustoimialueidensa kuntien varautumisen suunnittelua. Aluepelastuslaitoksella on resursseja vain tukea kuntien suunnittelua ja antaa tarvittaessa asiantuntija-apua suunnittelun alkuunsaamiseksi.

Tätä opinnäytetyötä on mahdollista käyttää valtakunnallisena selvityksenä yhden aluepelastuslaitoksen toimintatavasta kuntien varautumisen tukemisessa ja tämän toimintatavan kehitystarpeista. Työ tarjoaa muille aluepelastuslaitoksille (kansallisesti yhteensä 22 kappaletta) mahdollisuuden verrata kuvattua toimintatapaa omaansa ja kehittää omaa varautumisen tukemisen malliaan. Tällä työllä on myös kansallisella mittapuulla mitattuna toinen tehtävä-

mahdollisuus. Sitä voidaan käyttää keskustelun pohjana luotaessa tulevaisuudessa toivottavasti yhteistä toimintatapaa aluepelastuslaitoksille kuntien varautumisen tukemisessa.

Opinnäytetyössä korostuivat erityisesti autenttisuus, tutkimuksellisuus, kumppanuus, luovuus ja kokemuksellisuus. Opinnäytetyö kytkettiin vahvasti työelämään, opiskeltavaan koulutusalaan ja sen tehtävänä oli tukea opiskelijan osaamisen kehittymistä.

### 1.1 Opinnäytetyön tavoitteet, rajaukset ja merkitys

Tässä toiminnallisessa opinnäytetyössä tavoitteena oli tarkastella yhden aluepelastuslaitoksen, Keski-Uudenmaan pelastuslaitoksen, toimintatapaa kuntien varautumisen tukemisessa sekä kuvata tämä toimintatapa prosessiksi. Lisäksi tavoitteena oli tunnistaa kuvatus prosessin kehityskohteet tässä nykyiseen lainsäädäntöön ja voimassaoleviin ohjeisiin perustuvassa olemassa olevassa toimintatavassa.

Opinnäytetyössä tutkimusongelman muodostivat seuraavat kysymykset; "millainen on Keski-Uudenmaan pelastuslaitoksen kuntien varautumisen tukemisen prosessi sekä mitkä ovat tämän prosessin kehityskohteet jatkossa?". Tässä opinnäytetyössä ei käytettävissä olevien resurssien johdosta pyritty kehittämään toimintatapaa lopulliseen muotoonsa vaan tunnistettiin kyseisen toimintatavan kehityskohteet jatkohankkeita varten. Kyseiset jatkohankkeet voivat olla paitsi Keski-Uudenmaan pelastuslaitoksen hankkeita myös valtakunnallisia hankkeita missä kansallisella tasolla toimintatapaa aluepelastuslaitosten kuntien varautumisen tukemisessa pyritään kehittämään. Opinnäytetyössä rajattiin ulkopuolelle varsinainen toiminnan kehittäminen ja siinä onnistumisen seuranta.

#### 1.1.1 Toimeksianto

Toiminnallisen opinnäytetyön tavoitteet määräytyvät toimeksiannosta sekä toiminnallisen opinnäytetyön vaatimuksista. Työn tilaajana toimi Keski-Uudenmaan pelastuslaitoksen turvallisuuspalvelut tulosityksikkö. Turvallisuuspalvelut tulosityksikkö vastaa Keski-Uudenmaan toimintakertomuksen 2007 (Keski-Uudenmaan pelastuslaitos 2008, 13) mukaan pelastuslaitoksen varautumisesta ja onnettomuuksien ehkäisystä. Turvallisuuspalvelut tulosityksikön toimistot ovat varautuminen, palotarkastus ja suunnittelijoiden ohjauspalvelu sekä turvallisuuskoulutus.

Pelastuslaitoksen varautumistoimiston tavoitteena on vakiinnuttaa kuntien varautumisen tukeminen jatkuvaksi prosessiksi (Keski-Uudenmaan pelastuslaitos 2009b, 4). Toimeksianto tässä opinnäytetyössä kohdistui tämän prosessin kuvaamisesta ja kehitystarpeiden tunnistamisesta. Työ linkittyi vahvasti Keski-Uudenmaan pelastuslaitoksen turvallisuuspalvelut tulosityksikön varautumistoimiston työsuunnitelma 2009:n kehittämisprojekteihin. Tämä takasi, että ohjausta ja asiantuntemusta sekä työaika oli saatavilla Keski-Uudenmaan pelastuslaitoksen puolelta riittävästi. Keski-Uudenmaan pelastuslaitoksen puolelta työtä ohjasivat ja tukivat vs. riskienhallintapäällikkö Hannu Kuhanen, valmiuspäällikkö Seppo Nissinen ja tilanpäällikkö Iikka

Heinonen. He omasivat hyvän sidosryhmäverkoston aina ministeriötä myöden. Tätä verkoston asiantuntemusta oli mahdollista tarvittaessa käyttää opinnäytetyössä hyväksi.

#### 1.1.2 Opinnäytetyön merkitys kohdeorganisaatiolle

Keski-Uudenmaan pelastuslaitoksella oli omaa kirjallista ohjeistusta liittyen kuntien varautumisen tukemiseen, ongelmana nähtiin kuitenkin näiden pelastuslaitoksen ohjeiden irrallisuus ja hajallaan olo. Varautumisesta ja valmiussuunnittelusta oli olemassa kansallisella tasolla hyvää teoriakirjallisuutta, joka kerättiin myös pääkohdiltaan opinnäytetyössä yhteen ja täten yleisesti parannettiin kohdeorganisaation perehdytys- ja koulutusmahdollisuuksia varautumisen suhteen.

Opinnäytetyön aiheen merkittävyyttä kohteena olevalle organisaatiolle voidaan pitää ilmeisenä. Keski-Uudenmaan pelastuslaitokselle opinnäytetyö tarjosi mahdollisuuden kuvata ja kehittää tehdyn työn pohjalta omaa kuntien tukemisen prosessiaan sekä sen vaikuttavuutta ja kattavuutta. Toisaalta yhtenäisen mallin puute aluepelastuslaitosten kuntien varautumisen tukemisen suhteen voidaan nähdä merkittävänä puutteena myös laajemmin yhteiskunnallisesti. Opinnäytetyön taustalla onkin nähtävissä myös laajempi tavoite; pyrkimyksenä oli tarjota yksi toimintatapa, johon muut aluepelastuslaitokset voivat verrata omaa varautumisen tukemisen toimintatapaansa ja edelleen tavoitteena oli edesauttaa sekä myötävaikuttaa yhteisen kansallisen toimintatavan synnyttämisessä toimimalla mahdollisesti tulevaisuudessa keskustelujen pohjalla tätä kansallista toimintatapaa luotaessa.

#### 1.1.3 Opinnäytetyön merkitys alueen kaupungeille ja kunnille

Pelastustoimialueen kuntien ja kaupunkien varautuminen on alueen kuntalaisten kannalta tärkeää. Varautuminen pelastustoimialueella tapahtuu pitkälle alueen kaupunkien ja kuntien sekä pelastuslaitoksen yhteistyöllä. Yhteistyöllä voidaan parhaiten turvata pelastustoimialueen kuntalaisten turvallisuus ja mahdollisuudet selvitä parhaalla mahdollisella tavalla kaikissa turvallisuustilanteissa. Opinnäytetyö auttaa alueen toimijoita tämän yhteistyön ymmärtämisessä ja selvittämisessä. Opinnäytetyön aihetta voidaankin pitää hyödyllisenä alueen kaupungeille ja kunnille. Näiden organisaatioiden on mahdollista ymmärtää tämän työn kautta entistä paremmin oman varautumisensa merkittävyyttä paitsi itselleen myös koko pelastustoimialueelle.

Keski-Uudenmaan pelastustoimialueella ei ole tehty opinnäytetyötä koskien pelastuslaitoksen tukea kaupunkien ja kuntien varautumisen suhteen. Tämä opinnäytetyö toimii kaupunkien ja kuntien suuntaan mittarina siitä miten Keski-Uudenmaan pelastuslaitos on onnistunut palvelemaan heitä varautumisen tukemisessa. Opinnäytetyön avulla voidaan myös tarkastella onko varautumisen tukeminen ollut tarkoituksenmukaista. Hankesidonnaisuus antaa lisäksi hyvän esimerkin yhden pelastuslaitoksen varautumisen tukemisesta muillekin kunnille ja kaupungeille sekä tämän mallin kehittämiskohteista.



## 1.2 Opinnäytetyön keskeiset käsitteet ja määritelmät

Keskeisimpiä käsitteitä opinnäytetyössä ovat varautuminen, valmiussuunnittelu ja valmius. Nämä käsitteet määritellään opinnäytetyössä Varautumisen ja väestönsuojelun sanaston (2007, 14) mukaisesti seuraavasti:

Varautumisella tarkoitetaan toimintaa, jolla varmistetaan tehtävien mahdollisimman häiriötön hoitaminen kaikissa turvallisuustiloissa ja erityistilanteissa. Tavoitteena on tällöin pyrkiä ehkäisemään häiriö- ja kriisitilanteita sekä luoda edellytykset näiden tilanteiden ja niiden seurausten hallitsemiseksi ja rajoittamiseksi. Varautumistoimenpiteitä ovat valmiussuunnittelu, etukäteisvalmistelut, koulutus sekä harjoitukset.

Valmiussuunnittelulla tarkoitetaan normaalioloissa tapahtuvaa varautumisen suunnittelua.

Valmius on valmiussuunnittelun tuloksena saavutettu tila, jossa kyetään vastaamaan erilaisiin uhkiin.

## 1.3 Opinnäytetyön rakenne

Opinnäytetyön johdantona ensimmäisen luvun alussa kuvataan yhteiskunnan muuttunutta toimintaympäristöä, erityisesti alueellisen pelastustoimen käynnistämisen vuonna 2004 mukaan tuomia ongelmia kuntien varautumiselle. Tämän jälkeen esitetään opinnäytetyön tavoitteet ja rajaukset sekä merkitys, käydään läpi keskeiset käsitteet ja määritelmät sekä esitellään opinnäytetyön rakenne.

Luvussa kaksi tarkastellaan aluksi lyhyesti Keski-Uudenmaan pelastuslaitoksen toimintaperiaatteita ja organisaatiota sekä pelastuslaitoksen riskejä. Tämän jälkeen kuvataan kyseisen pelastustoimialueen kuntia ja kuntalaisia sekä näiden riskejä ja varautumista.

Luku kolme sisältää opinnäytetyön teoreettisen viitekehyksen. Opinnäytetyön teoreettinen viitekehys rakentui yleisen varautumisen teorian ja julkishallinnon varautumisvelvoitteen pohjalle. Lisäksi teoriapohja rakentui vahvasti prosessiajattelun teorian varaan. Luvussa esitetään varautumisen teoriapohja keskittyen erityisesti kuntien varautumiseen ja varautumisen velvollisuuksiin sekä prosessien mallintamisen ja kuvaamisen teoriaan.

Luvussa neljä esitetään Keski-Uudenmaan pelastuslaitoksen prosessikartan laatimisen vaiheet. Tässä luvussa tarkastellaan opinnäytetyön vaiheita sekä käytettyjä opinnäytetyön raakatietojen keruun tekniikoita johon empiirisen tutkimuksen päättelyt ja perustelut nojaavat. Luvussa esitellään käytetyt tiedonkeruumenetelmät; haastattelu, havainnointi ja kirjalliseen materiaaliin sekä arkistoihin tutustuminen. Lisäksi luvussa esitetään työtapaa, jolla Keski-Uudenmaan pelastuslaitoksen toimintatapa kuntien varautumisen tukemisessa on tunnistettu ja kuvattu.

Luvussa viisi esitetään opinnäytetyön tuotos ja tulokset vastaamalla tutkimuskysymyksiin sekä pohtimalla työn tuloksia laajemmassa viitekehyksessä. Luvussa esitellään Keski-Uudenmaan

pelastuslaitoksen kuntien varautumisen tukeminen prosessikuvauksen keskeisimmät kohdat sekä tarkastellaan onko prosessi ollut tarkoituksenmukainen ja oikeansuuntainen. Raportin lopuksi esitetään opinnäytetyön johtopäätökset sekä tehdyn työn siirrettävyys toiseen ympäristöön. Lisäksi lopussa pohditaan opinnäytetyön kokonaistarkasteluna työn onnistumista sekä ongelmia.

## 2 KESKI-UUDENMAAN PELASTUSTOIMIALUE JA ALUEEN RISKIT

Opinnäytetyön kohdeympäristö rajautuu Keski-Uudenmaan pelastuslaitokseen ja tämän pelastustoimialueen kuntiin ja kaupunkeihin, joita on yhteensä kahdeksan kappaletta. Pelastustoimialue muodostuu Hyvinkään, Järvenpään, Keravan ja Vantaan kaupungeista sekä Mäntsälän, Nurmijärven, Pornaisten ja Tuusulan kunnista. Kohdeympäristönä toimivat siis itse kohdeorganisaatio, Keski-Uudenmaan pelastuslaitos, joka toimii opinnäytetyön tilaajana sekä kunnat ja kaupungit joille kyseinen organisaatio tuottaa palveluja. Tässä opinnäytetyössä tilaajan tuottama palvelu rajautuu kuntien varautumisen tukemiseen. Seuraavaksi esitellään opinnäytetyön kohdeympäristö ja tämän ympäristön riskit.

### 2.1 Keski-Uudenmaan pelastuslaitos

Keski-Uudenmaan pelastuslaitos vastaa pelastustoimialueensa turvallisuudesta pelastustoimen keinoin sekä huolehtii sopimuksen mukaisesta ensihoidosta ja sairaankuljetuksesta alueen kunnissa ja kaupungeissa. Keski-Uudenmaan pelastuslaitoksen pelastustoimialue muodostuu Hyvinkään, Järvenpään, Keravan ja Vantaan kaupungeista sekä Mäntsälän, Nurmijärven, Pornaisten ja Tuusulan kunnista. Kuvassa yksi on esitetty maantieteellinen alue johon pelastustoimialue rajautuu. (Keski-Uudenmaan pelastuslaitos 2009a, 1.)

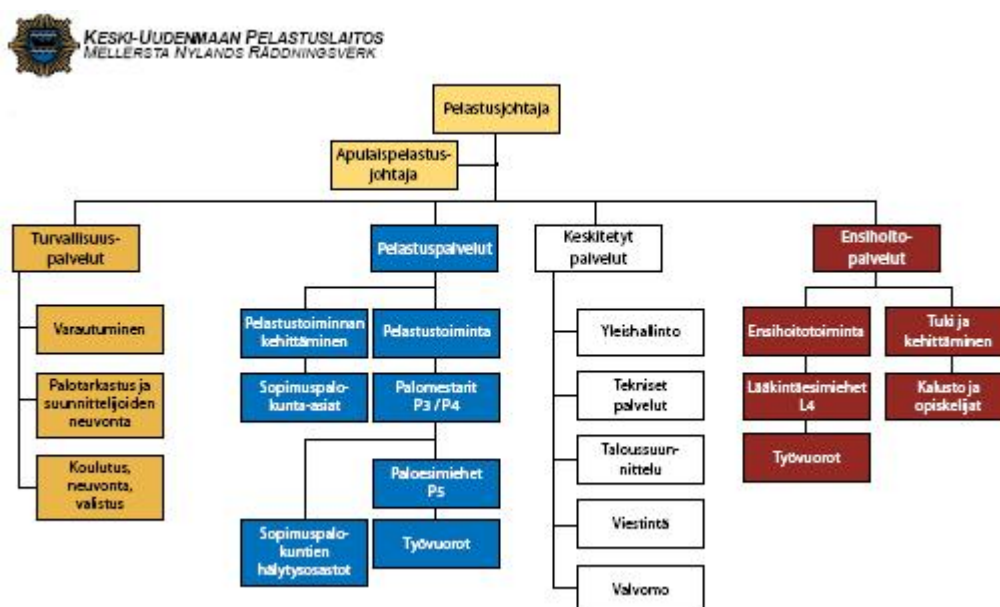


Kuva 1: Keski-Uudenmaan pelastuslaitoksen toimialueen kaupungit ja kunnat

Keski-Uudenmaan pelastuslaitos on kunnallinen Vantaan kaupungin liikelaitos, joka on perustettu virallisesti pelastustoimen alueellistamisen johdosta vuonna 2004. Vantaan kaupungin

organisaatiossa Keski-Uudenmaan pelastuslaitos kuuluu keskushallinnon toimialaan. Pelastuslaitosta johtaa pelastusjohtaja. Toiminta on jaettu toiminnallisesti neljään eri tulosyksikköön, jotka ovat pelastus-, ensihoito-, turvallisuus- ja keskitetyt palvelut. Tarkemmin näiden tulosyksiköiden jako ja pelastuslaitoksen organisaatio on esitetty kuvassa kaksi. (Keski-Uudenmaan pelastuslaitos 2009b, 1 - 3.)

