Varautumisen yhteensovittaminen Keski-Suomen hyvinvointialueuudistuksessa -pelastustoimen näkökulma

Pasi Vilhunen

Opinnäytetyö, ylempi AMK (insinööri)
Helmikuu 2023
Teknologia, verkostojohtamisen tutkinto-ohjelma

jamk | Jyväskylän ammattikorkeakoulu
University of Applied Sciences

jamk

Kuvailulehti

Vilhunen, Pasi

Varautumisen yhteensovittaminen Keski-Suomen hyvinvointialueuudistuksessa -pelastustoimen näkökulma

Jyväskylä: Jyväskylän ammattikorkeakoulu. **Tammikuu 2023**, 85 sivua

Verkostojohtamisen insinööri YAMK. Opinnäytetyö YAMK.

Julkaisun kieli: suomi

Julkaisulupa avoimessa verkossa: kyllä

Tiivistelmä

Sosiaali-, terveys- ja pelastustoimen palvelunjärjestämisen muutos tapahtui 1.1.2023. Muutoksessa syntyi julkishallintoon kokonaan uusia hyvinvointialue -organisaatioita. Hyvinvointialueen tehtävänä on järjestää jatkossa sosiaali-, terveys- ja pelastustoimen palvelut kuntien sijaan. Muutoksella on merkittäviä vaikutuksia varautumisen suunnitteluun, kehittämiseen ja toimintamalleihin. Valmistelutyö aloitettiin Keski-Suomessa syksyllä 2021. Yksi valmistelun osa-alue oli varautuminen, jonka toimintamallien kehittäminen jatkuu edelleen vuonna 2023.

Opinnäytetyön tavoitteena oli selvittää Keski-Suomen yhteiseen varautumiseen liittyvät tekijät, jotka luovat perustan hyvinvointialueen pelastuslaitoksen varautumisen tukipalvelumallille vuonna 2023. Ilmiötä lähestyttiin varautumisen käsitteiden, eri järjestelmien varautumistehtävien ja verkostojohtamisen näkökulmasta. Muutoksen vaikutuksista, tukipalveluiden tarpeista sekä sopivista menetelmistä kerättiin aineistoa kyselytutkimuksella ja haastatteluilla.

Tulosten mukaan yhteensovitettavina osa-alueina nähdään varautumisen kehittämisen painopisteiden määrittely, yhteinen toimenpideohjelma ja valmiussuunnitelmat. Lisäksi yhteistoiminnan tilannekuvaan ja informointiin liittyvät asiat koettiin tärkeiksi. Palvelutuotantomallina esitettiin, että pelastuslaitos tuottaisi jatkossa kunnille tukipalveluinaan heräteviestinnän, sähköisen yhteistyöalustan ylläpidon ja pyydettäessä asiantuntijaneuvontaa.

Tutkimuksessa korostui maakunnallisen turvallisuus- ja valmiustoimikunnan rooli varautumisen yhteensovittamisen alustana. Toimikunnassa on mahdollisuus aitoon verkostomaiseen toimintaan rinnakkaisten toimijoiden kanssa. Toiminta tukee myös valtakunnallista kokonaisturvallisuuden tavoitetilaa, vaikkei toimikunnalla ole lakisääteisiä tehtäviä. Tutkimusten perusteella todettiin, että alueellinen käsite on epäselvä varautumisen toimintaympäristössä.

Tuloksia voi hyödyntää valtakunnallisesti huomioiden eri hyvinvointialueiden toimintamallit ja toimintaympäristön olemassa olevat rakenteet. Maantieteellisten varautumisen tasojen ja keskushallinnon toimintaajatuksen selkeyttäminen maakunnallisille toimijoille tukisi edelleen kokonaisturvallisuuden kehittymistä.

Avainsanat (asiasanat)

varautuminen, alueellinen, verkostojohtaminen, kokonaisturvallisuus

Muut tiedot (salassa pidettävät liitteet)

-

jamk

Description

Vilhunen, Pasi

Coordination of preparedness under wellbeing service reform in Central Finland – perspective of rescue services

Jyväskylä: JAMK University of Applied Sciences, February 2023, 85 pages

Master of Engineering, Business Network Management, Master thesis

Permission for open access publication: Yes

Language of publication: Finnish

Abstract

The reform of public healthcare, social welfare and rescue services took place on 1.1.2023. The responsibility for organizing these services was transferred from municipalities to new wellbeing services counties. The reform has significant impacts on the contingency planning operation models and development of preparedness. The preliminary work for the reform started in autumn 2021, included preparedness of organization. Development of operation models will continue in 2023.

The objective of this thesis was to identify and determine factors of regional joint preparedness in Central Finland. The support service model for the preparedness of rescue department should be based on these factors in future. The literately review was based on concepts of preparedness, task of authorities and network leadership. The aim was approached via three research questions. The research methods used in this study were survey research and interviews.

As a result, were found three factors that require coordination of preparedness. These factors are joint focus of preparedness development, joint action program and contingency planning. A situation picture of cooperation and flow of information between authors are also important in cooperation. Three tasks were included in the support service model of rescue department. The tasks are the collaboration platform facilitate service, an input of situations service and expert advisory service upon request for the municipalities.

The role of regional safety and preparedness Committee was emphasized as a great way to coordinate preparedness. The Committee enable real network between authors. Actions in this network support also the concept of national comprehensive security. The Committee has still not legislative role and that causes ambiguities in the meaning of regional preparedness.

The results can be utilized in other wellbeing services counties, considering the operating environment and operating culture. Clarifying the stages of geographical preparedness and focus of central government would better support regional work as concept of comprehensive security.

Keywords/tags (subjects)

preparedness, coordination, network, regional, comprehensive security

Miscellaneous (Confidential information)

-

Sisältö

1 Johdanto ... 3
1.1 Varautumisen alueelliset järjestelyt muutoksessa ... 3
1.2 Opinnäytetyön rajaus ja tutkimuskysymykset ... 4
1.3 Opinnäytetyöprosessin ja tiedonhaun kuvaus ... 5
2 Varautuminen ja hyvinvointialue käsitteinä ... 7
2.1 Varautumisen keskeiset käsitteet ... 7
2.2 Hyvinvointialueuudistus 2023 ... 9
2.3 Riskienhallinta on myös varautumista ... 12
2.4 Varautumisella turvataan yhteiskunnan elintärkeät toiminnot ... 14
3 Varautuminen julkisten organisaatioiden lakisääteisenä tehtävänä ... 16
3.1 Varautumiseen liittyvä lainsäädäntö ... 16
3.2 Uhka-arvio ja -analyysi varautumisen perusteena ... 23
3.3 Valmiussuunnittelu ... 25
4 Verkostojohtaminen yhteensovittamisen menetelmänä ... 31
4.1 Yhteistoiminta ja yhteensovittaminen verkostoissa ... 31
4.2 Kompleksisuus ... 35
4.3 Verkostotyö ja sen johtaminen ... 38
5 Varautumisen toimintaympäristönä Keski-Suomen maakunta ... 43
5.1 Keski-Suomi alueellisesta näkökulmasta ... 43
5.2 Keski-Suomen turvallisuustoimijat ja alueellinen yhteinen varautuminen ... 45
5.3 Yhteenveto Keski-Suomen varautumisen yhteensovittamisen nykytilasta ... 48
6 Tutkimustehtävä ja -menetelmät ... 51
6.1 Aineisto ja menetelmät ... 51
6.2 Kyselylomakkeen laadinta ja haastattelun suunnittelu ... 52
6.3 Aineiston kerääminen ... 53
6.4 Aineiston analysointi ... 54
7 Tutkimustulokset ... 57
8 Johtopäätökset ... 64
8.1 Hyvinvointialue -uudistuksen haasteet varautumisen osalta ... 64
8.2 Varautumisen yhteensovittamisen keskeiset menetelmät ... 67
8.3 Pelastuslaitos varautumisen tukipalveluiden tuottajana ... 70
9 Pohdinta ... 74
9.1 Varautumisen tutkiminen ja käsitteiden merkitys ... 74

9.2 Tutkimuksen luotettavuus ja eettisyys 77
9.3 Jatkotutkimusehdotukset..... 78
Lähteet 80

Kuviot

Kuvio 1. Opinnäyteprosessin vaiheet..... 5
Kuvio 2. Hyvinvointialue ja muiden organisaatioiden rinnakkainen suhde..... 10
Kuvio 2. Varautumiseen liittyvät osatehtävät valmistelussa. 12
Kuvio 4. Yhteiskunnan elintärkeät toiminnot. 14
Kuvio 5. Sosiaali- ja terveystoimen kansallisen varautumisen tilannekuvamalli..... 21
Kuvio 6. Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston alue ja kunnat..... 22
Kuvio 7. Häiriötilanteen hallinnan eri vaiheet 26
Kuvio 8. Valmiussuunnitelman laatimisprosessi. 26
Kuvio 9. Verkoston perusedellytykset ja oppimisprosessi..... 39
Kuvio 10. Varautumisen turvallisuusviranomaiset Keski-Suomen näkökulmasta. 43
Kuvio 11. Maakunnan turvallisuustoimijat. 45
Kuvio 12. Keski-Suomen turvallisuus- ja valmiustoimikunnan rakenne 46
Kuvio 14. Vastaajien organisaatio 57
Kuvio 15. Vastaajien näkemys alueellisen varautumisen maantieteellisestä käsitteestä..... 58
Kuvio 16. Vastaajien näkemys paikallisen varautumisen maantieteellisestä käsitteestä 58
Kuvio 17. Vastaajien näkemys pelastuslaitoksen roolin selkeydestä. 59
Kuvio 18. Vastaajien näkemys osa-alueiden yhteensovittamisen tarpeista 60
Kuvio 19. Vastaajien näkemykset pelastuslaitoksen tuottamien tukipalveluiden sisällöstä 61
Kuvio 20. Sisällön analyysin tulokset haastatteluista ja avoimista vastauksista. 63
Kuvio 21. Yhteenveto uudistuksen haasteista varautumisen näkökulmasta. 66
Kuvio 22. Yhteenveto varautumisen yhteensovittamisen menetelmistä. 70
Kuvio 23. Pelastuslaitoksen varautumisen tukipalveluiden suhde yhteiseen varautumiseen... 72

Taulukot

Taulukko 1. KUJA-hankkeen mukainen varautumisen ja jatkuvuuden sisältömalli 29
Taulukko 2. Yhteistoiminnan neliportainen luokittelu 33
Taulukko 3. Esimerkki alkuperäisten tekstien pelkistämisestä ja alaluokasta. 55
Taulukko 4. Alakäsitteiden ja yläkäsitteiden yhteys 56

1 Johdanto

1.1 Varautumisen alueelliset järjestelyt muutoksessa

Turvallisuusympäristön isotkin muutokset ovat mahdollisia ja niihin on varauduttava. Aivan lähiaikoina on voitu todeta turvallisuuden toimintaympäristön olevan hyvin moniulotteinen ja perustuvan useisiin eri toimijoiden välisiin kytköksiin. Samanaikaisesti tapahtuva sosiaali-, terveys- ja pelastustoimen palvelurakenteen muutos on suurin julkishallinnon uudistus itsenäisen Suomen aikana. Hyvinvointialueella on itsehallinto, jonka tehtävien järjestämisestä ovat vastanneet aikaisemmin kunnat. Muutos vaikuttaa myös varautumisen vastuisiin. Jatkossa hyvinvointialueiden toiminnan rahoitus tulee tarvevakioituina alueen kuntien sijaan suoraan valtiolta, ministeriöiden ohjaamana. (Hyvinvointialueet 2022.)