Keski-Uudenmaan pelastuslaitoksen perustehtävä on ehkäistä onnettomuudet ja rajoittaa tapahtuneet vahingot pelastustoimen keinoin. Välitöntä pelastuspalvelua toteutetaan yhdessä paloasemalta ja sairaankuljetuspalveluita 12:sta toimipisteestä. Pelastuslaitoksella työskenteli vuonna 2008 yhteensä 459 henkilöä. Työntekijöiden keski-ikä vuonna 2008 oli 39,5 vuotta. (Keski-Uudenmaan pelastuslaitos 2009b, 1 - 3.)



Kuva 2: Keski-Uudenmaan pelastuslaitoksen organisaatio (Keski-Uudenmaan pelastuslaitos 2008, 5.)

### 2.1.1 Keski-Uudenmaan pelastuslaitoksen riskit

Keski-Uudenmaan pelastuslaitoksen toimintakertomuksen 2008 (2009b, 7 - 9) mukaan Keski-Uudenmaan alue on erittäin voimakkaasti kasvavaa aluetta mikä heijastuu suoraan pelastuslaitoksen toimintaan tehtävämäärien kasvuna. Pelastuslaitoksen tehtävämäärän ennustetaan tällä hetkellä kasvavan noin 1200:lla tehtävällä vuosittain seuraavan kahdenkymmenen vuoden ajan (Keski-Uudenmaan pelastuslaitos 2009c). Toisaalta merkittävät liikenneyhteydet, kuten lentokenttä, tuovat globaalin maailman ja sen kansainväliset riskit ja uhat myös osaksi keski-uusimaalaisten arkea. Toimintakertomuksen 2008 (2009b, 7) mukaan myös ilmastonmuutos tulee vaikuttamaan pelastuslaitoksen tehtäväkenttään erilaisten säähän liittyvien ääri-ilmiöiden lisääntymisenä.

Suurimpana riskinä pelastuslaitoksen johto näkee tällä hetkellä kiristyvän taloudellisen tilanteen ja sen mukanaan tuoman taantumisen. Ongelmaksi muodostuu kuinka selvittää lisääntyvistä uudentyypisistä riskeistä ja tehtävistä samalla kun mahdollisuus panostaa resursseihin on häiriintynyt. Samalla kun resurssit pienenevät pelastuslaitoksen henkilökunta ikääntyy ja toimintaympäristön muutos edellyttää laajaa kehittymistä ja uudenlaista osaamista ja jaksamista. Keski-Uudenmaan pelastuslaitos suorittaa jatkuvaa toimintaympäristönsä tarkastelua sekä oman toimintansa riskienarviointityötä useilla eri tasoilla sekä varautuu varautumis- ja valmiussuunnittelulla alueen kuntien ja kaupunkien kanssa yhteistyössä kohtaamaan alueen riskit ja uhat. (Keski-Uudenmaan pelastuslaitos 2009b, 7 - 8.)

Tärkeässä asemassa myös pelastuslaitoksen riskienhallinnan suhteen onkin yhteistyön onnistuminen pelastustoimialueen kuntien ja kaupunkien kanssa, sillä kunnilla ja kaupungeilla on merkittävä rooli turvallisuustyössä omien palveluidensa tarjoamisen sekä pelastuslaitoksen rahoittamisen kautta. Juntunen, Nurmi ja Stenvall (2009, 13) korostavat, että kuntien roolia yhteiskunnan varautumisessa voidaan pitää merkittävänä ja kuntien valmiussuunnittelu muodostaakin keskeisen osan koko siviilisektorin varautumisessa. Tutkimusten (Juntunen ym. 2009, 83) mukaan useat kuntajohtajat ovat olleet sitä mieltä, että vuonna 2004 toteutettu aluepelastusjärjestelmä on vaikeuttanut huomattavasti kuntien varautumista. Keski-Uudenmaan pelastuslaitos pyrkii tarjoamaan tukea varautumisen suhteen resurssiensa puitteissa toimialueensa kunnille ja kaupungeille vähentäen näin myös omia riskejään (Keski-Uudenmaan pelastuslaitos 2009b, 4).

## 2.2 Pelastustoimialueen kaupungit ja kunnat

Keski-Uudenmaan pelastuslaitoksen pelastustoimialue muodostuu Hyvinkään, Järvenpään, Keravan ja Vantaan kaupungeista sekä Mäntsälän, Nurmijärven, Pornaisten ja Tuusulan kunnista. Alueen kaupungeissa ja kunnissa asui vuonna 2006 yhteensä 400 896 asukasta ja viimeisimmät vuodet kasvuvauhti alueen väestömäärässä on ollut noin prosentin vuodessa. Alueen väestömäärän ennusteet tulevaisuudessa vaihtelevat mutta kaikissa ennusteissa on sama suunta, kasvu. Onkin ennustettu että vuonna 2015 alueen väestömäärä olisi noin 444 000 asukasta. Tämä ennuste noudattelee nykyistä noin prosentin väestömäärän kasvua vuodessa. Pelastustoimialueen kaupunkeja ja kuntia kuvataankin lähes poikkeuksetta kasvaviksi ja kehittyviksi. (Keski-Uudenmaan pelastuslaitos 2009c.)

Keski-Uudellamaalla myös rakennuskanta kasvaa väestömäärän kasvaessa. Vuonna 2006 Keski-Uudenmaan alueella oli 78 794 rakennusta ja näiden kerrosala oli yhteensä 26 014 679 neliometriä (Keski-Uudenmaan pelastuslaitos 2009c). Rakennuskanta koostuu monipuolisesti asuin-, toimisto- ja teollisuusrakennuksista. Samalla voidaan nähdä rakentamisen ja rakennelmien monimuotoistuminen, Keski-Uudenmaan alueella kasvava suuntaus on rakentaa korkeita rakennuksia sekä keskittää rakentamista huomattavissa määrin maan alle. Esimerkkinä voidaan mainita muun muassa Keravan Saviolta lähtävä 13.5 kilometrin pituinen rautatietunneli sekä

rakenteilla oleva Kehärata, jonka tunneliosuus on noin seitsemän kilometriä (Keski-Uudenmaan pelastuslaitos 2009d, 32).

Suomen mittakaavassa Keski-Uudenmaan pelastustoimialue on pinta-alaltaan toiseksi pienin 22:sta pelastustoimialueesta. Pinta-alaltaan Keski-Uudenmaan alueen kaupungit ja kunnat muodostavat 1988,9 neliökilometrin alueen. Sisävesistöt muodostavat tästä kokonaispinta-alasta yhteensä 46,9 neliökilometrin alueen. (Keski-Uudenmaan pelastuslaitos 2009c.)

Keski-Uudenmaan kaupungit ja kunnat tekevät keskenään tiivistä yhteistyötä. Keski-Uudenmaan alueella toimii niin sanottu Kuuma-kumppanuus, joka tarkoittaa kumppanuutta yli kuntarajojen. Kumppanuusverkoston muodostavat Järvenpää, Kerava, Mäntsälä, Nurmijärvi, Pornainen ja Tuusula. Kumppanuuden tavoite on kehittää Keski-Uudenmaan aluetta kilpailukykyisenä ja omaleimaisena asuin- ja yritysypäristönä. Kuuma-kumppanuuden tavoitteena on myös hoitaa kuntien tehtäviä mahdollisimman pitkälle yhdessä sekä kehittää seudullisia palveluita ja yhteistyömalleja. Käytännössä yhteistyö tapahtuu kuntien, yrityselaämän ja oppilaitosten välillä. (Kuuma 2009.)

#### 2.2.1 Pelastustoimialueen kaupunkien ja kuntien riskit

Pelastustoimialueen kaupunkien ja kuntien riskit voidaan nähdä kaksijakoisena, puhtaasti kunnan toimintaan vaikuttavina riskeinä sekä toisaalta kunnan väestön riskeinä. Osittain nämä riskit ovat päällekkäisiä tai vähintään ne vaikuttavat laajasti toisiinsa. Esimerkkinä voidaan todeta kunnan palveluiden tilapäinen katkos ja sen vaikutukset väestöön, toisaalta väestön toimintakyvyn heikentymisen vaikutus kunnan toimintaan kuntalaisten johtaessa ja pyörittäessä kunnan toimintoja.

Kaupunkien ja kuntien riskien tarkastelemiselle antaa hyvän pohjan Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia (Valtioneuvoston kanslia 2006), joka viimeisen kerran on julkaistu vuonna 2006. Kaupungit ja kunnat ovat erittäin tärkeässä asemassa yhteiskunnan riskienhallinnassa (Juntunen ym. 2009, 13) ja Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategiassa annetaankin koko julkisen sektorin, kuten valtioneuvoston, valtion viranomaisten sekä kuntien riskienhallinnan pohjaksi eri uhkamalleja. Kyseisen strategian (Valtioneuvoston kanslia 2006, 11) mukaisia uhkamalleja ovat

- sähköisen infrastruktuurin häiriintyminen
- väestön terveyden ja toimeentuloturvan vakava häiriintyminen
- taloudellisen toimintakyvyn vakava häiriintyminen
- suuronnettomuudet ja luonnon aiheuttamat onnettomuudet
- ympäristöuhkat

- terrorismi sekä järjestäytynyt ja muu vakava rikollisuus
- väestöliikkeisiin liittyvät uhkat
- poliittinen, taloudellinen ja sotilaallinen painostus
- sotilaallisen voiman käyttö.

Näihin edellä esitettyihin uhkamalleihin sisältyvät vielä erikseen jokaiseen uhkamalliin itseensä tunnistetut erityistilanteet, joissa kuvataan tarkemmin tilanteet mitkä voivat aiheuttaa kyseisen uhkan. Nämä uhkamalleihin liittyvät erityistilanteet on esitetty tarkemmin Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategian liitteessä kaksi. (Valtioneuvoston kanslia 2006, 64 - 66.)

Kuitenkin vaikka Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia (Valtioneuvoston kanslia 2006) antaa hyvän pohjan riskientunnistamiselle yhteiskunnassa paikallisellakin tasolla on todettava, että Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategiassa kuvatut uhkamallit kohdistuvat yleensä laajalti koko suomalaiseen yhteiskuntaan. Tämän vuoksi on pohdittava myös kaupunkien ja kuntien alueellisia ja paikallisia riskejä. Lähtökohteisesti voidaan todeta, että paikallistasoon kohdistuukin hyvin monentyypisiä uhkakuvia, jotka usein ovat paikalliseen tilanteeseen sidottuja. Vantaan kaupungin valmiuspäällikkö Jouko Sillanpään (2009) mukaan voidaan sanoa koko Uudenmaan alueen olevan muodostumassa maan pääkeskuksen vaikutusalueeksi. Hänen mukaansa Suomen kansantuotteesta kolmannes tehdään Helsingin seudulla ja alueelle keskittyy yhä suurempi osa maan väestöstä. Täten uhkakuvien voidaan sanoa liittyvän läheisesti valtakunnallisiin uhkiin. Suurimmat uhkat paikallisesti Vantaan näkökulmasta katsottuna Sillanpään (2009) mukaan ovat

- suuri lento-, tieliikenne-, junaonnettomuus
- tuhoisa tulipalo kauppakeskuksissa tai suurissa hoitolaitoksissa
- Vantaanjoen ja Keravanjoen tulvat, tuhoiset myrskyt
- vaarallisten aineiden päästöt, kemialliset ympäristötuhot
- vakava säteilylaskeuma
- maailmalta tuleva tartuntatautien uhka
- laajan joukkopakomaisen maahantulon tilanne
- tietojärjestelmien, energiahuollon, vesihuollon vakavat häiriöt
- tuhoisa terroriteko tai -tekojen sarja, erityisesti suuriin kansainvälisiin tapahtumiin ja vierailuihin liittyen

- sotilaalliset uhkat - kaikissa Suomeen kohdistuvissa sotatoimissa Vantaa on osana pääkaupunkiseutua ja täten mahdollinen kohdealue.

Myös Juntunen ym. (2009, 61 - 65) käsittelevät tutkimuksessaan kuntien sisäisiä uhkakuvia. Heidän mukaansa kuntien toimintoihin kohdistuvia uhkakuvia voi nousta sisäisesti kuntien toiminnasta johtuen sekä ulkoisesti kuntien toiminnan ulkopuolelta. He tähdentävät tutkimuksessaan, että kuntien tulee varautua monenlaisiin, niin paikallisiin, alueellisiin kuin valtakunnallisiin riskeihin.

Tutkimuksessaan Juntunen ym. (2009, 61 - 65) korostavat, että Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategiassa mainitut valtakunnalliset uhkakuvat ja näiden erityislanteet saattavat pahimmallaan heijastua kuntien palvelutoimintaan huomattavastikin. Alueelliset ja paikalliset uhkat puolestaan voivat heidän mukaan liittyä tiettyä aluetta koskettavien ympäristöonnettomuuksien ja luonnonmyllerrysten lisäksi kunkin alueen maantieteellisiin tai tuotannollisiin erityispiirteisiin. Erityisesti paikallisiksi uhkakuviksi nimettiin muun muassa tulipalot, suuronnettomuudet sekä pitkäkestoiset sähkökatkokset. Erittäin vahvasti paikalliseksi asiaksi mainittiin esimerkiksi vesihuolto ja sen mahdolliset ongelmat.

Pelastustoimialueen kaupunkeja ja kuntia voidaan katsoa uhkaavan myös yksilötason uhkat, koska yksilöt muodostavat huomattavan osan kunnan toiminnoista ja toiminnasta. Ilman kuntalaisia on vaikea nähdä toimivaa ja toiminnassa olevaa kuntaa. Näistä yksilön kohtaamista riskeistä Markku Ström (2007, 17) mainitsee tutuimmiksi liikenneonnettomuuden, tulipalon ja veden varaan joutumisen. Liikenneonnettomuuksissa menehtyy vuosittain noin 400 henkeä ja hukkumisen seurauksena noin 200 henkilöä vuodessa (Ström 2007, 17). Lisäksi Ström (2007, 17) kirjoittaa Suomessa tulipaloissa menehtyvän vuosittain 75 - 110 ihmistä. Keski-Uudenmaan pelastustoimialueen kaupunkien ja kuntien alueella kuoli tulipaloissa vuonna 2008 vain kaksi ihmistä. Väestöpohjaan suhteutettuna tämä on vain neljäsosa Suomen keskiarvosta (Keski-Uudenmaan pelastuslaitos 2009b, 4). Onnettomuuksissa menehtyi pelastustoimialueella vuonna 2007 58 henkilöä (Keski-Uudenmaan pelastuslaitos 2008, 19).

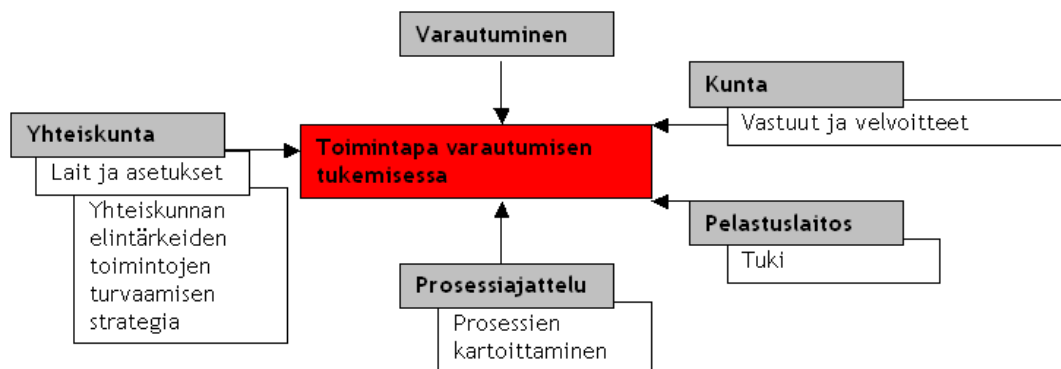
Yksilön riskeistä on mainittava myös tapaturmat. Vuonna 2006 koko maassa kuoli tapaturmissa Kansanterveyslaitoksen (2008, 6) mukaan 3082 henkilöä. Yhteensä vuosina 1997 - 2006 menehtyi pelastustoimialueella tapaturmaisesti 1514 henkilöä, keskiarvon ollessa täten alueella noin 150 tapaturmaisesti menehtynyttä vuodessa. Tapaturmakuolleisuus ikä- ja sukupuolivakioituna pelastustoimialueella 100 000:tta asukasta kohti vuosina 1997 - 2006 oli 54.0, kun koko maan keskiarvo oli 58.7. Jos laskennallisesti halutaan arvioida paljonko tapaturmia kaiken kaikkiaan sattuu, voidaan käyttää seuraavaa karkeaa arviota: on arvioitu että jokaista tapaturmakuolemaa kohti on noin 30-kertainen määrä tapaturmista johtuvia vuodeosastohoitoja ja 200-kertainen määrä polikliinisesti hoidettuja tapaturmia. (Kansanterveyslaitos 2008, 6 - 10.)

Voidaan siis todeta, että kaupunkien ja kuntien riskejä tulee tarkastella sekä valtakunnallisesti, alueellisesti, paikallisesti että yksilötasolla. Samoin voidaan todeta kaikkien edellä mainit-

tujen riskitasojen olevan ainakin jossain määrin suhteessa toisiinsa. Kaiken tasoisia riskejä tulee siis tarkastella paikallisesta näkökulmasta ja ne tulee suhteuttaa aina paikallisiin oloihin.

### 3 TEOREETTINEN VIITEKEHYS

Opinnäytetyön teoreettinen viitekehys rakentui kahdelle eri pääpainolle, varautumisen ja prosessiajattelun teorialle. Yhdessä nämä muodostivat teoreettisen pohjan opinnäytetyölle. Teoreettisen viitekehysten päätutkimuskysymykseksi nousivat " millainen on Keski-Uudenmaan pelastuslaitoksen kuntien varautumisen tukemisen prosessi sekä mitkä ovat tämän prosessin kehityskohteet jatkossa?". Täten tuli ymmärtää varautumisen teoria sekä kyetä mallintamaan yhden organisaation toimintatapa rajatussa ympäristössä. Tähän mallinnukseen vaadittiin prosessiajattelua ja erityisesti prosessien kartoittamisen teoriaa. Lisäksi oli käsiteltävä yhteiskunnan lakien ja asetusten tuomia velvoitteita varautumisen ja sen tukemisen suhteen sekä kunnille että pelastuslaitoksille. Opinnäytetyön rakentuminen Keski-Uudenmaan pelastustoimialueen kuntien varautumisen tukemisen toimintatavan kuvaamisessa on esitetty kuvassa kolme.



Kuva 3: Opinnäytetyön rakentuminen

Edellä esitetyt tutkimuskysymykset rakentuivat ongelmasta, joka oli havaittavissa siitä, että Keski-Uudenmaan pelastuslaitoksen toimintatapaa ei oltu kirjallisesti dokumentoitu vaan toiminta oli organisaatioon vuosien varrella syntynyt. Tämä toimintatapa oli tallennettu vain organisaatiossa toimivien yksilöiden mieliin. Toisaalta laajemmaltikin Suomesta puuttui yhtenäinen hyvin kirjattu ja kuvattu kuntien varautumisen tukemisen toimintamalli. Osittain tämän johdosta jokainen aluepelastuslaitos toteutti pelastustoimialueensa kuntien varautumisen tukemista omalla tavallaan. Toisaalta haasteena oli, että vaikka yhteiskuntaamme valtiotason tasolla on saatu luotua selkeä ja tutkimuskirjallisuudessa vahvistusta saanut toimintamalli varautumisen suhteen, kuntien ja pelastuslaitosten roolia tässä varautumisen kokonaisuudessa ei ole kuitenkaan juuri tunnistettu.



### 3.1 Varautuminen

Varautumisella tarkoitetaan kaikkia niitä toimenpiteitä, joilla varmistetaan tehtävien mahdollisimman häiriötön hoitaminen kaikissa turvallisuustilanteissa (Valtioneuvoston kanslia 2006, 73). Turvallisuustilanteita ovat normaaliolot, häiriötilanteet ja poikkeusolot, lisäksi niin kutsuttuja erityistilanteita voi olla kaikissa edellä mainituissa turvallisuustilanteissa (Parmes ym. 2007, 47 - 48). Turvallisuustilanteet kuvataan tarkemmin luvussa 3.1.1.

Tärkeimmät varautumista yleisesti ohjaavat säädökset ovat valmiuslaki (1080/1991), puolustustilalaki (1083/1991), pelastuslaki (468/2003), valtioneuvoston asetus pelastustoimesta (787/2003) sekä laki huoltovarmuuden turvaamisesta (1390/1992). Näissä laissa käsitellään lainsäädännön tuomat velvoitteet ja tehtävät varautumisessa.

Valmiuslain (1080/1991) 40§ määrää viranomaiset varautumaan myös poikkeusoloihin. Täten lainsäädännöllistä varautumisvelvoitetta viranomaisella ei ole normaaliolojen erityis- tai häiriötilanteisiin. Kuitenkin perustuslain (731/1999) 22§ määrää, että julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Heinonen (2009, 17) toteaa ihmisarvoisen elämän olevan subjektiivinen oikeus, toisin sanoen palvelua tarvitsevalle on annettava apu tai etuus mikäli hän sitä tarvitsee. Kansalaisille on siis taattava riittävät elämisen edellytykset yhteiskunnallisesta tilanteesta riippumatta. Viranomaiset ovat täten velvoitettuja tuottamaan palveluja kansalaisille myös yhteiskunnan ongelmatilanteissa.

Varautuminen jaetaan usein kahteen osaan, valmiuslain (1080/1991) mukaiseen viranomaisten suorittamaan varautumiseen ja pelastuslain (468/2003) mukaiseen omatoimiseen yritysten ja kansalaisten suorittamaan varautumiseen. Yhteiskunta varautuu riskien ja uhkien varalta tunnistamalla ja arvioimalla riskejä ja uhkia sekä näiden vaikutuksia, laatimalla valmiussuunnitelmia, varastoimalla kriittisiä raaka-aineita, sopimalla ennalta henkilöstön, ajoneuvojen, tilojen ja materiaalien käytöstä, ylläpitämällä uskottavaa puolustuskykyä sekä kouluttamalla ja harjoittamalla toimijoitaan erityistilanteiden varalle. Yritykset ja yhteisöt varautuvat laatimalla eriasteisia turvallisuussuunnitelmia sekä harjoittelemalla ja kouluttamalla henkilöstöään. Yksittäinen kansalainen puolestaan varautuu säästämällä ja vakuuttamalla huonojen taloudellisten aikojen ja onnettomuuksien varalta sekä toimimalla viranomaisten varautumisohjeiden mukaisesti. (Ström 2007, 21.)

Varautuminen rakentuu normaaliolojen järjestelyjen ja suunnitelmien pohjalle. Ne organisaatiot ja henkilöt, jotka tekevät ja vastaavat tehtävistä normaalioloissa, tekevät ja vastaavat niistä lähtökohtaisesti myös häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Tilanteen eskaloituessa tavoitteena onkin välttää kokonaan uusien organisaatioiden perustamista. (Ström 2007, 21.)

#### 3.1.1 Varautumisen turvallisuustilanteet ja tehtävät karkeasti

Normaalioloihin liittyy erilaisia ja eri syistä aiheutuvia uhkia. Näihin uhkiin tulee kuitenkin pystyä reagoimaan ja niistä on toivuttava normaaliolojen säädöksillä ja voimavaroilla. Nor-

maalioloissa tapahtuva valmiussuunnittelu ja tämän pohjalta toteutetut järjestelyt sekä järjestelmät luovat perustan myös toiminnalle häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Erityisesti korostuvat normaalioloissa tehtävät suojaukset johtamiseen ja elintärkeiden toimintojen ohjaamiseen tarvittavat sähköisen viestinnän ja tietoliikenteen järjestelmät. (Parmes ym. 2007, 47 - 48.)

Normaaliolojen häiriötilanteessa valtionjohdon ja eri viranomaisten tulee ryhtyä erityiseen toimiin uhan torjumiseksi ja siitä toipumiseksi. Häiriötilanteessa korostuu valtionjohdon ja eri viranomaisten yhteistoiminnan sekä johtamisen tehostaminen. Häiriötilanteessa tulee tiedottaa aktiivisesti tilanteesta ja sen aiheuttamista toimenpiteistä ja toimintaohjeista. Häiriötilanteet saattavat edellyttää normaaliolojen säädösten tarkistamista, määrärahojen kohdentamista uudelleen, henkilöstön määräämistä palvelukseen ja muiden lisäresurssien osoittamista. (Parmes ym. 2007, 47.)

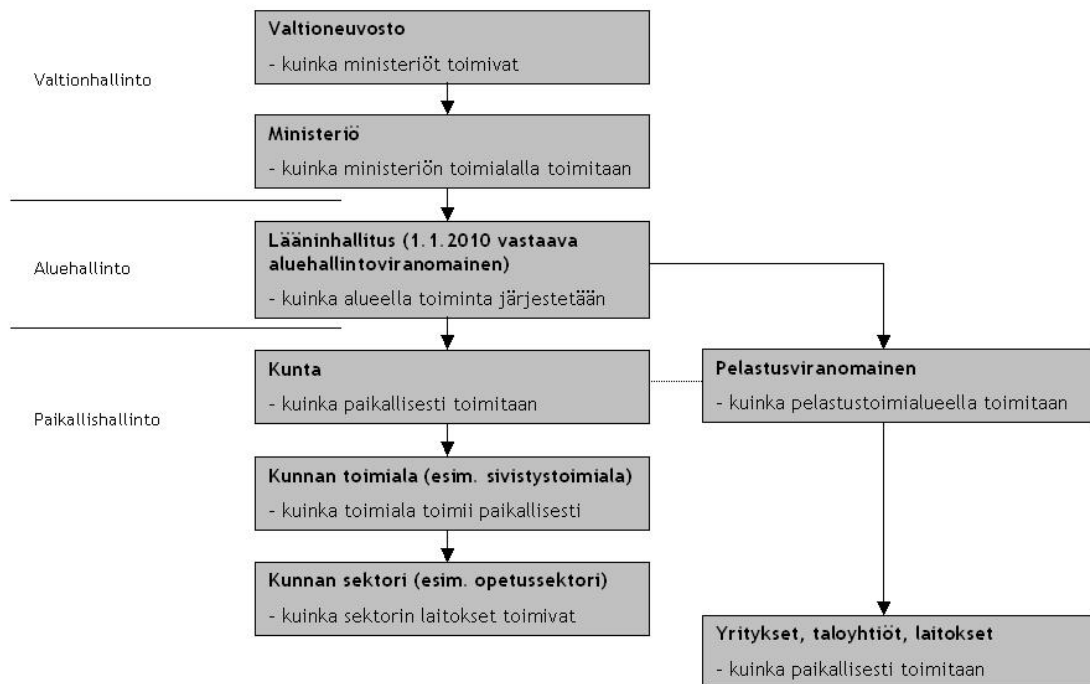
Varautumisen käsikirjan (Parmes ym. 2007, 47 - 48) mukaan poikkeusoloilla käsitetään valmiuslaissa ja puolustustilalaissa säädettyjä olosuhteita, joiden hallitseminen ei ole mahdollista viranomaisten normaalein toimivaltuuksin tai resurssein. Poikkeusoloissa tarvitaan siis lain-säädöllisiä toimenpiteitä ja yhteiskunnan lisäresursseja. Valmiuslaissa (1080/1991) ja puolustustilalaissa (1083/1991) säädetään toimivaltuuksien ja voimavarojen käyttöönottamisesta ja lisäämisestä tilanteissa, joissa näiden lakien edellyttämät edellytykset täyttyvät. Valmiuslain (1080/1991) 40§ säädetään, että valtioneuvoston, valtion hallintoviranomaisten, valtion liikelaitosten, muiden valtion viranomaisten sekä kuntien on turvattava tehtäviensä mahdollisimman häiriötön hoitaminen myös poikkeusoloissa. Valmiuslain (1080/1991) 40§:ssä säädetään myös, että turvaaminen tulee toteuttaa valmiussuunnitelmin ja poikkeusoloissa tapahtuvan toiminnan etukäteisvalmisteluin sekä muin toimenpitein.

Häiriötilanteet ja poikkeusolot aiheuttavat lähes aina muutoksia yhteiskunnan ja eri viranomaisten tehtäviin. Toisen toimialan tai sektorin tehtävät ja velvollisuudet lisääntyvät, toisen vähenevät, jotkut tehtävät saattavat puolestaan jäädä kokonaan pois. Täten varautumisessa on tärkeää pohtia etukäteen tehtävien tärkeysjärjestystä omassa organisaatiossa. Toisaalta on myös mahdollista, joskin epätodennäköistä, että tehtävien tärkeysjärjestys voi muuttua suunnitellusta ja totutusta. (Ström 2007, 22 - 23.)

### 3.1.2 Varautumisen tasot

Suomessa varautuminen ulottuu läpi yhteiskuntarakenteiden ylhäältä aina alas asti. Varautumisen tasojen tulee kytkeytyä toisiinsa mahdollisimman kitkattomasti. Ylhäältä alaspäin määritellään miten alempi taso varautuu ja toimii. Varautumisen käsikirja (Parmes ym. 2007, 215) käsittelee asiaa valmiussuunnittelun suhteen, niin että valtioneuvosto määrittelee suunnitelmassaan miten ministeriöt toimivat, ministeriöt puolestaan kuinka ministeriön toimialalla toimitaan, läänit taas kuinka alueella kyseinen toiminta järjestetään, kunta miten paikallisesti toimitaan, kunnan toimialat kuinka kyseinen toimiala toimii ja kunnan sektori määrittelee

miten sektorin laitokset toimivat. Edellä mainitut varautumisen tasot ja näiden tasojen suunnitteluketju esitetään kuvassa 4.



Kuva 4: Varautumisen tasot ja suunnitteluketju karkeasti

### 3.1.2.1 Valtionhallinto

Tasavallan presidentti tekee päätökset liittyen yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamiseen näiden liittyessä sotilaskäskyihin. Valtioneuvosto määrittää kuinka ministeriöt toimivat ja laatii strategioita koskien koko yhteiskunnan varautumista, esimerkiksi yhteiskunnan elintärkeiden turvaamisen strategian. Valtioneuvosto myös johtaa, valvoo ja sovittaa yhteen yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamista yhteistyössä toimivaltaisen ministeriön kanssa. (Ström 2007, 23 - 24.)

Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan tehtävänä on valmistele- vasti käsitellä tärkeät ulko-, ja turvallisuuspolitiikkaa sekä muita Suomen ulkovaltojen suhteisiin liittyviä asioita sekä tärkeitä kokonaismaanpuolustusta koskevat asiat. Valtioneuvoston kanslia käsittelee yhteistyössä muiden ministeriöiden kanssa asiat, jotka liittyvät esimerkiksi valtioneuvoston ja ministeriöiden turvallisuuspalveluun sekä häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin varautumiseen. (Ström 2007, 24.)

Ministeriöiden kansliapäälliköt vastaavat oman hallinnonalansa kyvystä toteuttaa tehtävänsä mahdollisimman häiriöttömästi kaikissa turvallisuustilanteissa. Ministeriöiden valmiuspäälliköt käsittelevät yhteistyöelimessään eri turvallisuustilanteisiin varautumista. Ministeriöiden valmiuspäälliköiden tehtävänä on myös johtaa ja valvoa oman hallinnonalan valmiussuunnittelua

ja varautumisen etukäteisvalmisteluja. Ministeriössä toimii lisäksi valmiustoimikunta, jonka tehtävänä on valmistella toimintaa häiriötilanteita ja poikkeusoloja varten. (Ström 2007, 24.)

Elinkeinoelämän ja eri viranomaisten välinen yhteistyöorganisaatiossa huoltovarmuuteen liittyvissä tehtävissä on puolustustaloudellinen suunnittelukunta, joka seuraa eri alojen huoltovarmuutta sekä tuottaa esityksiä yhdessä huoltovarmuuskeskuksen kanssa. Huoltovarmuuskeskus rahoittaa ja panee kyseiset esitykset toimeen. (Ström 2007, 24.)

### 3.1.2.2 Aluehallinto

Aluehallintotasolla lääninhallituksilla on useita tehtäviä, jotka liittyvät eri aloille. Aluehallintoviranomaiset laativat ja pitävät yllä valmiussuunnitelmia ja varautuvat alueellisesti eri turvallisuustilanteisiin. Aluehallintoviranomaisten tehtävänä on ohjata ministeriöiden ohjeistuksen mukaan toimialansa paikallishallinnon varautumista sekä seurata paikallishallinnon varautumisesta suoriutumista. Lääninhallitus myös sovittaa yhteen alueensa valmiussuunnittelua sekä koordinoi eri viranomaisten yhteistoimintaa ja luo varautumisen tilannemalleja. (Lääninhallituslaki 22/1997; Ström 2007, 25.)

### 3.1.2.3 Paikallishallinto

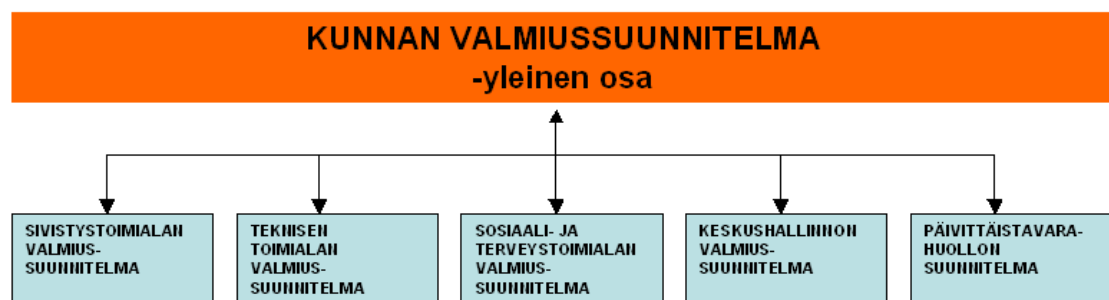
Paikallishallintotasolla kunta tai kaupunki vastaa oman kaupunkinsa varautumisesta sekä kyvystä tuottaa palveluita kuntalaisille kaikissa turvallisuustilanteissa. Esimerkiksi sosiaalihoitolain (710/1982) 13§:n sekä kansanterveyslain (66/1972) 14§:n mukaan kunnan velvollisuus on huolehtia sekä edistää alueellaan terveyden, toimintakyvyn ja sosiaalisen turvallisuuden huomioon ottamista. Voidaan siis perustellusti sanoa paikallishallinnon varautumisen olevan avainasemassa varautumisen ketjussa. Jos kunta ei pysty takaamaan kuntalaisensa elinmahdollisuuksia ja turvallisuutta, saattaa yksittäinen kuntalainen nopeasti olla erittäin vaikeassa asemassa.