Varautumisen tavoitteena on kokonaisturvallisuuden tila, jossa koko yhteiskunnan elintärkeisiin toimintoihin kohdistuviin uhkiin ja riskeihin on varauduttu (Kokonaisturvallisuuden sanasto 2017, 37). Hyvinvointialueiden toimialojen tuottamat palvelut ovat osa yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja, mutta kokonaisturvallisuuden ylläpitäminen ei ole maakunnassa yksin hyvinvointialueorganisaation tehtävä (Yhteiskunnan turvallisuusstrategia 2017). Varautumisen näkökulmasta muutoksessa on nähtävissä kompleksisuuden piirteitä suhteessa kokonaisturvallisuuteen. Yhteensovittamista, yhteistyötä ja yhteistoimintaa tehdään muiden organisaatioiden henkilöstön kanssa. Nykyisten ja uusien toimintamallien voidaan arvioida tarvitsevan yhteensovittamista pelkästään organisaation sisälläkin (Vartiainen 2017, 34). Lisäksi sitä on tehtävä mitä todennäköisimmin myös oman maantieteellisen alueen ulkopuolella.

Opinnäytetyö käsittelee varautumisen yhteensovittamista uudessa julkishallinnon muutostilanteessa, maakunnallisen pelastuslaitoksen strategisesta näkökulmasta. Keski-Suomen pelastuslaitos on jatkossa varautumisen tukipalveluiden tuottaja osana Keski-Suomen hyvinvointialueorganisaatiota. Opinnäytetyön tavoitteena oli selvittää Keski-Suomen yhteiseen varautumiseen liittyvät tekijät, jotka luovat perustan pelastuslaitoksen varautumisen tukipalveluiden mallille vuonna 2023. Tutkimuksen myötä saatiin tietoa varautumisen yhteensovittamisen painopisteistä, joita voi hyödyntää muutkin maakunnan turvallisuustoimijat. Ilmiötä lähestyttiin ensisijaisesti käsitteellisestä tulokulmasta tarkastellen siihen liittyviä eri yhteisen tekemisen muotoja. Teorian avulla pyrittiin

toisaalta selkeyttämään eri osajärjestelmien tehtäväkokonaisuuksia ilmiössä, mutta toisaalta korostamaan yhdessä tekemistä varautumisen verkostoissa.

Työn toimeksiantaja oli Keski-Suomen pelastuslaitos. Varautumisen yhteensovittaminen ja sen kehittäminen on haastavaa kuvata yksinkertaisena prosessina, joka vaikuttaa vahvasti organisaation resurssisuunnitteluun. Verkostotyöhön käytettyä aikaa on myös vaikea mitata. Lisäksi jatkuva häiriötilanteiden operatiivinen hallinta muuttuvassa toimintaympäristössä haastaa käytettävissä olevan resurssin tunnistamista. Keski-Suomen pelastuslaitoksen yksi strategisista tavoitteista on olla alueellaan siviilivalmiuden vahva yhteensovittaja ja luotettu yhteistyökumppani (Keski-Suomen pelastuslaitoksen palvelutasopäätös vuosille 2021–2024, 5). Tutkimus oli työelämälähtöinen, jonka tulosten perusteella syntyi yksityiskohtaisempi palvelumalli vuodelle 2023 laadittaviin palvelutasoa määrittäviin asiakirjoihin. Näitä ovat Keski-Suomen hyvinvointialueen pelastuslaitoksen palvelutasopäätös sekä mahdollinen hyvinvointialueen yhteistyösopimus kuntien kanssa.

1.2 Opinnäytetyön rajaus ja tutkimuskysymykset

Tutkimus rajattiin Keski-Suomen maakunnan yhteiseen alueelliseen varautumiseen, perehtymällä siihen liittyviin keskeisiin osa-alueisiin, legimiteetteihin ja nykytilaan. Maakunnallisesta rajauksesta huolimatta ilmiö on laaja ja muutoksen vaikuttavuutta varautumisen näkökulmasta ei ole valtakunnallisesti tutkittu. Tarve tutkimusaiheeseen syntyi helmikuussa 2022. Erityisesti esiin nousseet käsitteet yhteensovittaminen ja alueellinen varautuminen vaativat syvempää tutkimusta uuden ilmiön ympärillä. Lisäksi käynnistyneiden maakunnallisten verkostomaisten turvallisuus- ja valmiusfoorumeiden rooli nousi esiin sosiaali- ja terveysministeriön ohjatessa vahvasti oman toimialansa varautumista.

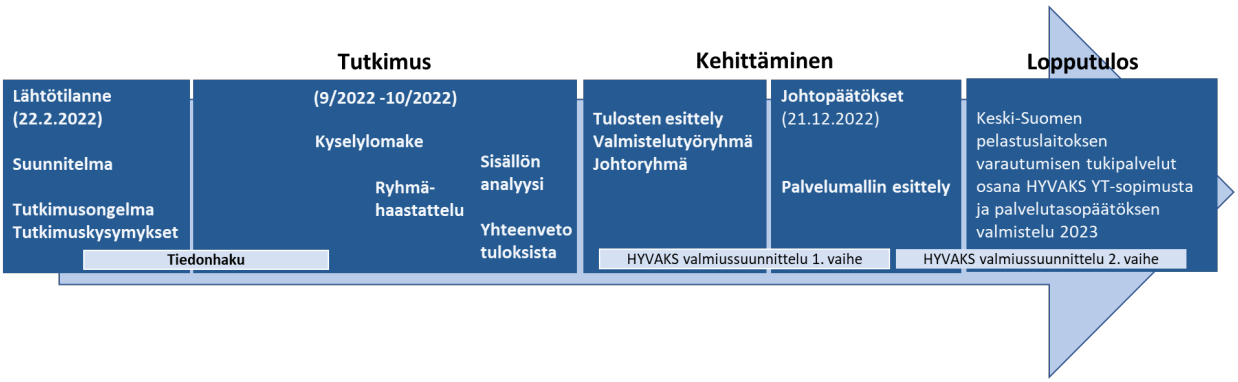
Toimialojen lakisääteisiin varautumistehtäviin liittyen tietoperustana käytettiin kansallista ammattikirjallisuutta sekä julkishallinnon ohjeistuksia. Näiden rajaus perustui aihepiirin vahvaan tuntemiseen. Tästä materiaalista valittiin tarkasteluun ne keskeiset käsitteet, jotka liittyivät olennaisesti valittuihin tutkimuskysymyksiin tavoitteen saavuttamiseksi;

1. Mitä varautumisen haasteita uuden organisaation syntyyn liittyy?
2. Miten varautumisen yhteensovittamista tulisi Keski-Suomen alueella tehdä?
3. Millainen rooli Keski-Suomen pelastuslaitoksella on kuntien varautumisen tukemisessa?

1.3 Opinnäytetyöprosessin ja tiedonhaun kuvaus

Tutkimus ajoittui vuodelle 2022, jolloin samanaikaisesti valmisteltiin Keski-Suomen hyvinvointialueorganisaation käynnistämistä ja palvelutuotannon turvallista siirtymää vuoden 2023 vaihteessa. Opinnäytetyön tekijä osallistui Keski-Suomen hyvinvointialueen turvallisuus-, valmius- ja varautuminen -valmistelutyöryhmän toimintaan.

Opinnäyte on kulkenut valmistelutyön kanssa lineaarisesti, joka osaltaan on ajoittanut joitakin työn vaiheita. Tämän työn rinnalla valmisteltiin työryhmänä muun muassa hyvinvointialueen valmiussuunnitelmaa. Kuviossa 1 on esitetty kehittämistyö aikajanana.



Kuvio 1. Opinnäyteprosessin vaiheet.

Syvempi tieteellisten julkaisujen tiedonhakuprosessi suoritettiin käsitteiden yhdistelmillä janet.finna.fi -sivustolta kesän 2022 aikana. Tavoitteena löytää vertaisarvioituja kansainvälisiä artikkeleita aihepiirin kaltaisesta ilmiöstä. Avainsanoina toimivat ”network, preparedness, public, government ja regional”. Tieteellisten artikkeleiden rajauksessa käytettiin hakukriteereinä avainsanojen lisäksi julkaisuajankohtaa (2017–2022) ja koko tekstin saatavuutta. Tiedonhausta laadittiin taulukko, johon tulokset kirjattiin systemaattisesti. Aineiston rajausta tehtiin edelleen otsikon, tiivistelmän ja sisällön perusteella. Tiedonhaun yhteydessä pystyttiin tekemään johtopäätös, että korona -pandemian aikana lääketieteelliseen varautumiseen liittyvien julkaisujen määrä oli kasvanut huomattavasti. Pandemiaan liittyvät julkaisut rajattiin kuitenkin tästä työstä pois. Analysoitavien artikkeleiden sisältö vaikutti irralliselta varautumisen aihepiiriin nähden, mutta kaksi liittyivät julkishallinnon verkostomaisuuteen.

Kolme kansallista väitöskirjatutkimusta viranomaisten turvallisuusympäristöstä löytyi laajentamalla hakua kotimaisiin lähteisiin. Nämä tutkimukset innoittivat tarkastelemaan ilmiötä tarkemmin myös kompleksisuusteorian kautta. Hakua laajennettiin lisäämällä edellä mainittuihin hakusanoihin ”complexity”. Laajasta tulosjoukosta valittiin tarkasteluun yhteensä kuusi julkishallinnon verkostojen ilmiöitä koskevaa julkaisua ja niihin syvennyttiin tarkemmin.

Teoriaosuus rakentuu kappaleissa 2–5 ilmiön käsitteistön ja lainsäädännön perusteisiin vuoden 2022 näkökulmasta sekä yleisesti julkishallinnon verkosto- sekä kompleksisuusjohtamiseen. Tutkimuksellinen osuus johtopäätöksineen on esitetty luvuissa 6–8.

2 Varautuminen ja hyvinvointialue käsitteinä

2.1 Varautumisen keskeiset käsitteet

Alueellinen riskinarvio on asiakirja, jossa otetaan tarkemmin huomioon tietylle alueelle, kuten maakunnalle, ominaiset uhat ja häiriötilanteet. (Turvallinen Keski-Suomi 2021).

Alueellinen yhteinen varautuminen on maakunnan alueella tehtävä varautumisen osa-alue, johon osallistuvat alueella toimivat viranomaiset, kunnat, elinkeinoelämä ja järjestöt yhdessä (Kokonaisturvallisuuden sanasto 2017, 37).

Kansallinen riskinarvio on kolmen vuoden välein tehtävä asiakirja, jossa kartoitetaan erilaisia ihmisiä, ympäristöä, omaisuutta sekä kriittisiä järjestelmiä ja palveluita uhkaavat riskit. Viranomaisten varauduttava kansallisessa riskienarviossa esitettyihin riskeihin (Sisäministeriö 2019).

Kokonaisturvallisuus tarkoittaa tilaa, jossa yhteiskunnan elintärkeisiin toimintoihin kohdistuviin uhkiin ja riskeihin on varauduttu. Kokonaisturvallisuuden hallintaan kuuluvat varautuminen, häiriötilanteiden ja poikkeusolojen hallinta sekä niistä toipuminen. Kokonaisturvallisuuden käsitteeseen kuuluu myös kansalaisten varautuminen. (Kokonaisturvallisuuden sanasto 2017, 37).

Kompleksiuus käsitettä käytetään usein puhekielessä vaikeasti hallittavien ja ymmärrettävien tilanteiden kuvaamisessa (Jalonen 2006, 1).

Pelastustoimen palvelutasopäätös on voimassa olevan pelastuslain (379/2011) tai 1.1.2023 voimaan tulevan pelastustoimen järjestämisestä annetun lain (613/2021) mukainen päätösasiakirja, jolla toimivaltainen toimielin päättää pelastustoimen palveluiden tasosta tietyllä alueella suhteessa riskeihin ja uhkiin.

Pelastustoimen viranomaiset ovat alueen pelastustoimi, aluehallintovirastot ja sisäministeriö. Pelastustoimen viranomaiset huolehtivat myös toimialaansa kuuluvista väestönsuojelutehtävistä. (Kokonaisturvallisuuden sanasto 2017, 24.)

Uhka on mahdollisesti toteutuva haitallinen tapahtuma tai kehityskulku, jolla on *vaaraa* epävarmempi kehityskulku. Vaara on myös riskinhallinnallisin keinoin käsiteltävä asia. (Kokonaisturvallisuuden sanasto 2017, 40.)

Uhka-arvio on uhkamallin pohjalta laadittava arvio, jossa käsitellään uhkan toteutumistapaa, todennäköisyyttä, vaikutuksia tehtävien hoitamiseen ja vastatoimenpidemahdollisuuksia sekä niiden valmisteluun tarvittavaa aikaa (Kokonaisturvallisuuden sanasto 2017, 41).