Kunnanjohtaja sekä kunnanhallitus johtavat ja ohjaavat kuntansa varautumista ja valmiussuunnittelua, nämä tahot myös yhteensovittavat ja valvovat kunnan eri toimialojen varautumista (Ström 2007, 25). Varautumisjärjestelyistä päävastuussa on Heinosen (2009, 24) mukaan kunnanjohtaja, sillä varautumisvelvoite seuraa aina virkavastuuta. Heinonen (2009,24) jatkaa, että velvollisuus suorittaa virkatehtävät kuuluu henkilökohtaisesti jokaiselle virkamiehelle, eikä vastuuta voi siirtää. Tosin virkamies voi käyttää apunaan tehtävänsä nimettyjä henkilöitä.

Vaikka kunnanjohtaja vastaa koko kunnan varautumisesta ja valmiussuunnittelusta, vastaa myös kunnan jokainen toimiala oman alansa varautumisesta ja etukäteisvalmisteluista. Kunnan toimialan varautumista ja etukäteisvalmisteluita ohjaavat voimassaoleva lainsäädäntö, oman hallinnon ohjeet sekä kunnanhallituksen päätökset ja viitoitukset. (Ström 2007, 25 - 26.)

Kunnan varautuminen tapahtuu laatimalla valmiussuunnitelmia, tekemällä etukäteisvalmisteluja, kouluttamalla henkilökuntaa ja harjoittelemalla mahdollisia kriisejä varten (Ahola ym. 2007, 14). Tärkein funktio varautumisessa on valmiussuunnittelu, joka on normaalioloissa tapahtuvaa varautumisen suunnittelua. Valmiussuunnittelun tuotos on valmiussuunnitelma, jossa selvitetään erityistilanteiden, häiriötilojen ja poikkeusolojen vaikutukset kunnan tehtäviin ja toimintaan, toiminnan jatkuvuuden turvaaminen sekä toimenpiteet normaalioloihin palaamiseksi. (Ahola ym. 2007, 42 - 44.)

Valmiussuunnitelma kunnassa jaetaan yleensä kahteen osaan, yleiseen osaan sekä kunnan toimialojen suunnitelmiin. Toimialat ja niiden sisältämät sektorit vaihtelevat hieman kunta-kohtaisesti mutta yleensä toimialoja ovat sivistys-, tekninen-, sosiaali- ja terveystoimi tai -toimiala. Lisäksi toimialakohtaisiin suunnitelmiin voi kuulua keskushallinnon toimiala sekä päivittäistavarahuollon suunnitelma, joka voi kuulua myös jonkin toimialan sisälle. Yhdessä nämä muodostavat kunnan valmiussuunnitelma kokonaisuuden. Kunnan valmiussuunnitelman yleisen osan ja toimialakohtaiset osien tulee olla keskenään ristiriidattomia. Kuvassa viisi esitetään malli miten valmiussuunnitelma voi jakautua kunnassa. (Ström 2007, 26 - 27.)



Kuva 5: Valmiussuunnitelman jakautuminen kunnassa (Ström 2007, 27.)

Kunnan valmiussuunnitelman yleinen osa

Valmiussuunnitelman yleinen osa laaditaan kunnanjohtajan johdolla. Kunnan toimialojen asiantuntijat osallistuvat sen laatimiseen ja toimialasuunnitelmien keskeiset asiat kootaan siihen. Tavallisimmin valmiussuunnitelman yleinen osa hyväksytään kunnanvaltuustossa. Ensimmäisessä valmiussuunnitelma on tarkoitettu kunnan johdon sekä päättäjien käyttöön. (Ström 2007, 26 - 27.)

Strömin (2007, 26 - 27) mukaan kunnan valmiussuunnitelman yleisessä osassa tulee

- antaa varautumisen ja valmiussuunnittelun perusteet
- kuvata oman kunnan toimintaa koskevat uhkatilanteet ja näiden vaikutukset kunnan toimintaan sekä kuntalaisten elämään

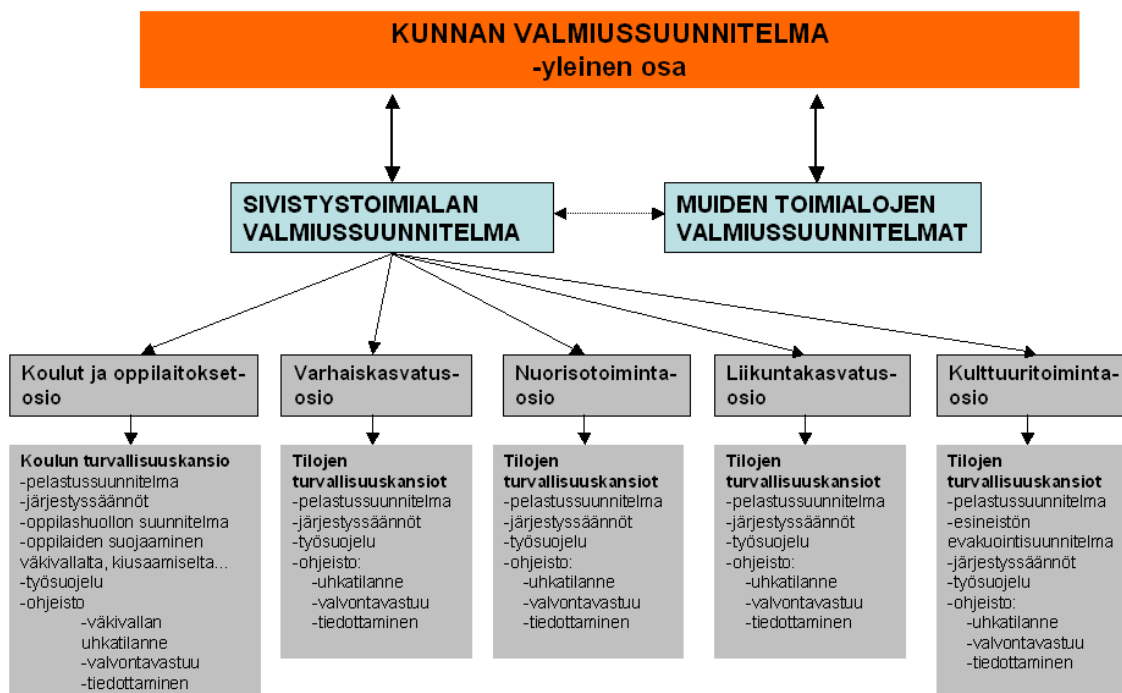
- selvittää kunnan eri toimialojen keskeisimmät tehtävät kuntalaisten turvallisuuden ja toimeentulon sekä kunnan peruspalveluiden turvaamiseksi yhteiskunnan elintärkeisiin toimintoihin kohdistuvissa uhkatilanteissa
- selvittää miten kunnan hallinto ja johtaminen järjestetään uhkatilanteissa
- ilmoittaa uhkatilanteiden edellyttämät muutokset organisaatioon
- antaa ohjeet valmiussuunnitelman laatimisesta ja ylläpidosta
- antaa ohjeet henkilöstön perehdyttämisestä ja kouluttamisesta
- todeta yhteistyötahojen keskeiset tehtävät ja yhteystiedot.

#### Kunnan toimialojen valmiussuunnitelmat

Kunnan toimialakohtaiset valmiussuunnitelmat puolestaan laaditaan toimialajohtajan johdolla ja sen laatimiseen osallistuvat kyseisen toimialan keskeiset henkilöt. Toimialakohtaiset valmiussuunnitelmat käsitellään toimialan toimintaa johtavassa lautakunnassa ja sen hyväksyy yleensä kunnanhallitus. (Ström 2007, 28.)

Kun kunnan valmiussuunnitelman yleisessä osassa kuvataan tiivistetysti toimialojen keskeisimmät tehtävät kuntalaisten turvallisuuden ja toimeentulon sekä kunnan peruspalveluiden turvaamiseksi yhteiskunnan elintärkeisiin toimintoihin kohdistuvissa uhkatilanteissa, kuvataan toimialakohtaisissa valmiussuunnitelmissa yksityiskohtaisesti eri turvallisuustilojen vaikutukset sekä toimialan varsinaisiin että eri turvallisuustilojen tehtäviin. Toimialakohtaisessa valmiussuunnitelmassa myös kuvataan miten kyseisen toimialan toiminnan jatkuvuus voidaan turvata kaikissa olosuhteissa. (Ström 2007, 27 - 28.)

Toimialan valmiussuunnitelmissa tulee ottaa huomioon myös kunnan muiden toimialojen vaatimukset kyseessä olevalle toimialalle. Lisäksi tulisi vastaavasti pohtia oman toimialan vaatimukset muille toimialoille ja tiedustella ovatko nämä vaatimukset realistisia ja toteutettavissa. Kunnan toimialan valmiussuunnitelma jakautuu yleensä vielä alaosiin, joita ovat kyseisen toimialan sektorit. Toimialan sektorit vastuuttavat lisäksi sektorin toimilaitokset laatimaan omat suunnitelmansa näihin kohdistuvien velvoitteiden mukaisesti. Tämä prosessi esitetään karkeasti esimerkkinä sivistystoimialan näkökulmasta kuvassa kuusi. (Kuhanen 2009.)



Kuva 6: Kunnan valmiussuunnittelun osatasot, malli sivistystoimiala

#### Kunnan todellinen valmius

Täytyy ottaa kuitenkin huomioon, että vaikka kunnassa valmiussuunnittelu sekä muut varautumistoimenpiteet olisi tehty, ei tämä itsessään vielä takaa todellista valmiutta. Kuntien todellinen valmius tehtävien hoitamiseen kaikissa olosuhteissa muodostuu Heinosen (2009, 24) mukaan mikäli johtavat virkamiehet

- tiedostavat vastuunsa
- tunnistavat oman toimialansa riskit ja uhat
- hallitsevat oman toimialansa valmiusasiat
- ovat kiinnostuneita valmiusasioista
- pystyvät käyttämään riittävästi työaikaa valmiuden ylläpitämiseen ja kehittämiseen.

Voidaan siis todeta kunnan varautumisen ja todellisen valmiuden suhteen olevan tärkeää, että varautumistoimenpiteet ovat hyvin suoritettu ja asioista vastaavat virkamiehet ovat kiinnostuneita oman alansa valmiusasioista ja heillä on kyky sekä halu hoitaa heidän vastuullaan olevat kunnan varautumisasiat.

#### Kunnan turvallisuusviranomaisten varautuminen ja kunnan varautumisen tukeminen

Kunnissa toimivat eri turvallisuusviranomaiset, kuten pelastuslaitos, varautuvat myös tuottamaan palveluitaan ja suojelemaan kuntalaisia, omaisuutta ja ympäristöä kaikissa turvallisuus-

tilanteissa. Pelastuslaitos voi tukea myös koko kunnan varautumista. Pelastuslaitoksilla ei nykysäädösten mukaan ole kuitenkaan suoranaista lakisääteistä velvollisuutta tukea kuntien varautumista. Pelastuslaitoksen tulee huolehtia ainoastaan Pelastuslain 3§:n mukaisesta väestönsuojeluelvoitteestaan, jota sinällään voidaan pitää osaltaan myös koko kunnan varautumisena. Alueen pelastustoimen tulee laatia kyseiset väestönsuojaamista koskevat suunnitelmat yhteistyössä kuntien ja muiden osapuolten kanssa (Pelastuslaki 5§). Pelastuslain 51§:n mukaan pelastusviranomainen voi tehdä suuronnettomuuksien ja väestönsuojelun varautumisjärjestelyjen valvomiseksi tarkastuksia. Täten pelastusviranomainen voi pyytää ja saada selvityksiä pelastuslain ja sen nojalla annetun asetuksen pohjalta tehdyistä suunnitelmista ja muista ennakoivista toimenpiteistä. Heinosen (2009, 45 - 46) mukaan tämä tarkoittaa, että pelastusviranomainen voi suoranaisesti valvoa ainoastaan pelastustoimintaan tai väestönsuojeluun kuuluvia tehtäviä. Valvontaoikeuden ulkopuolella jäävät hänen mukaansa esimerkiksi tartuntataudit, ympäristöterveydenhuollon tehtävät, vesi- ja energiahuolto sekä muut teknisen toimialan tehtävät.

Usein kunnan varautumisen tukemisessa pelastuslaitoksen rooli onkin toimia asiantuntijaorganisaationa kuntiin päin. Varsinaista lakisääteistä velvollisuutta tähän ei kuitenkaan ole. Uuden pelastuslain luonnoksen mukaan pelastuslaitosten tehtäväksi tulisi myös lakisääteisesti tukea kuntien valmiussuunnittelua siten kuin pelastuslaitos on alueensa kuntien kanssa sopinut. Varsinainen vastuu varautumisesta ja valmiussuunnittelusta olisi kuitenkin edelleen kunnilla itsellään. (Sisäasianministeriö 2008, 5)

Nykyisellään pelastuslaitosten tuki varautumisen suhteen määritellään palvelutasopäätöksessä, jonka alueen pelastustoimi tekee kuntia kuultuaan (Pelastuslaki 13§). Pelastuslain 13§:n mukaan palvelutasopäätöksessä ei tarvitse kuitenkaan mainita varautumisen tukemista lainkaan, poisluettuna väestönsuojelu. Pelastuslain 13§:ssa säädetään ainoastaan, että palvelutasopäätöksessä tulee selvittää alueella esiintyvät uhat, käytettävät voimavarat ja määritellä onnettomuuksien ehkäisy, pelastustoiminnan ja väestönsuojelun palvelujen taso sekä suunnitelmat näiden kehittämiseksi.

Jotkin pelastuslaitokset ovat kuitenkin omatoimisesti palvelutasopäätöksissään ja muissa asiakirjoissaan määritelleet myös kokonaisvaltaisen kunnan varautumisen tukemisen tason. Keski-Uudenmaan pelastuslaitos on määritellyt, että Keski-Uudenmaan pelastuslaitoksen valmiustoimiston tavoitteena on vakiinnuttaa kuntien valmiussuunnittelun tukeminen jatkuvaksi prosessiksi (Keski-Uudenmaan pelastuslaitos 2009b, 4). Keski-Uudenmaan pelastuslaitos on tukenut osakaskuntiaan valmiussuunnittelussa ja varautumisessa jatkamalla vuoden 2009 alussa kuntien teknisen ja ympäristötoimialan valmiussuunnitteluprosessia yhtenäisen suunnitelmapohjan aikaansaamiseksi ja osakaskuntien sivistystoimialojen vastaavanlainen valmiussuunnitteluprosessi on käynnistetty (Keski-Uudenmaan pelastuslaitos 2009a, 3). Lisäksi Keski-Uudenmaan pelastuslaitoksen riskienhallintapäällikkö Hannu Kuhasen (2009) mukaan syksyllä 2009 käynnistetään osakaskuntien sosiaali- ja terveystoimialan valmiussuunnitteluprosessin



tukeminen ja vuoden 2010 keväällä aloitetaan kuntien valmiussuunnitelman yleisen osan valmiussuunnittelun tukemisen prosessi.

Keski-Uudenmaan pelastuslaitos tukee osakaskuntien varautumista myös osoittamalla yhden viranhaltijoistaan jokaiseen kuntaan ja kaupunkiin toimimaan yhteyshenkilönä asioiden hoitamisessa kunnan ja pelastuslaitoksen välillä. Lisäksi yhteyshenkilö ja tarvittaessa muut tarvittavat asiantuntijat pelastuslaitokselta osallistuvat kunnan valmiussuunnittelun johtoryhmiin tai vastaaviin kokouksiin. Pelastuslaitos sijoittaa kunnan omaa johtokeskusta varten myös yhden tai kaksi henkilöä toimimaan pelastustoiminnan koordinoijana, avustamaan tilannekuvan luomisessa ja ylläpitämisessä sekä tukemaan kunnan johtoryhmän työskentelyä suuronttomuus-, häiriö- ja erityistilanteissa sekä poikkeusoloissa. (Keski-Uudenmaan pelastuslaitos 2009d, 40 -41.)

Paitsi toimimalla varautumisen ja valmiussuunnittelun asiantuntijana ja koordinaattorina Keski-Uudenmaan pelastuslaitos pitää yllä väestönsuojelujärjestelmää osakaskunnissaan kehittämällä väestönhälytysjärjestelmää, valvomalla väestön suojautumismahdollisuuksia, pitämällä yllä poikkeusolojen pelastustoiminnan ja väestönsuojelun johtamisjärjestelmää ja -organisaatiota, tukemalla kuntien henkilöstö-, tila-, ajoneuvo- ja materiaalivarauksia, valvomalla eri organisaatioiden omatoimista varautumista sekä tukemalla kuntien valmiussuunnittelua ja käynnistämällä vuoteen 2015 mennessä koko toimialueen kattavan koulutusjärjestelmän. (Keski-Uudenmaan pelastuslaitos 2009d, 40 -46.)