Uhkamalli on yleinen kuvaus yhteiskunnan turvallisuusympäristöön sisältyvistä uhkista. Uhkamalli laaditaan helpottamaan ja yhdenmukaistamaan suunnittelua ja varautumista. (Kokonaisturvallisuuden sanasto 2017, 41.)

Vaara on hyvin todennäköisesti toteutuva tai jo toteutunut, parhaillaan vaikuttava haitallinen tapahtuma tai kehityskulku (Kokonaisturvallisuuden sanasto 2017, 41).

Varautuminen on toimintaa, jolla varmistetaan tehtävien mahdollisimman häiriötön hoito ja mahdollisesti tarvittavat tavanomaisesta poikkeavat toimenpiteet häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa (Kokonaisturvallisuuden sanasto 2017, 37).

Varautumistoimenpiteitä ovat muun muassa valmiussuunnittelu, etukäteisvalmistelut, koulutus sekä valmiusharjoitukset (Kokonaisturvallisuuden sanasto 2017, 37).

Väestönsuojelu on aseellisen hyökkäyksen takia tapahtuvaa toimintaa, jonka tarkoituksena on siviiliväestön suojelu hyökkäyksen vaaroilta ja auttaminen selviytymään hyökkäyksen välittömiltä vaikutuksilta sekä välttämättömien edellytysten luominen eloonjäämiselle. Väestönsuojeluun kuuluvat humanitaariset tehtävät on lueteltu Geneven yleissopimusten lisäpöytäkirjassa. Lisäksi väestönsuojelutehtävät ovat rajattu osa viranomaisten säännönmukaisia tehtäviä jo normaalioloissa. (Kokonaisturvallisuuden sanasto 2017, 25.)

Yhteensovittaminen, on yhteisen tekemisen muoto, joka muodostuu verkostotoiminnasta sekä toimintojen muuttamisesta yhteisen päämäärän saavuttamiseksi (Kokonaisturvallisuuden sanasto 2017, 58).

2.2 Hyvinvointialueuudistus 2023

Hyvinvointialueuudistuksen tarvetta on perusteltu muun muassa kustannusten kasvun hillitsemisellä ja yhdenvertaisten palveluiden varmistamisella. Hyvinvointialue tytäryhteisöineen muodostaa hyvinvointialuekonsernin ja tuottaa sille laissa säädetyt tehtävät sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen osalta Valtioneuvoston päätöksellä vuonna 2021 käynnistettiin nykyisen sosiaali-, terveys-, ja pelastustoimen uudistuksen valmistelu. Valmistelussa huomioitiin perustuslailliset reunaehdot ja edellisten vaalikausien valmistelu. (Hyvinvointialueet 2022). Aiempina vaalikausina valmisteltiin niin kutsutussa maakunta -uudistuksessa edellä mainittujen palveluiden lisäksi myös ympäristöterveydenhuollon, maaseutuhallinnon ja aluekehityksen integraatiota. Uudistuksen osana oli säätää lailla alueellisesta yhteisestä varautumisesta, jossa vastuu siitä olisi syntynyt syntyvälle maakunta -organisaatiolle. (HE 15/2017, 315 ja 320.) Valmistelu kuitenkin keskeytettiin 8.9.2019 ja ajettiin hallitusti alas (Nerg 2019). Nykyisessä uudistuksessa kootaan vain sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen palveluiden järjestäminen. Hyvinvointialueet noudattelevat pääpiirteittäin maakuntien rajoja, joita on jatkossa 21. Hyvinvointialueiden päätöksenteosta, ja samalla vuoden 2022 valmistelusta, vastasivat suorilla vaaleilla valitut valtuutetut. (Hyvinvointialueet 2022.) Alueellisesta yhteisestä varautumisesta ei ollut nähtävissä enää aiemman valmistelun mukaista selvää lainsäädäntöä.

Keski-Suomen hyvinvointialue -organisaatio on jatkossa yksi hyvinvointialueista, joka vastaa noin 273 000 keskisuomalaisen sosiaali-, terveys- ja pelastuspalveluista Keski-Suomen maakunnassa. Uudistuksessa yhdistyy 26:n erillisen organisaation palvelutuotantoja yhden organisaation alaiseksi toiminnaksi. Keski-Suomen hyvinvointialue -organisaatiossa tulee työskentelemään noin 11 500 työntekijää ja uudistuksen jälkeen organisaatio on Keski-Suomen suurin työnantaja. (Tietoa hyvinvointialueesta 2022.) Mahdollisuus palvelujen käyttämiseen yli maakuntarajojen säilytetään ja hyvinvointialueet tekevät yhteistyötä keskenään. Keski-Suomi kuuluu terveydenhuollon erityisvastuualueen myötä Itä-Suomen hyvinvointialueiden yhteistyöalueeseen. (Vahvemmat yhdessä 2022.) Kunnat eivät siis integroidu hyvinvointialueeseen kokonaan, vaan jäävät edelleen syntyvälle organisaatiolle kumppaneiksi. Hyvinvointialueen ja sen toimialojen suhdetta rinnakkaisiin toimijoihin on kuvattu tarkemmin kuviossa 2. Toimijoiden yhteinen päämäärä on Turvallinen Keski-Suomi (Turvallinen Keski-Suomi 2021).

Kuvio 2. Hyvinvointialue ja muiden organisaatioiden rinnakkainen suhde.

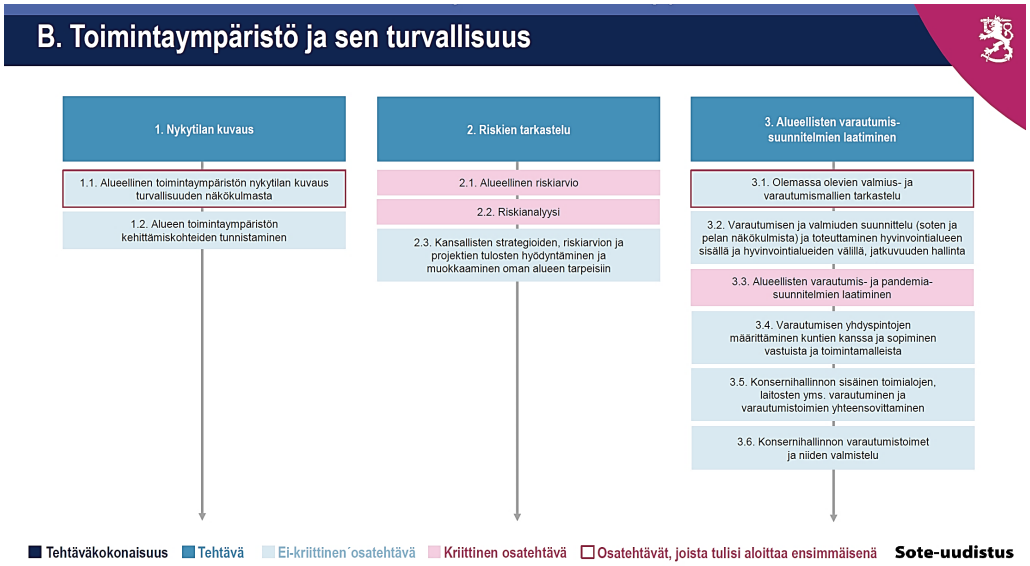
Pelastustoimi on tehnyt osaltaan maakunnalliset organisaatiomuutoksensa jo vuonna 2004 siirtymällä kuntalähtöisistä toimintamalleista maakunnallisiin. Pelastustoimi on ollut integroituna monella pelastustoimialueella keskuskaupungin hallintoon, jolloin integraatio on liittynyt ensisijaisesti hallinto-, henkilöstö- ja hankintapalveluihin. (Haiko 2014, 144–145.) Näin ollen teoreettisesti hyvinvointialueuudistuksessa on operatiivisella tasolla ensisijaisesti kysymys sosiaali- ja terveyspalveluiden integraatiosta. Keski-Suomen alueen sosiaali- ja terveystoimen ja pelastustoimen laillisuusvalvojana toimii jatkossakin Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto. Ennen uudistusta monijäsenisenä toimielimenä toimii Keski-Suomen pelastuslaitoksen johtokunta, joka tekee päätökset pelastusjohtajan esitysten perusteella. Keski-Suomen pelastuslaitos tuottaa myös pääasiassa maakunnan ensihoitopalvelut. (Keski-Suomen pelastuslaitoksen palvelutasopäätös 2014–2024, 2–4.)

Kahden tai useamman yrityksen yhdistymistilanteita kutsutaan usein fuusioiksi, joissa keskiössä on ennalta laaditut strategiat sekä suunnitelmat muutoksen läpiviennistä (Maksimainen 2022). Muutostilanteiden keskiössä usein on henkilöstön muutosjohtaminen ja laadittujen toimintasuunnitelmien toteuttaminen vuorovaikutuksessa henkilöstön kanssa (Vartiainen 2017, 34). Hyvinvointialue -uudistus eroaa kuitenkin perusteiltaan yritysmaailman fuusioista. Muutoksessa on kysymys rakenteellisen muutoksen tarpeesta tehty lainsäädäntö, joka perustuslain periaatteiden mukaan ohjaa palvelutuotannon rakentumista. Lisäksi muutosstrategiat ja tulevat resurssit ovat rakentuneet vasta osana muutosta vaaleilla valittujen luottamushenkilöiden hyväksynnässä. (Maksimainen

2022.) Uuden luottamuselinrakenteen ja organisaation vaikutusta organisaation strategisiin päämääriin ei voi täysin poissulkea ja tällä voi olla vaikutusta myös operatiivisella tasolla.

Uuden organisaation valmistelutyö käynnistyi eduskunnan hyväksymien lakien jälkeen kesäkuussa 2021, jolloin nimettiin Keski-Suomen hyvinvointialueen väliaikainen valmistelutoimielin. Väliaikainen valmistelutoimielin vastasi hallinnosta ja teki valmistavaa työtä siihen asti, kunnes vaaleilla valittu päätöksentekoelin aluevaltuusto aloitti 1.3.2022 toimikautensa. Väliaikaisen toimielimen valmistelun tukena toimi kuusi erillistä jaostoa, jotka valmistelivat erillisinä työryhminä asioita toimielimelle ja edelleen myöhemmin maaliskuussa 2022 syntyvälle aluevaltuustolle. Yksi jaostoista oli pelastustoimen jaosto, jonka alla toimi edelleen neljä asiantuntijatyöryhmää. Yksi jaoksen asiantuntijatyöryhmistä oli Organisaation varautumisen -työryhmä. (Tietoa hyvinvointialueesta 2022.)

Väliaikaisen toimielimen aikaan varautumisen ja valmiussuunnittelu -työryhmään kuului seitsemän jäsentä eri organisaatioista. Tuotoksenaan työryhmä laati loppuraportin 22.2.2022, jonka jälkeen hyvinvointialueen varsinaista valmistelua on jatkettu samankaltaisissa valmistelutyöryhmissä. Työskentely väliaikaisen toimielimen työryhmissä tapahtui täysin verkostotyömaisesti Teams-ympäristössä, ja tuotokset olivat jäsenten yhteistyössä aikaansaamia johtopäätöksiä sekä selvityksiä. Työryhmän puheenjohtajien rooli suhteessa muihin ei ole ollut hierarkkinen, sillä jäsenet eivät olleet samasta organisaatiosta. (Tietoa hyvinvointialueesta 2022.) Valmistelun tueksi oli laadittu **Tiekartta**, jonka tarkoituksena on tarjota valmistelijoille tietoa toimeenpanoon liittyvistä tehtävistä, aikatauluista ja velvollisuuksista (Alueellisen toimeenpanon tiekartta 2022). Varautumisen valmistelun osalta Tiekartta oli todennut merkittäviksi osa-alueiksi kuviossa 2 esitetyt toimenpiteet.



Kuvio 2. Varautumiseen liittyvät osatehtävät valmistelussa (Alueellisen toimeenpanon tiekartta 2022).