#### Organisaatioiden omatoiminen varautuminen kunnassa

Kuntien ja näissä toimivien turvallisuusviranomaisten lisäksi myös kunnan yksityiset ihmiset, yritykset ja yhteisöt varautuvat. Tätä varautumista kutsutaan omatoimiseksi varautumiseksi (Ahola ym.2007, 15). Omatoiminen varautumisvelvollisuus koskee pelastuslain (468/2003) mukaan kaikkia, sillä rakennuksen omistaja tai haltija, teollisuus- ja liiketoiminnan harjoittaja, virasto, laitos ja muu yhteisö on asianomaisessa kohteessa ja muussa toiminnassaan velvollinen ehkäisemään omatoimisesti vaaratilanteiden syntymistä sekä varautumaan henkilöiden, omaisuuden ja ympäristön suojaamiseen vaaratilanteissa. Pelastusviranomaisen huolehtii, ohjaa ja valvoo valtioneuvoston asetuksen pelastustoimesta (787/2003) 5§:n mukaan omatoimista varautumista alueellaan.

Yksityisten yritysten poikkeusoloihin liittyvät velvoitteet perustuvat joko lainsäädäntöön, sopimukseen tai vapaaehtoisuuteen. Tarvittaessa yhteiskunta voi lakien perusteella velvoittaa yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen kannalta ratkaisevan tärkeitä yrityksiä varautumaan häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin. Velvoite voi liittyä esimerkiksi toimilupaan. Tällaisia toimijoita joilla velvoite sisältyy toimilupaan ovat esimerkiksi suuret energianjakeluyhtiöt ja tietoliikenneoperaattorit. (Parmes ym. 2007, 47 - 48.)

### 3.2 Prosessit

Tässä opinnäytetyössä merkittävän osan teoreettisesta viitekehyksestä muodosti prosessien teoriapohja. Tavoitteena opinnäytetyössä oli tarkastella ja kuvata prosessiksi Keski-Uudenmaan pelastuslaitoksen toimintatapa kuntien varautumisen tukemisessa sekä tunnistaa toimintatavan kehityskohteet. Organisaation kyseistä toimintatapaa ei ollut mallinnettu prosessiksi ja toimintatavasta oli irrallisia asiakirjoja sekä ajan mittaan syntyneitä toimintatapoja työntekijöiden mielissä.

Vasta viime vuosina prosessiajattelun tärkeys on tiedostettu länsimaissa (Hannus 2000, 41). Yleensä voidaan todeta, että voimakas kehityssuunta viime aikoina on ollut nimenomaan prosessien tunnistaminen ja niiden kehittäminen (Laamanen 2007, 19). Myös Keski-Uudenmaan pelastuslaitoksen pelastusjohtaja Pekka Vänskä (Keski-Uudenmaan pelastuslaitos 2009b, 1) toteaa, että viime vuosina pelastuslaitoksella on panostettu ja tullaan jatkossa panostamaan osaamisen ja erityisesti prosessien kehittämiseen sekä järjestelmien rakentamiseen.

#### 3.2.1 Prosessin käsite

Sanaa prosessi voidaan käyttää useissa eri merkityksissä. Usein kuulee käytettävän sanaa prosessi esimerkiksi muutos-, kehitys-, oppimis-, ymmärrys- ja kasvu- sanojen yhteydessä. Toisaalta myös monen toiminnan kohdalla sanaa prosessi käytetään yleisesti esimerkiksi sanojen neuvottelu-, syömis-, lukemis- ja heräämis- yhteydessä. Ilmiön todetaan olevan yleinen muidenkin sanojen yhteydestä, esimerkiksi sanojen laatu- ja tiimi yhteydessä prosessi sanaa käytetään yleisesti. Tässä opinnäytetyössä sanaa prosessi käytetään merkityksessä toimintaprosessi, jolloin ollaan kiinnostuneita rajatussa organisaatiossa tapahtuvasta toiminnasta. Toimintaprosessi on siis joukko toisiinsa liittyviä toistuvia toimintoja ja niiden toteuttamiseen tarvittavia resursseja joiden avulla saadaan aikaan toiminnan tulokset. (Laamanen 2007, 19.)

Laamanen (2007, 20) kuvaa prosessin käsitteen koostuvan toiminnasta, resursseista ja tuotoksista joihin voidaan liittää suorituskyky. Lecklin (1999, 133) puolestaan määrittelee prosessin toimintaketjuksi, jonka avulla organisaatio muuttaa saadut panokset tuotteiksi asiakkaalle. Tämä prosessin yleistetty ja karkea kulkukaavio esitetään kuvassa seitsemän. Prosessissa lähdetään liikkeelle aina asiakkaan tarpeista. Tämän jälkeen pohditaan millaisilla tuotteilla ja palveluilla (output) nämä tarpeet voidaan tyydyttää. Kun tämä on tehty, suunnitellaan millä toimenpiteillä ja resursseilla (prosessi) tuotteet ja palvelut (output) voidaan toteuttaa. Lopuksi selvitetään mitä tietoa ja materiaalia (input) tarvitaan prosessin toteuttamiseen ja mistä ne hankitaan (toimittaja). (Laamanen 2007, 21.)



Kuva 7: Prosessin kulkukaavio

### 3.2.2 Prosessien tehtävät

Laamanen (2007, 37) analysoi, että prosessien tehtävänä on kuvata organisaation toiminnan logiikka. Ne kuvaavat sitä toimintojen sarjaa, jonka avulla saavutetaan käytännössä organisaation tulokset. Tämä auttaa ymmärtämään sitä minkä voidaan katsoa olevan kriittistä organisaation keskeisten tavoitteiden saavuttamisessa. Usein organisaatioiden tavoitteena on tuottaa rahaa omistajilleen. Toisaalta organisaatio ei kykene tuottamaan rahaa omistajilleen, jos se ei tuota asiakkailleen jotakin arvoa, josta asiakkaat ovat valmiita maksamaan. Voidaan siis sanoa, että prosessin tehtävänä on paitsi kuvata organisaation toiminnan logiikka sillä myös pyritään luomaan asiakkaalle arvoa. (Hannus 2000, 359).

### 3.2.3 Prosessihierarkia

Poikkeuksetta organisaatiossa on erilaisia ja eritasoisia prosesseja, jotka yhdessä muodostavat toimivan kokonaisuuden. Toiset prosessit muodostavat kyseisen organisaation toiminnan ytimen, kun taas toiset tukevat tätä ydintoimintaa. Prosessihierarkiassa eri tasoilla on eri nimet. Prosessit jaetaan avainprosesseihin, ydinprosesseihin ja tukiprosesseihin. Kaikilla tasoilla on kuitenkin yhteistä, että prosessit sisältävät eri toimintoja, jotka puolestaan koostuvat tehtävistä. (Laamanen & Tinnilä 1998, 19.)

Laamanen ja Tinnilä (1998, 25) kirjoittavat, että avainprosessi on organisaation menestymiselle tärkeä prosessi. Avainprosessi on organisaatiossa yleensä esimerkiksi rekrytointi, sillä jos organisaation palvelukseen ei saada oikeanlaista henkilökuntaa saattaa se vaikuttaa nopeastikin organisaation ydinliiketoimintaan. Avainprosessi ei siis välttämättä aina ole ydinprosessi vaan se voi hyvin olla myös tukiprosessi, jolla tuetaan organisaation ydinprosessia.

Ydinprosessi on prosessi, joka tuottaa arvoa organisaation asiakkaalle. Usein ydinprosessi palvelee ja se on suunniteltu ulkoisten asiakkaiden palvelemiseen. Esimerkkeinä ydinprosesseista voidaan mainita tuotteen tai palvelun kehittäminen, myyminen ja toimittaminen asiakkaalle. (Laamanen & Tinnilä 1998, 22.)

Tukiprosessin tehtävänä on mahdollistaa ydinprosessien toiminta. Nämä tukiprosessit tukevat ja luovat puitteet organisaation ydintoiminnalle ja niillä on usein vain organisaation sisäisiä

asiakkaita. Tukiprosesseja organisaatiolle tuottavat esimerkiksi henkilöstö-, tieto-, turvallisuus- ja lakiosastot. (Laamanen ja Tinnilä 1998, 43.)

Kaikki avain-, ydin- ja tukiprosessit sisältävät toimintoja joista kyseinen prosessi koostuu. Toiminnot muuttavat tieto- tai materiaalipanokset (input) tuotteiksi tai palveluiksi (output). Toiminnot koostuvat puolestaan eri tehtävistä. Tehtäviä ovat prosessissa suoritettut työt, toinsanottuna prosessin käytännön toimenpiteet. Tehtävät ovat joko yksilön tai ryhmän tekemiä toimia. (Laamanen ja Tinnilä 1998, 44.)

#### 3.2.4 Prosessien kartoittaminen ja kehittäminen

Laamasen (2007, 50) mukaan prosessien kartoittaminen organisaatiossa alkaa organisaation ydinprosessien tunnistamisella. Laamanen (2007, 52) määrittelee edelleen, että prosessien tunnistamisella tarkoitetaan sen määrittämistä mistä prosessi alkaa ja mihin se päättyy. Prosessi alkaa usein toimittajasta ja päättyy tuotteiden (output) ja syötteiden (input) kautta asiakkaaseen. Prosessien tunnistamisessa pyritään selvittämään myös eri prosessien väliset yhteydet. Tunnistaminen aloitetaan usein piirtämällä prosessikartta, joka kuvaa organisaation ydinprosessit ja niiden väliset yhteydet (Hannus 2000, 43).

Prosessien tunnistamisessa Laamanen (2007, 64 - 65) näkee kolme erilaista työtapaa. Ensimmäistä työtapaa Laamanen (2007, 64) kuvaa toiminnan analysoinniksi. Tässä työtavassa lähtökohtana on organisaation toiminnan tutkiminen. Toista työtapaa Laamanen (2007, 65) kuvaa menestystekijöiden analysoinniksi. Tässä työtavassa pyritään löytämään organisaation menestymiseen vaadittavat tekijät, näitä menestystekijöitä voivat olla esimerkiksi asiakastyytyvyisyys sekä tehokkuus. Kolmas Laamasen (2007, 65) mainitsema työtapa on asiakkaiden prosessien analysointi. Työtavassa tavoitteena on, että organisaation prosessit palvelevat mahdollisimman hyvin asiakkaan toimintaa. Laamanen pitää tätä työtapaa helpoimpana toteuttaa ja sillä päästään hänen mukaan hyvään lopputulokseen.

Prosessien tunnistamistyössä on kolme merkittävää valintaa. Ensinnäkin prosessit tulee rajata järkevästi ja tarkoituksenmukaisesti. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että prosessin ensimmäisen ja viimeisen vaiheen tekee asiakas. Tällä lähestymistavalla edistetään merkittävästi asiakassuuntautuneisuutta. Rajauksessa tulee myös pitää kiinni periaatteesta, että prosessi alkaa suunnittelusta ja päättyy prosessin arviointiin. Sisällyttämällä varsinaiseen prosessiin suunnittelu- ja arviointivaiheet kytketään prosessi kehittämis- ja ohjausprosesseihin. (Laamanen 2007, 52 - 53.)

Prosessin rajaamisen lisäksi toinen tunnistamistyössä merkittävä valinta on prosessien luokittelu avain- ydin- ja tukiprosesseihin. Luokittelussa ydin- ja tukiprosesseista valitaan organisaation avainprosessit. Ydinprosesseilla tarkoitetaan niitä prosesseja, joilla on välitön yhteys asiakkaaseen. Tukiprosessit puolestaan ovat luonteeltaan usein organisaation sisäisiä prosesseja, jotka luovat edellytykset ydinprosessien toimimiselle. (Laamanen 2007, 53 - 58.)

Tunnistamistyön kolmas rakenteellinen seikka, johon tulee kiinnittää huomiota on prosessien nimeämiskäytäntö. Prosessien nimeämisessä tulee tarkastella kyseisen prosessin tarkoitusta, prosessin nimi ohjaa myös mittaamaan kyseistä prosessia hyödyllisellä tavalla. Prosessien kuvaukset ja niiden nimet ovat organisaatiossa tärkeitä viestinnän välineitä. (Laamanen 2007, 58 - 59.)

Prosessien tunnistamisen jälkeen siirrytään kuvaamaan prosesseja (Laamanen 2007, 50). Tunnistetuille ja nimetyille prosesseille määritetään omistajat, jotka ottavat kyseisen prosessin tarkemman kuvaamisen ja kehittämisen vastuulleen, kirjoittaa Lecklin (1999, 147). Prosessin omistaja perustaa prosessitiimin, joka mallintaa ja dokumentoi kyseisen prosessin.

Lecklinin (1999, 149) mukaan tunnistetun prosessin kuvaamisessa tehdään sanallinen yleiskuvaus sekä kuvallinen esitys prosessista, tätä kuvallista esitystä kutsutaan prosessikaavioksi. Laamanen (2007, 75) muistuttaa, että prosessin kuvaus itsessään ei ole tavoite. Prosessien määrittämisen ja niiden kuvaamisen tavoitteena on oltava aina organisaation toiminnan mallintaminen, jotta organisaation toimintaa voidaan ymmärtää, analysoida ja kehittää.

Laamanen (2007, 76) esittää, että prosessin kuvaus on lyhyt, maksimissaan noin neljä sivua sekä organisaatiossa sovitun rungon ja prosessikaavion mukainen. Lisäksi hänen mukaansa kuvauksessa tulee näkyä kuvauksen tunnistetiedot; tekijä, päivämäärä, tunniste ja hyväksyntä. Kuvauksen tulee olla myös ymmärrettävä ja looginen eikä siinä saa olla ristiriitoja. Kuvauksen termien ja käsitteiden tulee olla organisaatiossa yhtenäisiä ja sovitun mukaisia.

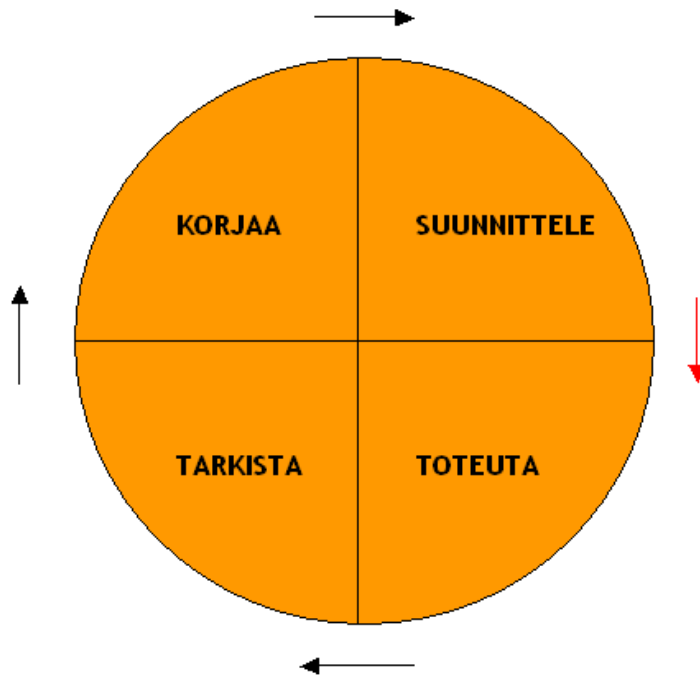
Prosessikuvauksen sisällysluettelon tulisi Laamasen (2007, 78) olla seuraavanlainen:

- soveltamisala
- asiakkaat, heidän tarpeensa ja vaatimuksensa
- tavoite
- syötteen, tuotteet ja palvelut
- prosessikaavio
- vastuut.

Kun prosessi on tunnistettu ja prosessitiimi on kuvannut sekä dokumentoinut sen, organisoidaan yksikön toiminta prosessin mukaiseksi. Tämän jälkeen pyritään jatkuvaan prosessien parantamiseen. Prosessien kehittämiseen on olemassa suuri joukko erilaisia konsepteja. Näissä kaikissa on tunnistettavissa samantyyppisiä piirteitä, mutta kaikissa on myös omat ominaispiirteensä. (Laamanen 2007, 50.)

Laamanen (2007, 209) on päätenyt kolmeen perustyyppiin prosessien kehittämisessä. Nämä perustyyppit ovat prosessien suunnittelu ja suorituskyvyn parantaminen, ongelmanratkaisu ja

parhaiden käytäntöjen jakaminen, eli niin sanottu benchmarking. Laamanen (2007, 209) löytää näistä kaikista yhteisiksi piirteiksi prosessien kuvaamisen, mittaamisen, analysoinnin ja ratkaisujen testaamisen. Hän toteaa, että nämä yhteiset piirteet voidaan kiteyttää Demingin ympyrään. Kuvassa kahdeksan esitetään Demingin ympyrän karkea toimintaperiaate.



Kuva 8: Demingin ympyrä (Laamanen 2007, 210.)

### 3.2.5 Prosessien ohjaaminen

Prosessit eivät koskaan toimi ilman ohjaamista ja johtamista. Laamanen (2007, 123) esittää, että prosessin ohjaamiseen tarvitaan monentasoista henkilöstöä. Hän nimeää prosessin ohjaamiseen tarvittavat tahot, yksikön vetäjän, prosessin omistajan, esimiehen, organisaatiossa toimivat ihmiset ja kehittämissammattilaiset. Näillä kaikilla on prosessissa erilaiset roolit sekä vastuut mutta hänen mukaansa kaikkia heitä tarvitaan onnistuneessa prosessissa.