Varautumisen valmistelun -työryhmä esitti loppuraportissaan seuraavia johtopäätöksiä jatkotyöskentelylle;

- Kuntien ja muiden tahojen kanssa tehtävän yhteistyön osalta johtopäätösten tekemiseen tarvitaan laadukas analyysi. Analyysin taustalle tarvitaan riittävä tiedonkeruu yhdyspinnoista ja mahdollisista tunnistetuista haasteista. Hyvinvointialue -organisaation yleinen valmiussuunnitelma toimisi jatkossa suunnitteluperusteena niin kunnille kuin muillekin viranomaisille. Kuntien ja Hyvinvointialueen välinen suhde on jatkossa *rinnakkainen* alueellisen yhteisen varautumisen viitekehyksessä.

- Organisaatiorakenteen selvittyä varautumis- ja jatkuvuudenhallinnan suunnitelma-arkkitehtuuri on otettava käyttöön, joka olisi osa asiakirjahallintoa. Suunnitelma-arkkitehtuuri luo edellytykset organisaation yleiselle valmiussuunnitelmalle.

- Organisaatiorakenteen selvittyä myös toimialakohtaisten valmiussuunnitelmien laadinta on aloitettava välittömästi. Lähtökohtaisesti syntyville sosiaalitoimen ja sairaalapalveluiden toimialoille tulee laatia omat suunnitelmat. Pelastuslaitoksen valmiussuunnitelman osalta riittää päivitystyö muiden suunnitelmien valmistuttua ja yhteistyön rajapintojen selvittyä.

(Jäntti, Kinnunen, Koskinen, Kuittu, Lukkarinen & Vilhunen 2022, 16 ja 20–21.)

2.3 Riskienhallinta on myös varautumista

Varautuminen käsitteenä on liitetty tiedotusvälineissä aiemmin kuvaamaan ensisijaisesti yhteiskunnan julkisten organisaatioiden valmistautumista suurien onnettomuuksien ja erittäin poikkeavien tapahtumien varalta. Myöhemmin varautumisesta on muodostunut synonyymi kaikelle

toiminalle, jolla valmistaudutaan uhkiin ja kriisitilanteisiin. (Parmes 2007, 21.) Nykyisin varautumisella tarkoitetaan kaikkia niitä toimenpiteitä, joilla varmistetaan tehtävien mahdollisimman häiriötön hoitaminen kaikissa turvallisuustilanteissa. Näitä toimenpiteitä suorittavat julkishallinto, elinkeinoelämä ja yksittäiset kansalaisetkin. Varautumisen tulee olla aina osa organisaation normaalitoimintaa. (Mäkinen & Parmes 2007, 31.)

Riskienhallinta käsite yrityksissä tarkoittaa erilaisten uhkien sekä riskien arviointia ja niiden poissulkemista. Niitä riskejä, joita ei voida kokonaan poissulkea, pyritään hallitsemaan rakentamalla niitä varten erilaisia toimenpidemalleja koordinoidusti. (Aven 2015, 3–4.) Varautuminen ja siihen liittyvät toimenpiteet voitaisiin toisaalta nähdä ensisijaisesti koskemaan vain organisaation ulkoisia riskejä. Parmes (2007, 31) toteaa kuitenkin, että riskienhallinta ja siihen kiinteästi liittyvä riskianalyysi kuuluvat käsitteenä kiinteästi myös varautumisen käsitteistöön;

> *”Varsinaisen valmiussuunnittelun lisäksi varautumiseen kuuluvat siis myös muut riskienhallintaan liittyvät asiat kuten suojelu, turvallisuus, yritysturvallisuus ja tietoturvallisuus.”*

Riskianalyysi on riskienhallinnan keskeinen menetelmä, jossa yksinkertaisimmillaan tarkastellaan määrällisesti laadittua riskiarviota suhteessa resursseihin ja esitetään johtopäätöksiä varsinaisen päätöksen teon tueksi. Vastauksia haetaan siihen, miten merkittävimpiä riskejä voidaan pienentää erilaisilla vaihtoehdoilla. Analyysiä tarvitaan siksikin, että kustannuksia vaativat henkilöstö- ja materiaaliresurssit voidaan kohdentaa oikein. Riskianalyysiä voi tarvita laajasti niin strategisessa suunnittelussa kuin myös operatiivisessa toiminnassa, mutta oikeiden metodien tulee perustua tarpeeseen. (Aven 2015, 3–4.) Uhka- ja riskiarviota julkishallinnon ja yhteisen varautumisen näkökulmasta käsitellään tarkemmin opinnäytetyön luvussa 3.3.

Edellä mainittujen toiminteiden strateginen päämäärä on kokonaisturvallisuus, jossa organisaation tai yhteisön elintärkeisiin toimintoihin kohdistuviin uhkiin ja riskeihin on varauduttu. Mikäli puhutaan koko yhteiskunnan kontekstista, niin kokonaisturvallisuuden rakentamisessa ovat mukana myös kansalaiset, järjestöt, rinnakkaiset julkisorganisaatiot sekä elinkeinoelämä. (Kokonaisturvallisuus 2022.)

Strateginen johtaminen puolestaan on tiivistetysti ylimmän johdon ohjaustoimintaa, joka antaa pohjan operatiiviselle johtamistoiminnalle. Ylin johto ilmaisee strategisessa johtamisessaan vision ja pitkän aikavälin suunnitelman. Lisäksi strategiseen johtamiseen kuuluvat resurssivalinnat, resurssin kohdentaminen, toimintatapojen valinta sekä johdon toimintasuunnitelma ja perusteet toiminnan arviointiin. Strategisessa ajattelussa voidaan luoda kuva kolmen pääkysymyksen avulla; ”missä olemme nyt, mihin haluamme päästä ja miten pääsemme tavoitteeseen?”. (Laaksonen & Olilla, 11–12.) Esitetyn perusteella voidaan todeta, että riskienhallinta ja varautuminen kytkeytyy organisaatioiden johtamiseen lainsäädännön velvoitteista huolimatta.

2.4 Varautumisella turvataan yhteiskunnan elintärkeät toiminnot

Valtioneuvosto on laatinut vuonna 2017 yhteiskunnan turvallisuusstrategian. Se toimii valtioneuvoston periaatteellisena päätöksenä, joka yhtenäistää julkista varautumista. Siinä selvitetään kansallisesti periaatteet varautumiseen ja ohjataan eri hallinnonalojen varautumisen menetelmissä. Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa on myös esitetty jo aiemmin mainittu kokonaisturvallisuuden yhteistoimintamalli, jossa yhteiskunnan elintärkeistä toiminnoista huolehditaan yhteistyönä. (Yhteiskunnan turvallisuusstrategia 2017, 7.)

Kuvio 4. Yhteiskunnan elintärkeät toiminnot.

Yhteiskunnan varautumisen vastuujaosta ja tehtävistä säädetään kansallisissa laeissa. Yhteiskunnan elintärkeät toiminnot ulottuvat laajasti useiden toimijoiden vastuulle ja osin alueille, joille ei aina voi määritellä yhtä ainoaa vastuutahoa. Yhteiskunnan elintärkeiksi toiminnoiksi on tunnistettu

seitsemän kuvion 4 esittämää osa-aluetta, jotka ovat lähtökohta varautumisen suunnittelulle kaikilla toiminnan tasoilla. Kuviossa esitetty viiva osa-alueiden välillä kuvaa sitä, että elintärkeät toiminnot ovat kytköksissä toisiinsa. Häiriö yhdessä osa-alueessa vaikuttaa toteutuessaan myös muihin osa-alueisiin. Riskiarvioon pohjautuvat käytännön varautumistoimenpiteet ja vastuut suunnitellaan näiden elintärkeiden toimintojen turvaamiseksi. (Yhteiskunnan turvallisuusstrategia 2017, 14.)

Suomen sisäministeriö vastaa kansallisten valmiuksien ylläpidosta, kehittämisestä ja koordinoinnista. Sisäministeriöllä on yhteensovittamisen koordinointitehtävä eri hallinnonalojen välillä. Kumppaneina oman hallinnon alan lisäksi ovat kokonaisturvallisuuden periaatteiden mukaisesti ulkoministeriö, oikeusministeriö, puolustusministeriö ja kansalaisjärjestöt. (Siviilikriisinhallinnan toimijat ja vastuut 2022.)

Myös muissa Pohjoismaissa varautuminen on nähty tärkeäksi osakokonaisuudeksi yhteiskunnan toimintojen turvaamista. Ruotsissa keskeinen toimija MSB (Mydigheten för samhalsskydd och bererskap) on puolustusministeriön alainen yhteiskunnan suojaamisen valmiusvirasto. Ruotsissa onnettomuuksien torjunta ja kriisivalmius kuuluvat puolustusministeriölle. (Näin Ruotsia hallitaan 2014, 6.) MSB koordinoi, valvoo ja ohjaa alueellisia viranomaisia varautumisen osalta sekä varmistaa osaltaan vakavissa turvallisuustilanteissa viranomaisten ja muiden toimijoiden yhteistoiminnan (A partner, where and when needed 2010, 6). Ruotsin lainsäädännössä pelastuspalvelu ja siviilivarautuminen on jaettu kansalliseen, alueelliseen ja paikalliseen tasoon. Aluetaso muodostuu maantieteellisesti 21 läänistä. (Lag 2003:778.)

Norjassa pelastustoimi ja siviilikriiseihin varautuminen kuuluu oikeusministeriön hallinnonalaan. Norjan rinnasteinen viranomainen Ruotsin MSB:lle on DSB (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap). Sen yleistehtävänä on ylläpitää kattavaa tilannekuvaa yhteiskunnan riskeistä ja haavoittuvuuksista. DSB vastaa paikallisista, alueellisista ja valtakunnallisesta valmius- ja hätätilannesuunnittelusta. (About DSB N.d.) Ruotsin tavoin erilaisiin kriiseihin ja väestönsuojeluun varautuminen on Norjassa pääosin kehittynyt valtion toimialavastuulla (Haiko 2014, 216).

3 Varautuminen julkisten organisaatioiden lakisääteisenä tehtävänä

3.1 Varautumiseen liittyvä lainsäädäntö

Julkisoikeudellisten organisaatioiden sekä myös kansalaisten varautumista erilaisiin uhkiin ja vaaroihin ohjataan Suomessa useilla eri säädöksillä. Esimerkiksi yhteiskunnan turvallisuusstrategian toimeenpanosta vastaa kukin hallinnonala osaltaan lainsäädännön antaman toimivaltansa mukaisesti. (Yhteiskunnan turvallisuusstrategia 2017, 1.)

Hyvinvointialueuudistus ja palvelujen järjestämisen toimintamuodot perustuvat ensisijaisesti kesällä 2021 voimaantulleisiin lakeihin (Hyvinvointialueet 2022). Nämä säädökset tuovat muutoksia myös varautumisen nykyisiin järjestelyihin, jotka on tarkemmin esitetty tässä kappaleessa. Tämän tutkimuksen aikana joihinkin säädösteksteihin on jo tullut hyvinvointialue -organisaatioiden kannalta lisämuutoksia. Aineistotarkastelun huomio kiinnittyi erityisesti hyvinvointialueuudistuksen tuomiin muutoksiin varautumisen säädöksissä. Voidaan todeta, että lainsäädäntöperusteiden tunnistaminen muutoksessa korostuu. Näin varmistetaan, ettei varautumisen velvoitteisiin tunnistamattomia vastuita.

Pelastuslaki (379/2011) ja laki pelastustoimen järjestämisestä (613/2021)

Pelastuslaki on keskeinen säädös yksilöille, yrityksille sekä yhteisöille ja muille oikeushenkilöille silloin, kun on kyse tulipaloihin ja muihin onnettomuusvaaroihin varautumisesta (Pelastuslaki 29.4.2011/379, 1 §). Kiinteistönomistajien ja eri toiminnanharjoittajien velvoitteena on omatoiminen varautuminen ja esimerkiksi tiettyihin toimintoihin sekä kiinteistöihin tulee laatia pelastussuunnitelma (L 379/2011, 14–15 §). Käytännössä omatoimisen varautumisen voi todeta ilmentyvän julkisissa tiloissa esimerkiksi alkusammutusvälinein, opastein ja pelastussuunnittelun turvallisuusohjeistuksin.