Laamasen (2007, 127 - 128) mukaan yksikön vetäjällä tarkoitetaan henkilöä, jolla on kokonaisvastuu organisaation tarkoituksen ja päämäärien mukaisesta toiminnasta. Yksikön vetäjä johtaa omaa yksikköään prosessien verkon avulla. Usein hän on organisaation johtoryhmän jäsen. Hänen tehtävänä on tunnistaa prosessit ja hyväksyä prosessikartat sekä nimetä prosessien omistajat ja esimiehet.

Prosessin omistajan tavoitteena on prosessin erinomainen suorituskyky ja prosessin jatkuva parantaminen (Laamanen 2007, 123). Hänen tehtävänä on luoda edellytyksiä sekä kehittää jatkuvasti prosessia. Prosessin omistaja on vastuussa suunnittelusta, asiakasvaatimusten täytymisestä ja ylläpidosta, korostavat Laamanen ja Tinnilä (1998, 37).

Esimiehen roolina prosessissa on analysoida prosessia ja antaa palautetta prosessin omistajalle. Hän myös tunnistaa omassa yksikössään tarvittavan osaamisen ja hankkii mahdollisesti yksikössään tarvittavat resurssit ja osaamisen. (Laamanen 2007, 126.)

Prosessissa toimivat ihmiset ovat prosessin toteuttajia ja tekijöitä. Heidän tehtävänä on perehtyä prosessikuvaukseen ja tunnistaa oma roolinsa prosessissa. He pystyvät voimakkaasti kehittämään prosessia antamalla palautetta prosessin kehittämistarpeista ja tekemällä parantamideoita prosessin omistajalle sekä esimiehille. Prosessien avulla kehittäminen on onnistuttu sitomaan osaksi prosessissa toimivien ihmisten työtä ja näin työsuoritteista on saatu entistä tehokkaampia ja paremmin toimivia. (Laamanen 2007, 128 - 129.)

Prosessin kehittämissammattilaisten työ on siirtynyt nykyaikana entistä enemmän prosessin sisällä toimiville ihmisille. Kuitenkin prosessin kehittämistä tapahtuu vieläkin prosessin ulkopuolella toimivien ihmisten tekemänä. Kehittäjät jaetaan pääsääntöisesti kahteen ryhmään. Asiantuntijakehittäjien tehtävänä on kehittää ulkoapäin esimerkiksi prosessin laki- ja patenttiasioita, työsopimusasioita, tietojärjestelmiä tai muita osa-alueita joiden tunteminen vaatii hyvää asiantuntemusta. Prosessikehittäjien tehtävänä on puolestaan kehittää prosessin ulkopuolelta laatua, ratkaista ongelmia, rekrytoida henkilöstöä tai luoda strategioita parempaan menestymiseen. (Laamanen 2007, 130.)

#### 4 KESKI-UUDENMAAN PELASTUSLAITOKSEN PROSESSIKARTAN LAATIMISEN VAIHEET

Keski-Uudenmaan pelastuslaitoksen kuntien varautumisen tukemisen toimintatavan mallintaminen prosessiksi aloitettiin tammikuussa 2009 tavoitteiden ja saavutettavan hyödyn pohtimisella. Tavoitteeksi muodostui kuvata kyseinen toiminta prosessiksi ja tunnistaa prosessin kehityskohteet jatkotyöskentelyä varten. Seuraavassa esitellään vaiheet joista opinnäytetyö muotoutui.

Aloittaessani tammikuussa 2009 opinnäytetyön pohtimisen yhdessä Keski-Uudenmaan pelastuslaitoksen opinnäytetyön ohjaajien kanssa en ollut tutustunut prosessiajatteluun juurikaan ja varautumisen teoriasta minulla oli vasta muutaman kuukauden kokemus. Tilaaja organisaation suorittama kuntien varautumisen tukeminen tuli tehtävänannon mukaisesti kuvata prosessiksi ja tämän prosessin keskeiset kehityskohdat tuli tunnistaa.

Opinnäytetyön vaiheet voidaan jakaa kahteen päävaiheeseen, aluksi tuli selvittää itselleni mitä olen tekemässä. Tämän ensimmäinen vaiheen opinnäytetyössä toteutin tutustumalla laajasti varautumisen ja prosessiajattelun teoriaan. Toisessa vaiheessa näitä teorioita sovellettiin tapaustutkimuksen avulla käytäntöön.

Tiedonkeruunmenetelmänä ensimmäisen vaiheen teoriaan tutustumisessa käytin kirjalliseen materiaaliin tutustumista. Järvinen ja Järvinen (2004, 156 - 157) kirjoittavat, että kirjalliseen materiaaliin tutustuminen tarkoittaa tietojen hankintaa kirjallisista lähteistä sekä dokumenteista. Kyseisessä menetelmässä tuli noudattaa Hirsjärven, Remeksen ja Sajavaaran (1997, 98-

99) mainitsemaa hyvää lähdekritiikkiä sekä pohtia lähdemateriaalien kirjoittajien henkilökohtaisten piirteiden tutkimista ja niiden vaikutusten arviointia tekstin luotettavuuteen sekä merkitykseen. Valitsin kyseisen menetelmän, koska varautumisesta ja prosessiajattelusta kirjallista lähdemateriaalia oli hyvin saatavissa ja menetelmässä tutkija voi suorittaa materiaaliin tutustumista omassa tahdissaan.

Tiedonkeruumenetelmänä haastattelu tuki teorian selvittämisessä kirjalliseen materiaaliin tutustumista. Haastatteluja käytin varsinkin varautumisen teorian syventämisessä ja varmistaakseni, että olin ymmärtänyt kyseisen teorian oikein. Haastattelu menetelmänä käytin avointa haastattelua. Järvisen ja Järvisen (2004, 145) mukaan avoimessa haastattelussa haastateltaviksi valitaan aiheesta parhaiten tietävät henkilöt ja tutkimusteemat ohjaavat haastattelua. He jatkavat (Järvinen & Järvinen 2004, 146), että haastattelussa tietoja hankitaan siten, että tutkija keskustelee tutkittavan kanssa ja tutkittava on tällöin tietolähteen asemassa.

Avointa haastattelua käytin, koska lähelläni oli aiheesta hyvin tietäviä henkilöitä, jotka ovat vuosikymmeniä toteuttaneet varautumisen teoriaa käytännössä. Tutkimuksen aikana haastateltiin Keski-Uudenmaan pelastuslaitokselta vs. riskienhallintapäällikkö Hannu Kuhasta, valmiuspäällikkö Seppo Nissistä ja tilanpäällikkö Ilkka Heinosta. Organisaation ulkopuolelta haastateltiin Etelä-Suomen lääninhallituksen pelastustarkastaja Matti Virpiaroa, Pelastusopiston varautumisen yliopettaja Jussi Korhosta sekä Tampereen aluepelastuslaitoksen valmiuspäällikkö Markku Lehtosta.

Kun olin koonnut varautumisen ja prosessiajattelun teorian, siirryin opinnäytetyössä vaiheeseen kaksi. Tässä toisessa vaiheessa tapaustutkimuksen avulla selvitettiin miten yleinen teoria toteutui valitussa kohdeympäristössä. Järvisen ja Järvisen (2004, 75 - 83) mukaan tapaustutkimuksessa tarkastellaan yhtä tapausta tai useita tapauksia. Myös Hirsjärvi ym. (1997, 123) kuvaavat, että tapaustutkimuksessa voidaan kohteeksi valita yhteisö ja kiinnostuksen kohteena ovat usein prosessit. Tiedonhankintatapoina tapaustutkimuksessa ovat Järvisen & Järvisen (2004, 75) mukaan kyselyt, haastattelut, havainnointi ja arkistomateriaaliin tutustuminen. Havainnoinnilla tarkoitetaan tutkijan suorittamaa tiedonkeruuta, jossa tutkija merkitsee havaintonsa muistiin. Havaintojen kohteena on aina tutkittava toiminta tai tutkittavat henkilöt. (Järvinen & Järvinen 2004, 154.) Käytin tapaustutkimuksessa niin sanottua selittävää tapausmetodia, jossa tuotetaan tosiasioiden kirjaamista ja tehdään niiden perusteella päätelmiä (Järvinen & Järvinen 2004, 76).

Tapaustutkimuksessa noudatin mahdollisimman tarkkaan Eisenhardtin (1989) kahdeksaa tutkimusaskelta, jossa hän esittää teorian muodostamisen prosessina. Tässä prosessissa teorian muodostaminen on vaiheistettu kahdeksaan askeleeseen. Valitsin Eisenhardtin (1989) menetelmän käyttämisen, koska kyseinen prosessinomainen työskentely sopi omaan opinnäytetyöhöni, jossa käsiteltiin prosessimaista ajattelua ja -lähestymistapaa. Kuvassa yhdeksän esitän



karkeasti Eisenhardtin (1989) kahdeksan tapaustutkimuksen tutkimusaskelmaa sekä omat tutkimusaskelmani liittyen opinnäytetyön vaiheisiin.



Kuva 9: Eisenhardtin (1989) teorian toteuttaminen opinnäytetyön vaiheessa kaksi

Tapaustutkimuksen aluksi määrittelin tutkimuskysymykset ja valitsin tarkan tapauksen ja rajasin opinnäytetyön perusjoukon. Päättämiskysymykseksi nousivat "millainen on Keski-Uudenmaan pelastuslaitoksen kuntien varautumisen tukemisen prosessi sekä mitkä ovat tämän prosessin kehityskohteet jatkossa?". Perusjoukko rajautui Keski-Uudenmaan pelastuslaitoksen toimialueeksi jossa kohdeorganisaation toteuttama kuntien varautumisen tukeminen tuli kuvata prosessina.

Tutkimuskysymysten ja perusjoukon määrittelyn jälkeen kartoitin nykytilan pelastustoimialueen kuntien varautumisen tukemisessa. Tähän käytin Järvisen ja Järvisen (2004, 145 - 162) mainitsemia tiedonkeruumenetelmiä, tarkemmin määriteltynä kirjalliseen aineistoon ja arkistoon tutustumista, haastatteluja ja havainnointia. Usean menetelmän käytöllä pyrin vahvistamaan teoriaa keräämällä ja käyttämällä useita näyttöjä. Tämä myös edisti rajatussa tapauksessa ja kohdeympäristössä eri näkemysten esillepääsyä sekä vahvisti tutkimuksen perustaa.

Nykytilan kartoituksessa tunnistin varautumisen tukemisessa sillä hetkellä käytössä olevat prosessit sekä näiden väliset yhteydet. Piirsin Keski-Uudenmaan pelastuslaitoksen ydinproses-

seista ja varautumisen tukemisesta prosessikartan, jotta ymmärtäisin prosessien väliset yhteydet paremmin. Prosessikartta auttoi myös prosessihierarkian muodostamisessa.

Kun prosessit oli tunnistettu, aloitin prosessien kuvaamisen ja mallintamisen yhdistelemällä tietoja. Tehtävänasettelun mukaisesti valitsin tarkemmin kuvattavaksi ja mallinnettavaksi kuntien varautumisen tukemisen prosessin. Prosessikuvauksen laadin Laamasen (2007, 76 - 83) esittämällä tavalla, jossa prosessikuvauksessa määritellään prosessin soveltamisala, asiakkaat sekä heidän tarpeet ja vaatimukset, tavoite, syötteet, tuotteet ja palvelut, vastuut sekä esitetään prosessikaavio.

Kun tapaustutkimuksen avulla tiedot oli kerätty ja prosessit tunnistettu sekä opinnäytetyön keskeinen prosessi oli kuvattu, aloitin tietojen analysoimisen ja hypoteesien hahmottamisen kehityskohteiden tunnistamiseksi. Tietojen analysoimiseksi ja hypoteesien hahmottamiseksi kokosin prosessitiimin, jonka kanssa tapaustutkimuksen tietoja vielä yhdessä terävöitettiin ja arvioitiin. Prosessitiimiin kuului Keski-Uudenmaan pelastuslaitoksesta vs. riskienhallintapäällikkö Hannu Kuhanen, valmiuspäällikkö Seppo Nissinen ja tilanpäällikkö Ilkka Heinonen.

Laamanen ja Tinnilä (1998, 44) määrittelevät tiimin ryhmäksi ihmisiä, joilla on yhteiset tavoitteet. Prosessikartan tuottaminen ja analysointi on Hannuksen (2000, 47) mukaan tehokainta tehdä tiimityönä. Tässä työssä tiimin tavoite oli analysoida prosessikuvauksia ja niiden kehityskohteita. Opinnäytetyössä käytin itsenäisen työskentelyn lisäksi tiimityöskentelyä, koska katsoin tiimissä työskentelyn tuovan esiin enemmän näkemyksiä ja herättävän rakentavaa keskustelua aiheesta.

Tämän jälkeen suhteutin kerätyt tiedot tutkimuskirjallisuuteen vertaamalla tietoja vastakkaista ja samaa mieltä oleviin teorioihin. Näin saatiin tietoa miten kohdeorganisaation kuntien varautumisen tukeminen vastaa tutkimuskirjallisuuden suosituksia. Lopuksi opinnäytetyötä kirjoitettiin opinnäytetyöraportti. Työn esittelemisen ja arvioiminen tapahtuvat vuoden 2009 syksyn aikana. Tämä tapahtuu esittelemällä työ kohdeympäristön toimijoille sekä arvioimalla työtä tekijän, tilaajan, kohdeympäristön ja oppilaitoksen näkökulmista.

## 5 OPINNÄYTETYÖN TUOTOS JA TULOKSET

Tässä opinnäytetyössä tarkasteltiin kuinka Keski-Uudenmaan pelastuslaitos tukee pelastustoimialueensa kuntia ja kaupunkeja varautumisessa sekä mitkä ovat tämän toiminnan kehityskohteet. Pelastuslaitoksen kuntien ja kaupunkien varautumisen tukeminen on kuvattu opinnäytetyössä prosessina ja tässä työssä tukeminen on nähty laajempänä viitekehyksenä, jolla työn tilannut organisaatio pyrkii kattamaan kuntien tarvetta varautumisen tukemisessa ja kriisinhallinnassa. Seuraavaksi vastataan opinnäytetyön tutkimuskysymyksiin käsittelemällä opinnäytetyön tuotosta sekä esitetään opinnäytetyön keskeiset tulokset.

## 5.1 Keski-Uudenmaan pelastuslaitoksen kuntien varautumisen tukemisen prosessi

Opinnäytetyön tuotoksena Keski-Uudenmaan pelastuslaitoksen toimintatapa pelastustoimialueen kuntien ja kaupunkien varautumisen tukemisessa kuvattiin prosessina Laamasen (2007, 75 - 94) suosittamalla tavalla. Vastaavaa pelastuslaitoksen prosessinkuvausta ei opinnäytetyön aikaisten haastattelujen ja kirjalliseen aineistoon tutustumisen perusteella oltu yhteiskunnassamme aiemmin tehty. Tässä toteutetussa prosessinkuvauksessa esitettiin

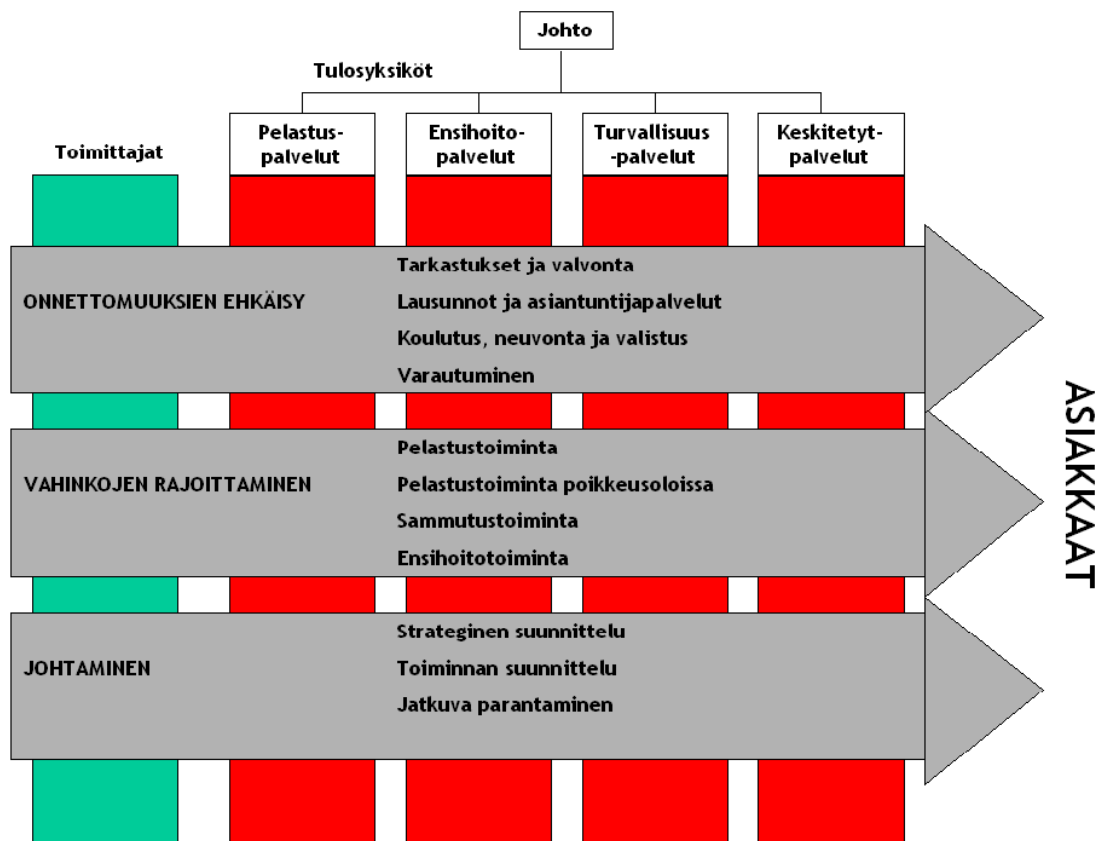
- prosessin soveltamisala
- linkittyminen muihin organisaation prosesseihin
- prosessien henkilöstö ja heidän tehtävät
- asiakkaat, heidän tarpeensa ja vaatimuksensa
- tavoite
- menestystekijät, tunnusluvut
- syötteen, tuotteet ja palvelut
- prosessikaavio
- vastuut
- lisäksi prosessinkuvauksen lopussa kuvattiin pääpiirteittäin prosessin tehtävät.

Keski-Uudenmaan pelastuslaitoksen kuntien varautumisen tukemisen prosessikuvaus on toimitettu Keski-Uudenmaan pelastuslaitoksen turvallisuuspalvelut tulosityksikönpäällikön haltuun. Lisäksi prosessikuvaus on tämän opinnäytetyön liitteenä yksi (erillinen liite). Seuraavaksi esitetään tämän prosessinkuvauksen keskeisimmät kohdat yllä olevan prosessinkuvauksen sisällysluettelon mukaisessa järjestyksessä.

Keski-Uudenmaan pelastuslaitoksen kuntien varautumisen tukemisen prosessia sovelletaan pelastustoimialueen palvelutasopäätöksessä määriteltyyn kuntien ja kaupunkien varautumisen tukemiseen ja koordinointiin. Prosessin suunnittelu ja tarkastaminen alkaa palvelutasopäätöksen hyväksymisen jälkeen jolloin prosessin omistaja käynnistää prosessin tarkistamisen palvelutasopäätöstä ja työsuunnitelmia vastaavaksi. Prosessia pyritään myös jatkuvasti kehittämään kuntien ja kaupungin tarpeiden pohjalta.

Prosessin linkittyminen muihin prosesseihin aloitettiin ydinprosessien ja näiden tukiprosessien pohtimisella. Keski-Uudenmaan pelastuslaitokselle jäsennettiin kolme ydinprosessia; onnettomuuksien ehkäisy, vahinkojen rajoittaminen ja johtaminen. Onnettomuuksien ehkäisyssä tukiprosesseiksi kirjattiin; koulutus, neuvonta ja valistus, tarkastukset ja valvonta, lausunnot ja asiantuntijapalvelut sekä varautuminen. Vahinkojen rajoittamis-ydinprosessiin kirjattiin

tukiprosesseiksi; pelastus, sammutus, ensihoito sekä pelastustoiminta poikkeusoloissa (ts. väestönsuojelu). Johtamisen ydinprosessiin tunnistettiin tukiprosesseiksi; strateginen suunnittelu, toiminnan suunnittelu sekä jatkuva parantaminen. Kuvassa kymmenen on esitetty Keski-Uudenmaan pelastuslaitoksen ydinprosessit ja näiden tukiprosessit.

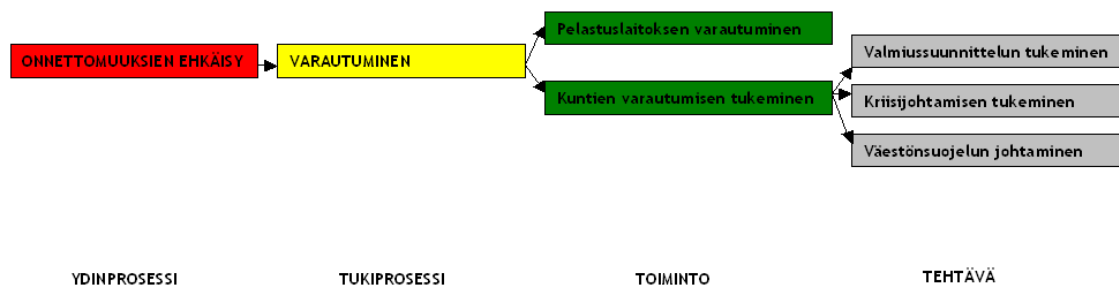


Kuva 10: Keski-Uudenmaan pelastuslaitoksen prosessikartta

Yksikön vetäjäksi kohdeorganisaation prosesseissa tunnistettiin pelastusjohtaja, hänellä on kokonaisvastuu organisaation tarkoituksen ja päämäärien mukaisesta toiminnasta. Lisäksi tunnistettiin ydin- ja tukiprosessien omistajat. Onnettomuuksien ehkäisy-ydinprosessin omistajaksi kirjattiin Turvallisuuspalvelut tulosyksikönpäällikkö (riskienhallintapäällikkö). Vahinkojen rajoittamis-ydinprosessin omistajaksi tunnistettiin Pelastuspalveluiden tulosyksikönpäällikkö (pelastuspäällikkö) sekä Ensihoitopalveluiden tulosyksikönpäällikkö (ensihoitopalvelupäällikkö). Johtamis-ydinprosessin omistajaksi puolestaan kirjattiin Keskitettyjen palveluiden tulosyksikönpäällikkö (hallintopäällikkö).

Opinnäytetyössä tarkemmin kuvattu kuntien varautumisen tukeminen nimettiin kuuluvaksi onnettomuuksien ehkäisy-ydinprosessiin. Tarkemmin kuntien varautumisen tukeminen on varautumis-tukiprosessin toiminto ja sen tehtäviä ovat kuntien valmiussuunnittelun tukeminen, kunnan kriisijohtamisen tuki sekä väestönsuojelun johtaminen. Kuvassa yksitoista on kuvattu

kuinka kuntien varautumisen tukeminen tunnistettiin opinnäytetyössä liittyväksi koko Keski-Uudenmaan pelastuslaitoksen prosesseihin.



Kuva 11: Kuntien varautumisen tukemisen liittyminen prosesseihin

Vaikka opinnäytetyön aikana ilmeni ettei kuntien varautumisen tukeminen ole varsinainen prosessi, vaan varautumis-tukiprosessin toiminto, päätettiin kyseinen toiminto kuitenkin kuvata opinnäytetyössä prosessimaisesti soveltuvien osien. Näin kyettiin luomaan yleismalli miten toimintaa pelastuslaitoksissa voidaan kuvata prosesseiksi.

Kuntien ja kaupunkien varautumisen tukemisen prosessin omistaja on Keski-Uudenmaan pelastuslaitoksen riskienhallintapäällikkö. Hänen tehtävä on järjestää prosessi vaatimusten mukaisesti, taata prosessin suorituskyky ja huolehtia prosessin jatkuvasta parantamisesta. Prosessin esimies on Keski-Uudenmaan pelastuslaitoksen valmiuspäällikkö. Hänen tehtävä on analysoida prosessia ja antaa palautetta prosessin omistajalle sekä tunnistaa omassa yksikössään tarvittava osaaminen. Lisäksi hänen tehtävä on hankkia prosessissa tarvittavat resurssit. Prosessissa toimivia asiantuntijoita ovat Keski-Uudenmaan pelastuslaitoksen valmiussuunnittelijat sekä tarvittaessa muut Keski-Uudenmaan pelastuslaitoksen Turvallisuuspalvelut tulosityksikön viranhaltijat sekä kuntien ja kaupunkien nimetyt yhteyshenkilöt. Heidän tehtävänä on perehtyä prosessikuvaukseen ja tunnistaa oma roolinsa prosessissa sekä antaa prosessin esimiehelle kehitysideoita omasta roolistaan.

Prosessin asiakkaita ovat Keski-Uudenmaan pelastuslaitoksen kuntien ja kaupungin valmiussuunnittelusta vastaavat henkilöt. Tarkemmin määriteltynä kunnan / kaupungin johto, toimialojen johtajat sekä kuntien / kaupunkien varautumisen yhteyshenkilöt Keski-Uudenmaan pelastuslaitokseen. Prosessin asiakkaiden tarve on saada prosessista tukea kuntansa / kaupunkinsa varautumisen toimenpiteisiin, joita ovat valmiussuunnittelu, etukäteisvalmistelut, koulutus sekä valmiusharjoitukset. Ensisijaiset tarpeet ovat saada asiantuntija-apua valmiussuunnitteluun ja henkilöstön varaamiseen, varautumisen koulutuksen järjestäminen kunnan / kaupungin henkilöstölle sekä apu kriisijohtamisen tukemisessa.

Prosessin tavoitteeksi kirjattiin pelastustoimialueen kuntien ja kaupunkien tukeminen näiden varautumisen toimenpiteissä, joita ovat valmiussuunnittelu, etukäteisvalmistelut, koulutus

sekä valmiusharjoitukset. Prosessin tuli tarjota kunnille / kaupungeille asiantuntija-apua valmiussuunnittelussa ja henkilöstön varaamisessa sekä tarjota koulutusta varautumisessa. Lisäksi tuli tarjota kunnille / kaupungeille johtokeskuksen tukipalveluita, kuten yhteyshenkilö, johtokeskuksen perustamisen asiantuntijapalvelut sekä tilannekuva alueelta.

Prosessin menestystekijöitä ovat

- osaava ja motivoitunut henkilöstö
- kuntien ja kaupunkien tarpeiden ja vaatimusten tunnistaminen
- resurssit (henkilöstö, aika, raha)
- osaaminen ja tietotaito.

Prosessin tunnuslukuja ovat

- prosessin avulla saavutetut kuntien ja kaupunkien päivitetty valmiussuunnitelmat
- Keski-Uudenmaan pelastuslaitoksen henkilöstön osallistuminen kuntien valmiussuunnitteluun
- kuntien ja kaupunkien koulutettu henkilöstö
- kunnille tarjottu kriisijohtamisen tuki
- prosessissa tapahtuvan kehittämis- ja koulutustyön parissa toimivien ihmisten ja asiakkaiden tyytyväisyys ja osallistuminen prosessiin.

Prosessin syötteitä ovat

- varautumisen teoria
- yhteys- ja vastuuhenkilölistat
- suoritekykyvaatimukset
- tarvetiedot
- resurssitiedot ja -rajoitukset.

Prosessin tuotteita ovat:

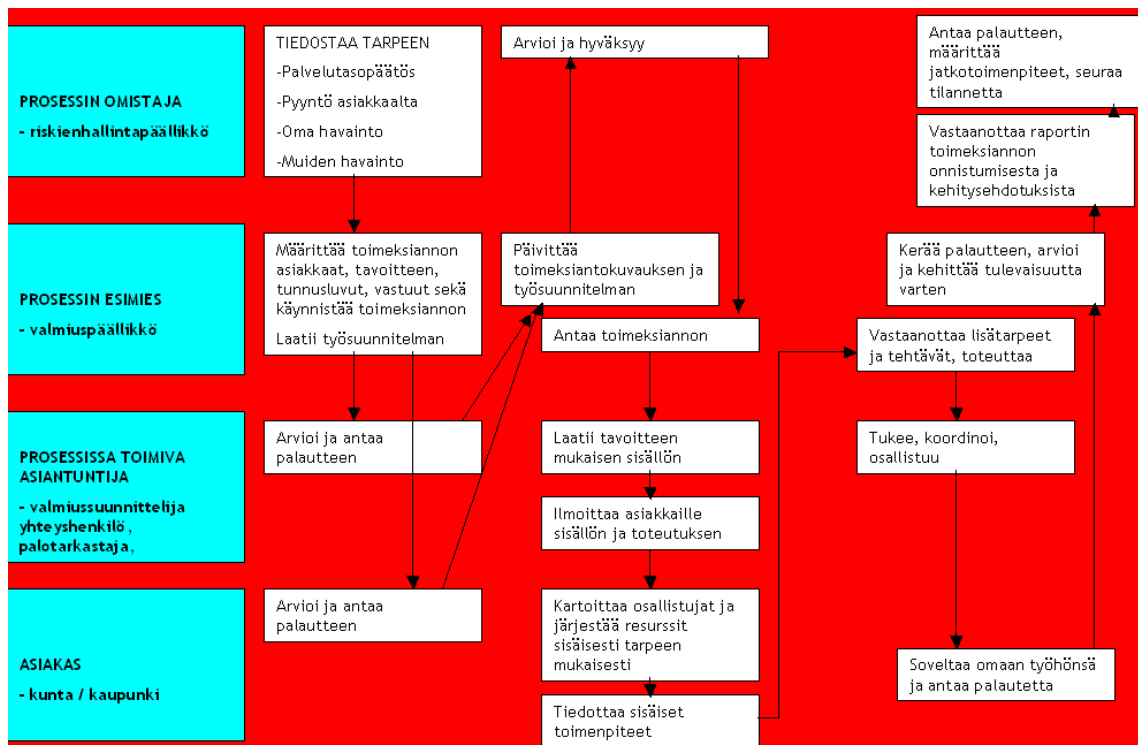
- päivitetty valmiussuunnitelmat
- yhteensovitetut ja -sopivat valmiussuunnitelmat
- muistiot, kirjalliset ohjeet
- koulutuslistat
- varauslistat (esim. henkilö, tila ja ajoneuvo)
- varautumisen koulutus- ja perehdytysmateriaali.

Prosessin palveluita ovat

- valmiussuunnittelun asiantuntija-apu ja -seminaarit
- koulutus ja perehdytys varautumisen suhteen

- keskitettyjen varausten (henkilö, tila ja ajoneuvo) tekeminen
- kriisijohtamisen tuki (johtokeskuksen tukipalvelut)
- väestönsuojelun johtaminen.

Opinnäytetyössä tuotettu prosessikaavio, josta ilmenee kunnan varautumisen tukemisen yksinkertaistettu toteuttaminen Keski-Uudenmaan pelastuslaitoksessa esitetään kuvassa kaksitoista. Kuvassa esitetään yksinkertaistetusti miten prosessi etenee prosessin eri osapuolten välillä. Kyseinen prosessikuvaus antaa jatkossa hyvän lähtökohdan Keski-Uudenmaan pelastuslaitoksen prosessien kuvaamiseen ja sitä tultaneen jatkossa edelleen kehittämään.



Kuva 12: Kuntien varautumisen tukemisen prosessikaavio Keski-Uudenmaan pelastuslaitoksessa

Prosessin vastuut määriteltiin omistajan, esimiehen, prosessissa toimivien asiantuntijoiden ja asiakkaiden suhteen. Prosessin omistaja tekee toimeksiannon rajauksen sekä seuraa jatkuvasti ympäröivää yhteiskuntaa ja sen toimintaa. Prosessin omistaja antaa toimeksiannon toteuttamisesta tarpeiden pohjalta. Prosessin esimies määrittää toimeksiannon asiakkaat, tarkemmat tavoitteet, tunnusluvut, vastuut sekä käynnistää toimeksiannon sekä laatii työsuunnitelman. Prosessin esimies hankkii toimeksiannossa tarvittavan osaamisen ja resurssit sekä kehittää prosessia. Prosessissa toimivat asiantuntijat kertovat havainnoistaan ja tarpeistaan sekä arvioivat prosessin kuvausta ja menettelyitä. Prosessissa toimivat asiantuntijat soveltavat prosessissa esitettyjä menettelyitä omaan toimintaansa ja pyrkivät kehittämään menettelyitä jatkuvan parantamisen menetelmällä. Prosessin asiakkaat arvioivat ja antavat palautetta prosessin esimiehelle sekä soveltavat prosessin tuotteita omaan organisaatioonsa.

Laaditulla prosessikuvauksella on nähtävissä muitakin hyötyjä kuin kyseisen prosessin kirjaaminen sekä kehityskohteiden tunnistaminen. Viime aikoina prosessimainen ajattelutapa on rantautunut moniin organisaatioihin ja myös Keski-Uudenmaan pelastuslaitoksen pelastusjohtaja Pekka Vänskä on todennut, että pelastuslaitosten tulee panostaa prosessien kuvaamiseen ja kehittämiseen. Tämän opinnäytetyön yhtenä merkittävänä tuloksena voidaankin pitää yleismallia, jolla pelastuslaitoksen toimintoja on mahdollista kuvata prosesseiksi. Pelastuslaitoksiin prosessiajattelu on vasta rantautumassa ja edellä esitettyä prosessikuvausta voidaan käyttää yleismallina muidenkin prosessikuvausten teossa. Kyseinen malli perustuu laajoihin kirjallisuuslähteisiin sekä prosessitiimin tekemään kehitykseen ja täten kyseinen prosessikuvaus antaa hyvän pohjan muillekin prosessikuvauksille.