Pelastuslaissa on määritelty alueen pelastustoimen tehtävät. Vuoden 2022 loppuun saakka pelastuslain mukaan kunnat vastasivat alueellaan pelastustoimen järjestämisestä. (L 379/2011, 24 ja 27 §.) Alueen pelastustoimen tehtäviin kuuluvat pelastustoimintaan liittyvien tehtävien lisäksi toimialan vastuulla olevien väestönsuojelutehtävien toiminnan ja suunnitelmien yhteensovittaminen

(L 379/2011, 64–65 §). Ennen muutosta pelastuslaitoksen tehtäviin kuului myös kuntien varautumisen tukeminen, jos siitä oli kunnan kanssa sovittu (L 379/2011 27 §).

1.1.2023 alkaen pelastustoimen järjestämisestä alueellaan vastaa hyvinvointialue. Hyvinvointialueen pelastustoimen palvelutason tulee vastata kansallisia, alueellisia ja paikallisia tarpeita sekä onnettomuusuhkia ja muita uhkia. Palvelutasoa määriteltäessä on otettava huomioon myös toiminta poikkeusoloissa ja niihin varautuminen. (Laki pelastustoimen järjestämisestä 613/2021, 3 §.) Jatkossa **hyvinvointialue** sopii kuntien valmiussuunnittelun tukemisesta pelastuslaitoksen sijaan (Laki hyvinvointialueista 611/2021, 8 ja 14 §).

Pelastuslaki säätää edelleen jatkossa väestönsuojeluun varautumisen velvoitteet alueen pelastustoimen lisäksi valtiolle, hyvinvointialueelle, kuntien viranomaisille, laitoksille, liikelaitoksille sekä muille julkiyhteisöille;

> *Kukin viranomainen huolehtii väestönsuojelutehtäviin tarvitsemansa henkilöstön varaamisesta ja kouluttamisesta. Organisaatiot, jotka ovat velvollisia varautumaan väestönsuojeluun, ovat velvollisia laatimaan pelastuslaitoksen johdolla ja yhteistoiminnassa keskenään tarpeelliset suunnitelmat tehtäviensä hoitamisesta väestönsuojelussa.* (L 379/2011 65 §.)

Valmiuslaki (1552/2011)

Pelastuslaki velvoittaa varautumaan ensisijaisesti normaaliolojen onnettomuus- ja häiriötilanteisiin sekä väestönsuojelutehtäviin. Valmiuslaki puolestaan säätää tarkemmin velvoitteet yleisesti poikkeusoloihin varautumisesta. Lain tarkoituksena on suojata väestöä, turvata toimeentulo ja maan talouselämä, ylläpitää oikeusjärjestystä, perusoikeuksia, ihmisoikeuksia sekä turvata valtakunnan alueellinen koskemattomuus ja itsenäisyys poikkeusoloissa. (Valmiuslaki 29.12.2011/1552, 1 §.)

Toisin sanoen aiemmin mainittujen yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaaminen on varmistettu lainsäädännöllä (Yhteiskunnan turvallisuusstrategia 2017, 7). Valmiuslaissa säädetään viranomaisten toimivaltuuksien käytön oikeutuksista poikkeusoloissa ja ne voidaan ottaa käyttöön

ainoastaan valtioneuvoston käyttöönottoasetuksella (L 1552/2011, 4 ja 6 §). Poikkeusoloja ovat lain 3 §:ssä mainitut kohdat.

Valmiuslain sisältöön on tehty päivityksiä 8.7.2022. Päivityksen yhteydessä on lisätty varautumisvelvoitteet koskemaan myös syntyviä hyvinvointialueorganisaatiota;

> *Valtioneuvoston, valtion hallintoviranomaisten, valtion itsenäisten julkisoikeudellisten laitosten, muiden valtion viranomaisten ja valtion liikelaitosten sekä* ***hyvinvointialueiden ja hyvinvointiyhtymien****, kuntien, kuntayhtymien ja muiden kuntien yhteenliittymien tulee valmiussuunnitelmin ja poikkeusoloissa tapahtuvan toiminnan etukäteisvalmisteluin sekä muilla toimenpiteillä varmistaa tehtäviensä mahdollisimman hyvä hoitaminen myös poikkeusoloissa (Valmiuslaki 8.7.2022/631, 12 §.)*

Varautumisen ohjaus tapahtuu edelleen jokaisella toimialalla erikseen toimialan oman ministeriön mukaisesti, kuten yhteiskunnan turvallisuusstrategiastakin käy ilmi. Pelastustoimea johtaa ja ohjaa Sisäministeriö ja sosiaali- ja terveystoimea Sosiaali- ja terveysministeriö.

> *Varautumista johtaa ja valvoo valtioneuvosto sekä kukin ministeriö toimialallaan. Kukin ministeriö yhteensovittaa varautumista omalla toimialallaan. Varautumisen yhteensovittamisesta valtioneuvostossa säädetään erikseen. (L 1522/2011, 13 §.)*

Valmiuslain yksityiskohtaisemmista hyvinvointialueeseen toimialoihin liittyvistä velvollisuuksista mainittakoon edelleen myös väestönsuojeluun liittyvät täydennykset;

> *…väestön suojaamiseksi ja väestönsuojelun johtamisen tehostamiseksi pelastustoimen viranomaiset,* ***hyvinvointialueet*** *ja kunnat perustavat johtokeskuksia sekä sammutus-, pelastus-, ensiapu-, huolto-, raivaus- ja puhdistustehtäviä tai muita näihin rinnastettavia, väestön suojaamiseksi välttämättömiä tehtäviä varten väestönsuojelumuodostelmia. (Valmiuslaki 8.7.2022/631, 120 §.)*

Kunnat ovat kuitenkin edelleen keskeisessä roolissa myös väestönsuojelutehtävissä. Poikkeusoloissa väestön suojaamiseksi määrättyyn väestön siirtymisen liittyen kunnilla olisi edelleen poikkeava toimivalta;

> *…järjestelyiden toteuttamiseksi* ***kunta*** *voi päätöksellään velvoittaa yksityisen henkilön, yrityksen, yhteisön tai laitoksen luovuttamaan siirretyn väestön majoituksen, muonituksen ja muun huollon kannalta välttämätöntä omaisuutta sekä huonetiloja siirretyn väestön tilapäistä majoittamista varten. (L 1522/2011, 122 §.)*

Tätä kirjoittaessa valmiuslakiin on lisätty oikeustoimihenkilöksi hyvinvointialue, jotta valmiuslaki vastaa hyvinvointialueuudistusta. Tarkastelun perusteella voidaan todeta, että 122 §:ssä toimivalta siirretyn väestön huollon järjestämisestä on jatkossakin kunnalla, vaikka lähtökohtaisesti toimenpiteet liittyvät sosiaalihuollon tehtäviin. Sosiaalihuolto puolestaan on hyvinvointialueen palveluntuotantoa jatkossa. Joka tapauksessa hyvinvointialueella itsellään on selkeä velvoite tehdä valmiussuunnitelmat ja etukäteisvalmisteluin varmistaa tehtäviensä mahdollisimman hyvä hoitaminen myös poikkeusoloissa.

Laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä (612/2021)

Hyvinvointialueuudistukseen saakka kuntien järjestämän sosiaalipalveluiden varautumisesta säädettiin tarkemmin sosiaalihuoltolaissa (1301/2014). Palvelutuotannon vastuun siirtyessä hyvinvointialueen tehtäväksi, suurin osa sosiaali- ja terveystoimen varautumisen velvoitteista on sisällytetty uuteen lakiin sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä (612/2021). Sen lisäksi, että uusi laki velvoittaa hyvinvointialueorganisaatioita huolehtimaan omasta varautumisestaan, se myös säätää kansallisen varautumisen periaatteista aiempaa yksityiskohtaisemmin. Nämä lainkohdat on esitetty tässä alaluvussa.

Järjestämisvastuusta annettu laki korostaa palvelutarpeen mukaisien palveluiden saatavuutta kaikissa tilanteissa, joihin sisältyy myös normaaliolojen häiriötilanteet ja valmiuslain tarkoittama poikkeusolot. Lain (612/621) 22.1.7 §:n mukaan myös valtakunnallisten tavoitteiden tulee määritellä alueellisen ja valtakunnallisen varautumisen tavoitteet. (HE 56/2021, 722.)

> ***Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuu;***
>
> *Hyvinvointialueella on oltava riittävä osaaminen, toimintakyky ja valmius vastata **sosiaali- ja terveydenhuollon** järjestämisestä ja sen on huolehdittava asukkaidensa palvelutarpeen mukaisesta sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen saatavuudesta kaikissa tilanteissa (L:612/2021, 8 §).*

Lain 50–51 §:t määrittelevät tarkemmin hyvinvointialueen tehtävää sekä hyvinvointialueiden yhteistoiminta-alueiden tehtäviä muun muassa sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallisen tilannekuvan osalta;

Varautuminen häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin

Hyvinvointialueen on varauduttava ennakkoon tehtävillä valmiussuunnitelmilla sekä muilla toimenpiteillä ***yhteistyössä*** *alueensa kuntien ja sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyöalueensa hyvinvointialueiden kanssa häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin. Hyvinvointialueen on varautumisessaan varmistettava palvelujen jatkuvuuden turvaaminen myös silloin, kun palveluja toteutetaan hankkimalla niitä yksityisiltä palveluntuottajilta. (L: 612/2021, 50 §.)*

Varautuminen sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyöalueella

Yliopistollista sairaalaa ylläpitävän hyvinvointialueen ja HUS-yhtymän tehtävänä on sosiaali- ja terveydenhuollon ***yhteistyöalueellaan ohjata sosiaali- ja terveydenhuollon valmiussuunnittelua*** *valtakunnallisten yhtenäisten periaatteiden mukaisesti. Tätä tehtävää varten niillä on oikeus saada salassapitosäännösten estämättä yhteistyöalueensa sosiaali- ja terveydenhuollon toimijoilta valmiussuunnittelun ohjaamisessa välttämättömät tiedot. Luovutettavat tiedot eivät saa sisältää henkilötietoja.*

Yliopistollista sairaalaa ylläpitävällä hyvinvointialueella ja HUS-yhtymässä tulee yhteistyöalueen tilannekuvan luomista ja ylläpitämistä varten olla sosiaali- ja terveydenhuollon valmiuskeskus. Sosiaali- ja terveydenhuollon valmiuskeskuksen tehtävänä on yhteistyöalueellaan:

1) koota ja analysoida tietoa ***sosiaali- ja terveydenhuollon*** *häiriötilanteista ja niiden uhkista;*

2) muodostaa ja ylläpitää ***sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmän*** *valmiutta kuvaavaa tilannekuvaa, joka sisältää tiedot palvelujärjestelmän toiminnasta ja kuormituksesta, henkilöstö- ja materiaaliresursseista ja tukipalveluiden toiminnasta;*

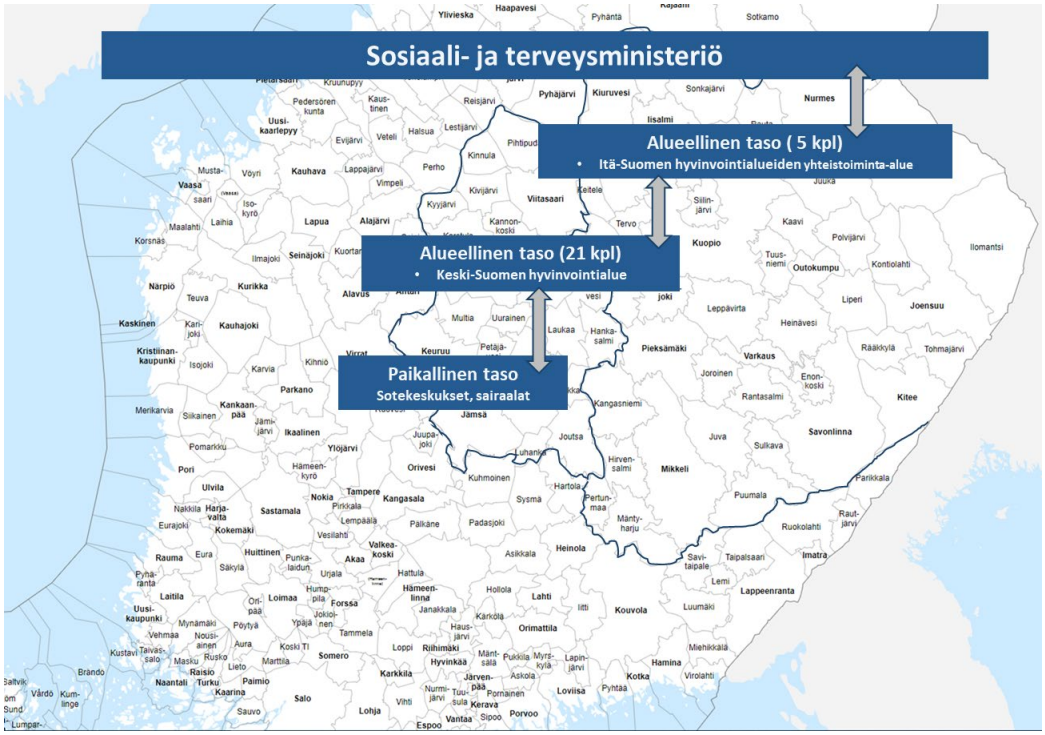
3) jakaa salassapitosäännösten estämättä yhteistyöalueensa hyvinvointialueille sekä ***aluehallintovirastoille niiden tehtävien hoitamista varten*** *1 ja 2 kohdassa tarkoitetut tilannekuvatiedot;*

4) jakaa salassapitosäännösten estämättä muille sosiaali- ja terveydenhuollon valmiuskeskuksille ja sosiaali- ja terveysministeriölle 1 ja 2 kohdassa tarkoitetut tilannekuvatiedot valtakunnallisen tilannekuvan luomiseksi.

(L:612/2021, 51 §.)

Keski-Suomen näkökulmasta tarkasteltuna **sosiaali- ja terveydenhuollon** järjestämisestä annettu laki velvoittaa Pohjois-Savon hyvinvointialuetta ylläpitämään valmiuskeskusta. Tämä kokoaa tulevaisuudessa tilannekuvan, jossa huomioidaan myös Keski-Suomen sosiaali- ja terveydenhuollon

varautumisen ja valmiuden tilannekuva valtakunnallista käyttöä varten. Itä-Suomen yhteistoiminta-alue käsittää neljä hyvinvointialuetta, joissa on yhteensä 66 kuntaa. (Valtioneuvoston asetus sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyöalueista 91/2022, 1 §.) Valtakunnallisen varautumisen yhtenäisen suunnittelun periaatemalli on havainnollistettu kuviossa 5.



Kuvio 5. Sosiaali- ja terveystoimen kansallisen varautumisen tilannekuvamalli.

Edellä esitetyn perusteella voidaan todeta, että lainsäädäntö säätää varautumisesta yksityiskohtaisemmin ja linjaa valtakunnallisen tavoitetilan sosiaali- ja terveydenhuollon osalta. Sosiaali- ja terveysministeriö on myös valmistellut asetusta hyvinvointialueiden varautumisesta häiriötilanteisiin, jonka lausuntoaika päättyi 3.10.2022 (VN/22816/2022). On kuitenkin korostettava, että voimaan tullut laki velvoittaa ainoastaan sosiaali- ja terveystoimea, ei pelastustoimea tai muita maakunnallisia turvallisuusviranomaisia.

Laki aluehallintovirastoista (896/2009) ja pelastusopistosta (697/2006)

Aluehallintovirastojen tehtävät varautumisen osalta on säädetty laissa (896/2009) aluehallintovirastoista. Aluehallintovirastot hoitavat niille erikseen säädettyjä tehtäviä eri toimialoilla, joihin kuuluu sosiaali- ja terveydenhuolto ja pelastustoimi. Aluehallintovirastolle on annettu lain 4 §:n 2

momentissa rooli varautumisen yhteensovittamisessa alueella ja siihen liittyvän yhteistoiminnan järjestämisessä;

> *Aluehallintoviraston tehtävänä on lisäksi:*
>
> *…*
>
> *3)* ***varautumisen yhteensovittaminen alueella ja*** *siihen liittyvän yhteistoiminnan järjestäminen,* ***valmiussuunnittelun yhteensovittaminen****, alueellisten maanpuolustuskurssien järjestäminen, kuntien valmiussuunnittelun tukeminen, valmiusharjoitusten järjestäminen sekä alue- ja paikallishallinnon turvallisuussuunnittelun edistäminen;*
>
> *4) viranomaisten johtaessa turvallisuuteen liittyviä tilanteita alueella tukea toimivaltaisia viranomaisia ja tarvittaessa sovittaa yhteen toimintaa niiden kesken. (28.6.2013/507).*

Keski-Suomen maakunnan alue kuuluu Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston alueeseen, johon kuuluvat myös Etelä-Pohjanmaan, Keski-Pohjanmaan, Pohjanmaan ja Pirkanmaan maakuntien 83 kuntaa sekä luonnollisesti näiden 5 alueellista pelastuslaitosta (Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston toimialue N.d). Kuvio 5 havainnollistaa tarkemmin aluehallintoviraston maantieteellistä aluetta.

Kuvio 6. Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston alue ja kunnat.

Sisäministeriön alaisen Pelastusopiston tehtävänä on antaa koulutusta normaaliolojen häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin (Laki Pelastusopistosta 21.2006/607, 2 §). Pelastusopiston antama varautumiskoulutus tukee osaltaan valmiuslain (1552/2011) velvoitteiden toteutumista. Pelastusopisto järjestää muun muassa kunnille kriisijohtamisen ja varautumisen kursseja, joiden sisältö vahvistaa varautumisen perusteita ja siihen liittyvää yhteistoimintaa. (Varautumiskoulutus N.d.)

3.2 Uhka-arvio ja -analyysi varautumisen perusteena

Tarkasteltaessa Pohjoismaiden varautumisen periaatteita, voidaan todeta niissä korostuvan uhka- ja riskinarviointi. Esimerkiksi Norjan kansallisessa riskiarvioinnissa korostuvat luonnononnettomuudet ja merelliset onnettomuudet (Analyses of Crisis Scenarios 2019, 13–14). Erilaisten uhkamallien käytön tarkoituksena on yhtenäistää eri viranomaisten ja muiden tahojen toiminnan suunnittelu, kun kysymys on yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisesta. Uhka-arvio täsmentää konkreettisen toimintaympäristön kehittymistä ja siinä esitetään uhan todennäköiset ilmenemismuodot ja vaikutukset. Tarvittaessa uhka-arvioita laaditaan hallinnonaloittain tai organisaatioittain, jotka mahdollistavat tiettyjen ennaltaehkäisy- ja torjunta toimenpiteitä vaativien uhkien tunnistamista. (Piispanen 2007, 48–49.)

Suomen viranomaiset käyttävät uhka-arvioidensa tausta-asiakirjoina nykyisin kansallista ja alueellista riskienarviota. Kansallisen riskinarvion taustalla on Euroopan pelastuspalvelumekanismi, joka velvoittaa kaikkia jäsenmaita arvioimaan säännöllisesti riskit, jotka voivat aiheuttaa pelastustoimen avuntarvepyyntöä muilta mailta. Vuonna 2017 yhteiskunnan turvallisuusstrategian päivityksen yhteydessä päätettiin laajentaa kansallisen riskiarvion käyttöä varautumis- ja valmiussuunnittelussa laajemmin. Kansallinen riskiarvio kattaa kaikki yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa käsitellyt uhkamallit ja siitä vastaa Sisäministeriö. (Aarnio, Aitta, Vaino, Giordani, Kaijamo, Kemppainen, Kielenniva, Kohvakka, Korhonen, Nedensrtöm, Nyström, Pohjolainen, Pousi, Punkka, Rapeli, Rossi, Ukkonen, Wecksten, Weuro & Ylimartimo 2019 2019, 9–10.)

Alueellinen riskinarvio on kansallista riskiarviota edelleen täydentävä asiakirja. Siinä otetaan tarkemmin huomioon alueelle tyypilliset uhat tai häiriötilanteet. Alueellisen riskiarvion ohjausta tehdään Sisäministeriöstä, mutta käytännön työn tekevät paikalliset viranomaiset poikkihallinnollissa

yhteistyöryhmissä. Yhdessä alueellisen riskiarvion kanssa kansallinen riskiarvio muodostaa kokonaisuuden. (Aarnio ym. 2019, 10 ja 12.) Alueelliset riskiarviot on laadittu maakunnallisesti edellisen kerran vuonna 2018 (Turvallinen Keski-Suomi 2021).

Hyvinvointialueuudistukseen liittyen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain (612/2021) taustamuistiossa todetaan, että sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallisessa varautumisesta yksi perusasiakirja on kolmen vuoden välein laadittava kansallinen riskienarvio (HE 241/2020, 69).

Pelastustoimen järjestämisestä (613/2021) annetun lain 6 §:ssä todetaan, että ”*pelastustoimen palvelutasopäätöstä tehtäessä on otettava huomioon kansallisesti merkittävät riskit, selvitettävä alueella esiintyvät uhkat ja arvioitava niistä aiheutuvat riskit sekä määriteltävä toiminnan tavoitteet, käytettävät voimavarat, tuotettavat palvelut ja niiden taso*.” Valtiovarainministeriön hyvinvointialue -uudistuksen toimeenpanon tiekartta tunnistaa myös alueellisen riskiarvion yhtenä keskeisenä varautumisen asiakirjana, jonka pohjalta tulevan organisaation tulisi tehdä riskianalyysinsä (Alueellisen toimeenpanon tiekartta 2022).

Pelastustoimen sisäiset riskianalyysit pelastuspalveluiden saavutettavuudesta ovat Sisäministeriön ohjauksessa, ja aluehallintoviranomaisten valvonnassa muodostaneet jo pitkään perusteet esimerkiksi paloasemien sijoittelulle. Niissä identifioidaan yhden neliökilometrin kokoisia alueita muodostaen niille riskiluokat erilaisten onnettomuuksien todennäköisyyksien tekijöillä. (Vaino & Ruuska 2012, 7–8.) Pelastustoimen organisaatiot ovat toki hyödyntäneet suorituskykyvaatimuksia normittavissa palvelutasopäätöksissään myös alueellisia riskiarvioita, mutta yleisesti voidaan todeta pelastusalan keskustelussa korostuvan ennen kaikkea toimintavalmiusaika suhteessa onnettomuuksiin (ks. Keski-Suomen pelastuslaitoksen palvelutasopäätös vuosille 2021–2024).

Hyvinvointialueuudistuksen yhteydessä **paikallisia ja alueellisia sosiaali- ja terveysviranomaisia** on ohjattu jo lokakuussa 2021 valmiussuunniteluun liittyen. Ohjauskirjeessä on todettu, että sosiaali- ja terveydenhuollon valmiussuunnittelun ja tilannekuvan painopiste on ensimmäisessä vaiheessa kansallisen riskinarvion seitsemässä uhkaskenaariossa. Nämä skenaariot ovat;

- pandemia
- terroristinen isku

- kyberisku
- voimahuollon häiriöt
- sotilaallinen voimankäyttö
- laajamittaisen maahantulon hallinta ja
- CBRNE-uhkat.