Toisena merkittävänä tuloksena yhteiskunnallisella tasolla voidaan pitää opinnäytetyössä kuvattua kuntien varautumisen tukemisen prosessimallia. Vastaavaa pelastuslaitoksen tukimallia ei Suomessa aikaisemmin ole kuvattu ja kaikki aluepelastuslaitokset ovat toteuttaneet varautumisen tukemista omalla tavallaan. Tätä opinnäytetyössä kuvattua mallia voivat käyttää oman toimintansa vertailupohjana niin kaikki aluepelastuslaitokset, lääninhallitukset kuin kunnat ja kaupungitkin. Kuvattu Keski-Uudenmaan pelastuslaitoksen kuntien varautumisen tukemisen prosessimalli voi toimia lisäksi yhteiskunnallisesti keskustelujen pohjana luotaessa tulevaisuudessa yhteistä aluepelastuslaitosten kuntien varautumisen tukemisen mallia.

## 5.2 Kuvatun prosessin kehityskohteet jatkossa

Opinnäytetyön lopuksi verrattiin Keski-Uudenmaan pelastuslaitoksen kuntien varautumisen tukemisen mallia eri tutkimusten suosituksiin. Esimerkiksi Juntunen ym (2009, 118) esittävät tutkimuksessaan "Kuntien varautuminen ja turvallisuuden hallinta muuttuvissa hallinto- ja palvelurakenteissa", että kuntien ja aluepelastuslaitosten välillä aluepelastuslaitosten roolina on tukea kuntia ja tarjota asiantuntijapalveluita. Lisäksi aluepelastuslaitosten tulee tarjota kunnille tilannekuvaa sekä tukea kuntien valmiustoimintaa. Aluepelastuslaitoksiin tulee myös nimetä yhteys- ja vastuuhenkilöt kuntakohtaisesti. Vastavuoroisesti kuntien tulee nimetä yhteyshenkilö aluepelastuslaitokseen päin. Juntunen ym (2009, 118) korostavat, että aluepelastuslaitosten tulee ottaa varautumisasioissa selkeä koordinoijan rooli kuntiin päin.

Opinnäytetyön aikana suoritetun vertailun perusteella voidaan todeta, että Keski-Uudenmaan pelastuslaitoksen toimintatapa kuntien varautumisen tukemisessa vastaa Juntusen ym. (2009, 118) tutkimuksen esittämiä suosituksia kuntien varautumisen tukemisesta. Keski-Uudenmaan pelastuslaitos tarjoaa varautumiseen liittyen kunnilleen asiantuntijapalveluita varautumisessa sekä koordinoi kuntien valmiussuunnittelua järjestämällä toimialakohtaisesti valmiussuunnitteluseminaareja joiden tavoitteena on kehittää kunnan toimialojen valmiussuunnitelmia sekä päivittää ne tämän päivän uhkia vastaaviksi. Keski-Uudenmaan pelastuslaitos ryhtyy tarjoamaan kunnilleen seuraavan vuoden aikana myös tilannekuvaa sekä varoituksia uhkaavista vaaratilanteista. Yhteys- ja vastuuhenkilöt on nimetty sekä aluepelastuslaitoksen että toimialu-



een kuntien puolesta. Näin ollen voidaan todeta ettei opinnäytetyössä kuvattua prosessia ole tällä hetkellä tarpeellista muuttaa. Keski-Uudenmaan pelastuslaitoksen tulee kuitenkin seurata sekä kehittää jatkossa tarpeen vaatiessa prosessia kuntien ja kaupunkien muuttuneiden tarpeiden mukaisesti.

## 6 POHDINTAA

Opinnäytetyö vietiin läpi onnistuneesti, koska kaikkiin tutkimuskysymyksiin kyettiin vastaamaan ja työlle asetettuihin tavoitteisiin päästiin. Opinnäytetyössä tunnistettiin Keski-Uudenmaan pelastuslaitoksen ydin- ja tukiprosessit, kuvattiin onnistuneesti prosessinomaisesti Keski-Uudenmaan pelastuslaitoksen toimintatapa kuntien varautumisen tukemisessa sekä tunnistettiin prosessin kehityskohteet. Lisäksi voidaan todeta, että prosessin kuvaamisessa oli mukana laajaa osaamista kaikilta organisaation tasoilta.

Opinnäytetyön yllättävänä ja odottamattomana riskinä toteutui uhka ettei kuvattava toiminta olekaan varsinainen prosessi. Kuntien varautumisen tukeminen paljastui tarkastelun jälkeen toiminnoksi, tällöin opinnäytetyö oli jo melko pitkällä. Toisaalta tässä työssä olisi ollut mahdollista tunnistaa kuvattu toiminta myös itsenäiseksi tukiprosessiksi mutta prosessitiimi päätyi pitkällisen pohdinnan ja keskustelun jälkeen kuitenkin nimeämään sen toiminnoksi. Kuntien varautumisen tukeminen kuvattiin soveltuvin osin kirjallisesti prosessinomaisesti, jotta kyettiin luomaan yleismalli miten toimintaa pelastuslaitoksissa voidaan kuvata prosesseiksi. Täten opinnäytetyön tavoitteeseen päästiin ja koko pelastuslaitoksen toimintaa onnistuttiin kehittämään luomalla yleismalli prosessien kuvaamisesta.

Tulosten yleistettävyydestä ja siirrettävyydestä voidaan todeta, että aineisto on kerätty pelkästään Keski-Uudenmaan pelastuslaitoksen alueelta. Opinnäytetyön aikana on kuitenkin yleisellä tasolla keskusteltu eri tahojen kanssa pelastuslaitosten kuntien varautumisen tukelvoitteista. Näitä tahoja olivat Keski-Uudenmaan pelastuslaitoksessa vs. riskienhallintapäällikkö Hannu Kuhanen, valmiuspäällikkö Seppo Nissinen sekä tilanpäällikkö Ilkka Heinonen. Organisaation ulkopuolisia tahoja keskusteluissa olivat Etelä-Suomen lääninhallituksen pelastustarkastaja Matti Virpiaro, Pelastusopiston varautumisen yliopettaja Jussi Korhonen sekä Tampereen aluepelastuslaitoksen valmiuspäällikkö Markku Lehtonen. Paikallinen toimintatapa on kuitenkin aina jossakin määrin riippuvainen alueellisista ja paikallisesta tilanteista, joten tästä näkökulmasta opinnäytetyön tuloksia saattaa olla haasteellista siirtää täysin erilaiseen ympäristöön. Uskon, että keskustelujen pohjalle on työssä kyetty tuottamaan laadukasta ja kehittävää materiaalia.

Opinnäytetyön aikana on tapaustutkimuksen avulla selvitetty perusjoukoltaan rajattua aihetta teoreettisen tarkastelun pohjalta. Työssä tehdyt kuvaukset ja analyysit perustuvat synteeseihin empiirisestä aineistosta sekä toisaalta myös teoreettisen ja empiirisen aineiston välillä. Uskon, että sitomalla kohdeympäristö teoreettisen tarkastelun todellisuuteen on onnistettu luomaan työn sisäistä validiteettia.

Aikataulu on elänyt läpi koko opinnäytetyön sen mukaan mitä henkilöresurssit ovat antaneet myöden. Opinnäytetyön osa-alueiden suhteen tapahtui viivästyksiä mutta laadukkaaseen lopputulokseen pääsemiseksi joustamisen mahdollisuus oli olennainen asia. Aikataulujen joustaminen ei vaikuttanut oleellisen negatiivisesti juuri mihinkään asiaan. Suurin ongelma opinnäytetyössä oli juuri ajankäyttö sekä työn venyminen. Tämä oli kuitenkin tiedossa työn riskinä jo alkuvaiheessa. Varasuunnitelmana toimi juuri aikataulun joustavuus. Tämä suunnitelma toimikin varsin hyvin.

Toinen ongelma opinnäytetyössä oli mittava teoriapohja verrattuna omaan kokemukseen. Tämä osaltaan aiheutti työn pitenemistä ja sen, että opinnäytetyön raportista tuli verrattain pitkä. Raportissa kuvataan kuitenkin kaikki oleellinen ja uskon, että sen avulla vastaava työ on mahdollista toteuttaa suhteellisen helposti myös toisessa ympäristössä. Lisäksi työn avulla voidaan kuvata yleisesti Keski-Uudenmaan pelastuslaitoksen tai soveltuvin osin muidenkin aluepelastuslaitosten toimintaa prosessiajattelun avulla.

Parhaiten opinnäytetyön aikana toimi henkilöiden sitoutuminen työhön. Apua ja tukea sai aina, kun sitä kysyi. Tilaajaorganisaation mielenkiinto opinnäytetyötä kohtaan ei vähentynyt vaikka työ venyi. Päinvastoin useasti lähimmät esimiehet kannustivat käyttämään aikaa opinnäytetyön parissa.

Koen, että opinnäytetyön aikana oma ammatillinen osaamiseni on kasvanut merkittävästi ja olen onnistunut aidosti kehittämään työelämää. Koko opinnäytetyön ajan käyty dialogi aiheesta on ollut yhteistyötahojen kanssa kiinnostavaa ja uutta luovaa. Keski-Uudenmaan pelastuslaitos on arvioinut opinnäytetyön ja sen tulokset selkeästi hyödylliseksi. Opinnäytetyön keskeisimmät tulokset tullaan esittelemään myös pelastustoimialueen kunnille ja kaupungeille seminaarissa syksyllä 2009.

Jatkon kannalta on tärkeää, että keskustelu kuntien tärkeydestä yhteiskunnan elintärkeiden palveluiden toteuttajana ja turvaajana lisääntyy ja pelastuslaitokset tukevat sekä osittain jopa käynnistävät kuntien valmiussuunnittelua. Ei riitä, että asiat käydään kerran läpi, vaan valmiuden saavuttaminen vaatii jatkuvaa parantamista, uhkien analysoimista, vastuiden tiedostamista ja asioiden hallitsemista sekä kiinnostusta turvallisuutta kohtaan.

## LÄHTEET

Ahola, K., Nikula, A., Heinonen, I., Järvinen, S., Kopare, T., Nissinen, S., Pääkkönen, E., Saraste, E., Sarkasuo, Y., Ström, M., Weltner, A., Virpiaro, M. & Suhonen, S. 2007. Varautumisen ja väestönsuojelun sanasto. Helsinki: Sanastokeskus TSK.

Eisenhardt, K.M. 1989. Building theories from case study research. *Academy of Management Review* Vol. 14. No.4.

Hannus, J. 2000. Prosessijohtaminen, Ydinprosessien uudistaminen ja yrityksen suorituskyky. 5.painos. Jyväskylä: Gummerus.

Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. 1997. Tutki ja kirjoita. 6 - 9. painos. Jyväskylä: Gummerus.

Järvinen, P. & Järvinen, A. 2004. Tutkimustyön metodeista. Tampere: Opinpaja.

Kallio, O. & Tolppi, R. 2008. Pelastustoimen alueellistamisen lähtölaueaus 2004. Ensimmäisten vuosien kokemuksia alueiden, asukkaiden ja kuntien näkökulmasta. Seurantatutkimuksen toisen vaiheen loppuraportti. Tampere: Tampereen yliopistopaino.

Laamanen, K. 2007. Johda liiketoimintaa prosessien verkkona - ideasta käytäntöön. 7.painos. Espoo: Laatu keskus Excellence Finland.

Laamanen, K. & Tinnilä, M. 1998. Prosessijohtamisen käsitteet. 2.uudistettu painos. Vantaa: Tumma vuoren Kirjapaino.

Lecklin, O. 1999. Laatu yrityksen menestystekijänä. 3.painos. Jyväskylä: Gummerus.

Parmes, R., Frösen, K., Kouvukoski, J., Liskola, K., Mäkinen, K., Piispanen, M., Ristaniemi, J & Söder, J. 2007. Varautumisen käsikirja. Helsinki: Tietosanoma.

## Muut tietolähteet:

Heinonen, I. 2009. Kunnallisen varautumisen ongelmista. Pelastusopiston julkaisu, B-sarja: Tutkimusraportit 1/2009. Kuopio: Pelastusopisto.

Juntunen, P., Nurmi, V. & Stenvall, J. 2009. Kuntien varautumisen ja turvallisuuden hallinta muuttuvissa hallinto- ja palvelurakenteissa. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Kansanterveyslaitos. 2008. Keski-Uudenmaan pelastusalue, tapaturmakatsaus 7.10.2008. Tulostettu 1.6.2009.

[http://www.ktl.fi/attachments/suomi/terveydenhuollon\\_ammattilaisille/tapaturmat/aluekat\\_saus/keski-uusimaa.pdf](http://www.ktl.fi/attachments/suomi/terveydenhuollon_ammattilaisille/tapaturmat/aluekat_saus/keski-uusimaa.pdf)

Keski-Uudenmaan pelastuslaitos. 2009a. Keski-Uudenmaan pelastuslaitoksen ensimmäinen osavuositarkastus ajalta 1.1. - 31.3.2009. Vantaa: Keski-Uudenmaan pelastuslaitos.

Keski-Uudenmaan pelastuslaitos. 2009b. Keski-Uudenmaan pelastuslaitoksen toimintakertomus 2008. Vantaa: Keski-Uudenmaan pelastuslaitos.

Keski-Uudenmaan pelastuslaitos. 2009c. Keski-Uusimaa, voimakkaan kasvun alue. Tulostettu 1.6.2009. [http://www.ku-pelastus.fi/index.php?option=com\\_content&task=view&id=47&Itemid=80](http://www.ku-pelastus.fi/index.php?option=com_content&task=view&id=47&Itemid=80)

Keski-Uudenmaan pelastuslaitos. 2009d. Keski-Uudenmaan pelastustoimen liikelaitoksen palvelutasopäätös 2010 - 2014, Luonnos V15 27.4.2009.

Keski-Uudenmaan pelastuslaitos. 2009e. Keski-Uudenmaan pelastuslaitoksen toimintasääntö, pelastusjohtajan 24.4.2009 hyväksymä ja voimassa 24.4.2009 lukien toistaiseksi.

Keski-Uudenmaan pelastuslaitos. 2008. Keski-Uudenmaan pelastuslaitoksen toimintakertomus 2007. Vantaa: Keski-Uudenmaan pelastuslaitos.

Kuuma. 2009. KUUMA - kumppanuutta yli kuntarajojen. Tulostettu 1.6.2009.  
<http://www.kuuma.fi>

Ström, M. 2007. Varautuminen kunnassa. Pelastusopiston julkaisu, A-sarja: oppimateriaalit 3 / 2007. Kuopio: Pelastusopisto

Valtioneuvoston kanslia. 2006. Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia. Valtioneuvoston periaatepäätös 2006. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.

Lait, asetukset ja lakiluonnokset:

Kansanterveyslaki 66/1972.

Laki huoltovarmuuden turvaamisesta 1390/1992.

Lääninhallituslaki 22/1997.

Pelastuslaki 468/2003.

Perustuslaki 731/1999.

Puolustustilalaki 1083/1991.

Sisäasianministeriö, Pelastusosasto, VSS-Jaosto. 2008 Ehdotus väestönsuojelujärjestelmää ja väestönsuojien rakentamista koskevien pykälien muutoksiksi. Lakiluonnos 12.12.2008.

Sosiaalihuoltolaki 710/1982.

Valmiuslaki 1080/1991.

Valtioneuvoston asetus pelastustoimesta 787/2003.

Julkaisemattomat lähteet:

Kuhanen, H. 2009. Riskienhallintapäällikön haastattelu 31.03.2009. Keski-Uudenmaan pelastuslaitos. Vantaa.

Sillanpää, J. 2009. Valmiuspäällikön haastattelu 15.4.2009. Vantaan kaupunki. Vantaa.

## KUVAT

Kuva 1: Keski-Uudenmaan pelastuslaitoksen toimialueen kaupungit ja kunnat .....	9
Kuva 2: Keski-Uudenmaan pelastuslaitoksen organisaatio .....	10
Kuva 3: Opinnäytetyön rakentuminen .....	15
Kuva 4: Varautumisen tasot ja suunnitteluketju karkeasti .....	18
Kuva 5: Valmiussuunnitelman jakautuminen kunnassa .....	20
Kuva 6: Kunnan valmiussuunnittelun osatasot, malli sivistystoimiala .....	22
Kuva 7: Prosessin kulkukaavio .....	26
Kuva 8: Demingin ympyrä .....	29
Kuva 9: Eisenhardtin (1989) teorian toteuttaminen opinnäytetyön vaiheessa kaksiVirhe. Kirjanmerkk	
Kuva 10: Keski-Uudenmaan pelastuslaitoksen prosessikartta .....	35
Kuva 11: Kuntien varautumisen tukemisen liittyminen prosesseihin .....	36
Kuva 12: Kuntien varautumisen tukemisen prosessikaavio Keski-Uudenmaan pelastuslaitoksessa .....	38

## LIITTEET

Liite 1. Erillinen liite. Keski-Uudenmaan pelastuslaitoksen kuntien varautumisen tukemisen prosessikuvaus ja tehtäväohjeet .....	46
--	----

Liite 1. Erillinen liite. Keski-Uudenmaan pelastuslaitoksen kuntien varautumisen tukemisen prosessikuvaus ja tehtäväohjeet