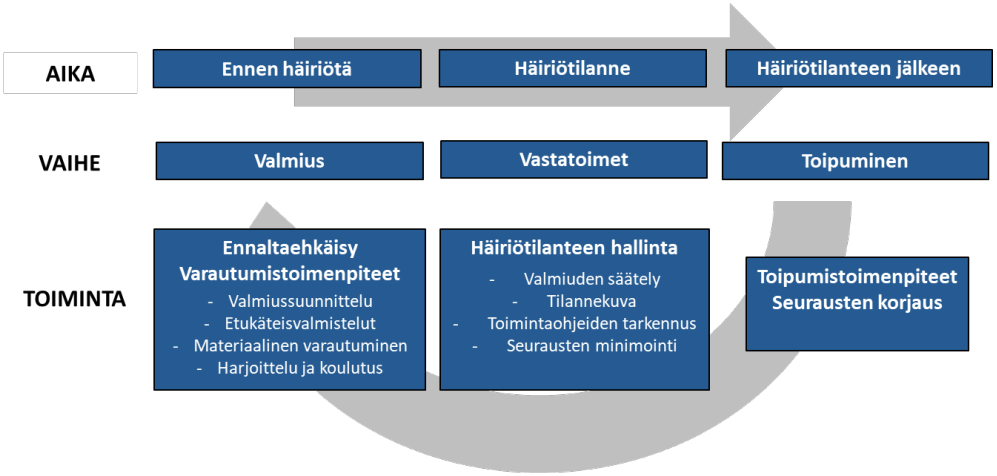
(Karhila & Tulokas 2021.)

Sosiaali- ja terveystoimen yhtenäisen valmistelun tavoitteena on muodostaa valmiussuunnittelun ja tilannekuvan tietosisältö kansalliseen tietoperustaan ja kansallisiin järjestelmiin niin, että ne tukevat toimintaa normaalioloissa, normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. (Karhila & Tulokas 2021.)

3.3 Valmiussuunnittelu

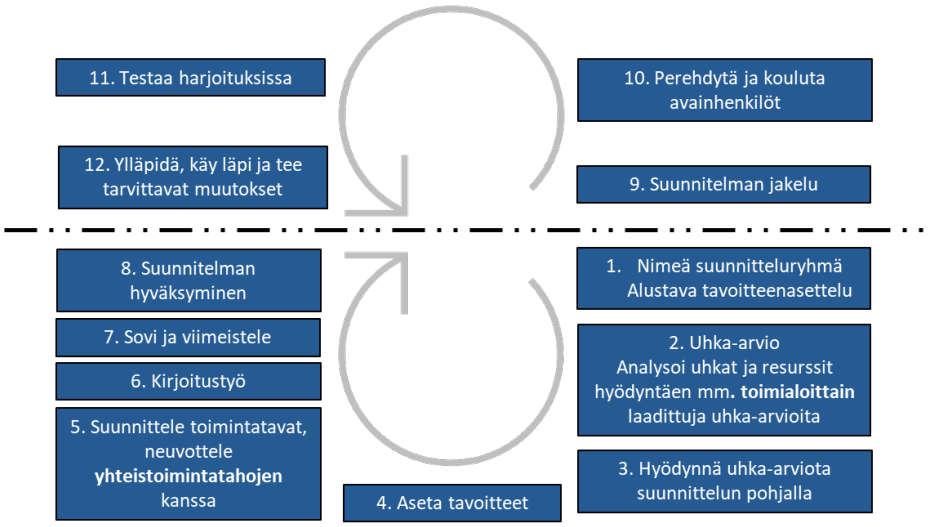
Itse valmiussuunnittelu on keskeinen osakokonaisuus kaikkien organisaatioiden varautumista, myös varautumistoimenpiteiden yhteensovittamista. Valmiussuunnittelua tehdään niin normaaliolojen häiriötilanteita kuin valmiuslain poikkeusoloja varten. Valmiussuunnittelu ja -suunnitelmat ovat moniulotteisia ja sisältävät useampia osakokonaisuuksia kattaen niin säädösvelvoitteet kuin uhka-arvioinnin. Valmiussuunnitelma ei ole siis pelkkää yksittäisen viranhaltijan kirjoitustyötä, vaan kysymyksessä on pitkäjänteinen, jatkuva prosessi. Tiivistetysti kuvattuna julkisen organisaation valmiussuunnittelun tarkoituksena on ennakoida, ehkäistä ja ratkaista suunnitelmallisesti erilaisia organisaation palvelutuotantoa uhkaavia häiriötilanteita, varautua turvaamaan kansalaisten turvallisuus sekä toimeentulo kaikissa häiriötilanteissa ja palauttamaan toiminnat normaalille tasolleen. (Korhonen & Ström 2012, 9.) Perinteiset *mitä, miten, missä ja milloin* -kysymykset voivat helpoimmillaan luoda valmiussuunnitelman perustan (ks. Piispanen 2007, 282).

Turvallisuudenhallinta ja siihen liittyvä varautuminen voi olla helpompi ymmärtää käsittelemällä ne ajallisesti erilaisista vaiheista koostuvaksi kokonaisuudeksi. Kokonaisuudet voivat olla osin toistensa kanssa päällekkäin tai rinnakkain, eikä vaiheita ole syytä pitää erillään, mutta kokonaisuuden jaottelu asian käsittämiseksi kuvion 6 mukaisesti voi olla hyödyllinen.



Kuvio 7. Häiriötilanteen hallinnan eri vaiheet (Korhonen & Ström 2012, 24.)

Isossa organisaatiossa valmiussuunnitelman laatiminen on hyvä toteuttaa suunnitteluryhmässä, jossa on edustettuna eri toimialat. Käytännön työn tekijöillä tulee olla ylimmän johdon valtuutus ja tuki suunnittelutyölle ja työhön on varattava riittävä resurssi. Sekä Korhonen ja Ström (2012, 12) että Piispanen (2007, 282) toteavat, että ylemmän tason sitoutuminen suunnitteluprosessiin on varmistettava vähintään ohjausryhmätyöllä. Tämä voi tapahtua esimerkiksi ohjausryhmätyöllä tai Piispasen mainitsemalla ylemmän johdon valmiussuunnittelu periaatteellisilla ohjeilla. Piispanen mainitsee yhtenä ohjaavana tahona myös ylemmän hallintoviranomaisen. (Korhonen & Ström 2012, 12; Piispanen 2007, 282.) Valmiussuunnitteluprosessia voidaan havainnollistaa jatkuvana syklinä eri työvaiheiden välillä (kuvio 7).



Kuvio 8. Valmiussuunnitelman laatimisprosessi. (Korhonen & Ström 2012, 11.)

Valmiussuunnitelma on suositeltavaa jakaa useampaan pääosaan, jotta kokonaisuus säilyy ymmärrettävänä ja toisaalta taas käytännön johtamistyössä tunnistetaan keskeiset periaatteet häiriötilanteiden hallinnassa. Yleisesti käytetty jako on;

1) Strateginen suunnitelma
2) operatiivinen suunnitelma häiriötilanteiden aikaiseen toimintaan ja
3) valmiuslaissa määriteltyjen poikkeusolojen suunnitelma

(Korhonen & Ström 2014, 14.)

Strategisen suunnitelman tarkoituksena on toimia organisaation turvallisuuden hallinnan kokonaisuutta käsittelevänä asiakirjana, joka on luonteeltaan informatiivinen niin lainsäädännön puitteista ja muusta varautumista koskevasta ohjauksesta ja varautumisen vastuista. Painopiste strategisen tason suunnitelmassa on linjaukset ja ohjaus ennen häiriötilanteiden syntyä tehtävään varautumistyöhön ja sen kehittämiseen. (Korhonen & Ström 2012, 15.)

Vaikka julkishallinnon ja viranomaistoiminnan lähtökohta on perustuslain (731/1999) 12 §:n mukaan julkisuus, niin valmiussuunnitelman asiakirjoja laadittaessa on huomioitava mitä julkisuuslain (621/1999) 24 §:ssä säädetään. Salassa pidettävää tietoa sisältävän asiakirjan laatijan tulee aina arvioida salassapidon tarkoituksenmukaisuus sekä huolehtia asiakirjan merkitsemisestä sekä käsittelystä luokituksen mukaisesti. Asiakirjojen luokittelu salassa pidettäväksi ei ole aina kuitenkaan välttämätöntä ja liian tiukka luokittelu aiheuttaa haasteita asiakirjan välittämiseen ja säilyttämiseen. Tämän vuoksi salassa pidettävä tieto voidaan esimerkiksi eriyttää erillisiksi liiteasiakirjoiksi. (Korhonen & Ström 2012, 12–13.)

Operatiivinen suunnitelma on luonteeltaan toimintaohjeen kaltainen, jatkuvasti päivitettävä ja kehitettävä suunnitelma. Operatiiviseen suunnitelmaan voi sisältyä esimerkiksi erilaisia tilannekortteja, jotka ovat yksityiskohtaisia toimenpideluetteloita keskeisine yhteystietoineen kutakin ennalta arvioitua häiriötilannetta varten. Niissä on erityisesti syytä kuvata kriisijohtamisen ja häiriötilanteen hallinnan käynnistäminen ja käytännön johtamismenetelmät. (Korhonen & Ström 2012, 15.)

Poikkeusolojen suunnitelmassa kuvataan ne poikkeusolojen uhka-arvioiden tulokset, joiden vuoksi on tehtävä normaaliolojen häiriötilanteisiin verrattuna laajempia varautumistoimenpiteitä.

Poikkeusolojen suunnitelmassa kuvataan myös lisäksi ne mahdolliset valmiuslain käyttöönottoasetuksen mahdollistamat laajemmat ja normaalista poikkeavat toimivaltuutukset, joilla on merkitystä organisaatiolle häiriötilanteiden hallinnan näkökulmasta. Esimerkiksi väestönsuojelutehtävät voivat olla tällaisia. Poikkeusolojen suunnitelma ei kuitenkaan voi kumota kaikkia olemassa olevia normaaliajan käytänteitä. (Korhonen & Ström 2012, 16.)

Suomen Kuntaliiton ohjeistukset lähestyvät valmiussuunnittelua hieman eri näkökulmasta, jossa keskiössä on jatkuvuudenhallinta ja siihen liittyvien prosessien tunnistaminen. Huoltovarmuuskeskuksen kanssa yhteistyössä toteutettiin vuosina 2014–2016 kuntien jatkuvuudenhallintahanke (KUJA), jonka tavoitteena oli antaa tukea ja kehittää kuntien varautumista. Hankkeessa korostui yhtenäiset perusteet, toimintamallit sekä erilaiset työkalut varautumisen toteuttamiseksi. KUJA2 -hanke oli edelleen jatkoa ensimmäiselle hankkeelle vuosina 2017–2019. Toisen vaiheen tavoitteena oli lisäksi edistää silloisen maakuntauudistuksen onnistumista varautumisen osalta. (Kuntien turvallisuus ja varautuminen 2019.)

KUJA-hankkeessa esitettiin jatkuvuudenhallinnan kokonaiskonsepti, joka muodostuu viidestä osa-alueesta, jotka on nimetty moduuleiksi. Moduulit jakautuvat edelleen loogisessa järjestyksessä oleviin osakokonaisuuksiin. KUJA-konseptin keskiössä on oman organisaation varautumisen arviointi moduulien mukaisesti ja tuotettua konseptia voi soveltaa omien tarpeidensa mukaisesti yhtenäisellä mallilla. Kahdessa ensimmäisessä moduulissa korostuu organisaation johdon rooli. Häiriötilanteiden hallinnan suunnitteluun liittyvät kaksi muuta moduulia korostavat yhteistyötä muiden organisaatioiden kanssa. (Pekki 2015, 2.) Jatkuvuuden hallinnan viisi moduulia on;

- Jatkuvuudenhallinnan johtaminen (Moduuli 1)
- Jatkuvuuden hallinnan prosessit (Moduuli 2)
- Ennakointi ja suunnittelu (Moduuli 3)
- Häiriöhallinta ja kriisijohtaminen (Moduuli 4)
- Yhteistyö (Moduuli 5)

(Kuntien turvallisuus ja varautuminen 2019.)

KUJA konseptissa ei ole nähtävissä poikkeusoloja erillisenä osa-alueena, joka perinteisesti on pidetty suunnittelussa omana osa-alueenaan (vrt. Korhonen & Ström 2012). Tarkastelun perusteella

voidaan kuitenkin todeta, ettei tämä heikennä konseptin toimivuutta poikkeusoloissakaan Esimerkiksi valmiuslainsäädännön velvoitteita ja mahdollisia toimivallan poikkeuksia voidaan käsitellä muiden osa-alueiden sisällä.

Organisaation ulkopuolisten toimijoiden kanssa tehdään yhteistyötä ja se luo kokonaan oman osakokonaisuuden. KUJA-hankkeen viitekehykseen perustuen, on Sosiaali- ja terveysministeriö laatinut vuonna 2019 ohjeen valmius- ja jatkuvuudenhallintasuunnitelmasta. Ohje on suunnattu sosiaali- ja terveyshuollon toimijoille ja se ohjaa toimijoita rakentamaan valmiussuunnitelmansa edellä mainittujen moduuleiden mukaisesti. KUJA hankkeen sisältömalli moduuleineen on esitelty tarkemmin taulukossa 1. (Vuorinen 2019, 11–12.)

Varautumisen ja jatkuvuudenhallinnan sisältömalli

Moduuli 1 Jatkuvuudenhallinnan johtaminen	**Moduuli 2** Jatkuvuudenhallinnan prosessit	**Moduuli 3** Ennakointi ja suunnittelu	**Moduuli 4** Häiriönhallinta ja kriisijohtaminen
1.1 Perusteet, ohjeistus ja vastuut	2.1 Organisointi, resursointi ja osaaminen	3.1 Toiminta-ympäristön seuranta	4.1 Tilannekuva ja tilannetietoisuus
1.2 Kriittisten toimintojen määrittäminen	2.2 Hallinta-järjestelmän kuvaaminen	3.2 Suunnitelmat ja toimintamallit	4.2 Reagointi ja hälyttäminen
1.3 Varautumisen nykytilan tunnistaminen	2.3 Sisällyttäminen keskeisiin muihin prosesseihin	3.3 Suunnitelmien toimeenpano	4.3 Kriisijohtamisen käynnistäminen
1.4 Johdon tahtotilan varmistaminen	2.4 Riskienhallinta	3.4 Perehdyttäminen ja kouluttaminen	4.4 Operatiivinen toiminta häiriötilanteessa
1.5 Varautumisen kehittäminen	2.5 Jatkuvuudenhallinta sopimusten valmistelussa	3.5 Harjoittelu	4.5 Tiedottaminen ja kriisiviestintä
1.6 Seuranta ja ohjaus	2.6 Jatkuvuuden-hallinta sopimuskaudella	3.6 Resurssien ja toimintaedellytysten varmistaminen	4.6 Toipuminen ja arviointi
Moduuli 5 Yhteistyö			
5.1 Yhteistyön johtaminen ja kehittäminen	5.2 Yhteistyö-sopimukset, prosessit ja resurssit	5.3 Yhteistoiminta ennakoinnissa ja suunnittelussa	5.4 Yhteistoiminta häiriönhallinnassa

Taulukko 1. KUJA-hankkeen mukainen varautumisen ja jatkuvuuden sisältömalli (Kuntien turvallisuus ja varautuminen 2019; Vuorinen 2019, 11–12).

Voidaan todeta, että sosiaali- ja terveysministeriön ohje ohjaa yhtä hallinnonalaa yhteiseen tavoitetilaan. Huomionarvoista on, että Korhosen & Strömin (2012) ohjeistukseen verrattuna Pekin (2015) ja Vuorisen (2019) laatimat ohjeistukset eivät tarkastele valmiussuunnittelua niinkään lineaarisena mallina suhteessa aikaan. Sosiaali- ja terveysministeriön ohje on laadittu sittemmin keskeytyneen maakuntauudistuksen aikana.

4 Verkostojohtaminen yhteensovittamisen menetelmänä

4.1 Yhteistoiminta ja yhteensovittaminen verkostoissa

Edellä esitetyssä varautumisen viitekehyksessä, niin lainsäädännölliseen ohjaukseen ja toteutukseen liittyen, korostuvat termit **yhteistyö** ja **yhteensovittaminen**. Yhteistyön termeihin liittyvä käsitemäärittely viranomaistoiminnassa on haasteellista, vaikkakin yhteistyön aihepiiriä on yleisesti paljon tutkittu. Haasteita luo viranomaistoiminnan osalta käsitteiden puutteellinen analysointi ja kotimaisten tutkimusten vähäisyys. (Valtonen 2010, 99.)

Nykyään turvallisuuden käsitteistöä on selvennetty Kokonaisturvallisuuden sanastossa, joka pitää sisällään myös määritelmän yhteistoiminnalle ja yhteensovittamiselle. Kokonaisturvallisuuden sanastossa **yhteensovittamisen** (eng. coordination) on todettu tarkoittavan *”yhteisen tekemisen muotoa, joka muodostuu verkostotoiminnasta sekä toimintojen muuttamisesta yhteisen päämäärän saavuttamiseksi”*. Tarkennuksena esitetään, että *”verkostotoiminta on luonteeltaan epäviralista keskittyen tiedon jakamiseen ilman sitoumuksia, englanninkieliseltä vastineeltaan networking.”* (Kokonaisturvallisuuden sanasto 2017, 57–58.)

Yhteistoiminta, englanninkieliseltä vastineeltaan cooperation, koostuu yhteensovittamisesta sekä resurssien jakamisesta yhteisen päämäärän saavuttamiseksi. Yhteistoiminta on luonteeltaan erittäin sitoutunutta ja virallista, jos puolestaan yhteensovittaminen on vähemmän sitouttavaa. (Kokonaisturvallisuuden sanasto 2017, 58.) Samankaltaisuuksia esittää myös Robert Agranoff (2006, 56–57) kuvaamalla yhteistoimintaa toiminnaksi muiden kanssa yhdessä pääasiassa ongelmanratkaisutilanteissa. Klijn ja Koppenhan (2004, 3) puolestaan toteavat, että julkishallinnon organisaatiot eivät ole tekemisissä vain poliittisten viranomaisten kanssa, vaan niiden täytyy tehdä yhteistyötä myös esimerkiksi kansalaisten, etujärjestöjen ja asiantuntijoiden kanssa. Julkishallinnolliset verkostot ovat siis yhteyksiltään organisaatioiden välisiä sosiaalisia verkostoja, julkisia yhteisöjä (Agranoff 2006, 56–57).

Klijn ja Koppenhan (2004) kuvaavat organisaatioiden horisontaalisten verkostojen korvaavan pikkuhiljaa hierarkioita, jolloin toimintojen pirstaleisuus kasvaa. Samalla paikallisille päätöksentekijöille voi syntyä rajoitteita vaikuttaa asioihin, jolloin myös riippuvuus toisista toimijoista kasvaa.

Verkostojen riippuvuudet eivät rajoitu aluerajoihin, joka kasvattaa puolestaan edelleen toimintojen hajanaisuutta. Näin myös verkostot kasvavat paradoksaalisesti entistä enemmän. (Klijn & Koopenhan 2004, 3.) Myös yrityksissä verkostojohtamista on tarvittu enenevissä määrin organisaation ulkopuolella. Tehostaminen on ilmennyt toimintojen ulkoistamisella, lisääntyvänä yhteistyönä eri toimintojen alueella sekä asiakkaiden ja jopa kilpailijoidenkin kesken. Trendit ovat hämärtäneet organisaation rajoja ja yrityksistä on muodostunut selkeän kokonaisuuden sijaan epämääräisiä verkostoja. (Sydänmaanlakka 2009, 197.)

Verkoston määritelmä esitetään myös Valtioneuvoston kanslian julkaisemassa verkostojohtamisen oppaassa. Sen mukaan erityisesti muuttuvassa ja ennakoimattomassa toimintaympäristössä verkostojen vahvuudet tulevat esiin ja ne täydentävät julkishallinnon perinteisiä organisoitumistapoja. Yhteistyösuhde ja arvontuottamismalli perustuvat vastavuoroisuuteen ja keskinäiseen tiedon sekä resurssien jakamiseen usean toimijan välillä. Verkostojen avulla pyritään yhdistämään osaamista sekä voimavaroja synergiaetujen saamiseksi. Organisaationmuotona sen on todettu olevan hierarkian ja markkinoiden välissä. (Verkostojohtamisen opas 2019, 11–13.)

Verkostot, hierarkiat ja markkinat tutkimuskäsitteinä eivät esiinny kuitenkaan käytännössä selkeärajaisina. Verkostotyö eroaa selkeimmin hierarkioista ja markkinoista sikäli, ettei se perustu markkinoiden tapaan kilpailuun tai hierarkioiden tavoin auktoriteetteihin. Sekä Järvensivu (2019, 44) että Agranoff (2006, 57) toteavat, että verkostot pohjautuvat ensisijaisesti osallistujien luottamuspohjaiseen vastavuoroisuuteen, jossa tavoitteena on päämäärien saavuttaminen siten, että kaikkien organisoitumisen osapuolten tarpeet tulevat tyydytetyiksi. Järvensivu mukaan hierarkioille on tyypillistä käskyt ja määräykset sekä markkinoille sitovat sopimukset, joiden muuttaminen voi olla haasteellista. Tämän vuoksi hierarkioilla ja markkinoilla on haasteita juuri ennakoimattomien tekijöiden vuoksi systeemisissä muutostilanteissa. Muutostilanteissa puolestaan verkostot ovat tavoitteiden saavuttamisessa vahvoilla, koska kaikki joustavat yhdessä. Verkostoissakin toki voi olla erilaisia sopimuksia tai ohjeita, mutta organisaatiot eivät luovuta verkostoissa omaa päätöksenteko- tai toimintavapauttaan samalla tavalla kuin hierarkioissa tai markkinoilla. (Järvensivu 2019, 44–46.)

Valtonen (2010) on väitöskirjassaan tutkinut turvallisuustoimijoiden välistä yhteistyötä ja esittää tarkempaa pohdintaa yhteistyön eri tasoista aikaisempiin teorioihin tukeutuen. Valtonen on Himmelmanin (1994, 2002) ja Kinnusen (2007) teorioita soveltaen päätynyt kuvaamaan yhteistoiminnan asteittaiseksi taulukolla. Se koostuu neljästä yhteistoiminnan olomuodosta**; verkosto, yhteensovittaminen, yhteistoiminta** ja **yhteistyö**. Taulukko ja yhteistyön tasot luovat käytännöllisen perustan yhteistyön asteiden kuvaamiselle nimenomaan yhteisöjen välillä. (Valtonen 2010, 106–108.)

	Verkosto	***Yhteen-sovittaminen***	***Yhteistoiminta***	***Yhteistyö***
Määritelmä	*tiedon vaihtamista yhteiseksi hyödyksi*	*tiedon vaihtamista yhteiseksi hyödyksi, toimintojen muuttamista yhteisen päämäärän saavuttamiseksi*	*tiedon vaihtamista yhteiseksi hyödyksi, toimintojen muuttamista ja resurssien jakamista yhteisen päämäärän saavuttamiseksi*	*tiedon vaihtamista yhteiseksi hyödyksi, toimintojen muuttamista, resurssien jakamista ja yhteisten suorituskykyjen kehittämistä yhteisen päämäärän saavuttamiseksi*
Suhde (yt)	epävirallinen	virallinen	virallinen	virallinen
Ominaista	vähän ajallista sitoutumista, rajoitettu luottamustaso, ei tarvetta reviirijakoon, tiedonvaihto on tärkein päämäärä	kohtalainen ajallinen sitoutuminen ja luottamustaso, ei tarvetta reviirijakoon, pääsy palveluihin ja resursseihin käyttäjäystävällisemmin on tärkein päämäärä	merkittävä ajallinen sitoutuminen ja luottamustaso, pääsy toisen reviirille, resurssien jakaminen yhteisen päämäärän saavuttamiseksi on tärkein päämäärä	mittava ajallinen sitoutuminen, erittäin korkea luottamustaso, laajoja yhteisiä reviirialueita, osapuolten suorituskyvyn kehittäminen yhteisen tavoitteen saavuttamiseksi on tärkein päämäärä
Resurssit	ei tarvetta jakaa resursseja	ei tarvetta tai vähäinen tarve jakaa resursseja	resurssit osittain tai lähes kokonaan yhteiset; riskit, vastuut ja palkkiot osittain yhteiset	kokonaan yhteiset resurssit, riskit, vastuut ja palkkiot

Taulukko 2. Yhteistoiminnan neliportainen luokittelu (Valtonen 2010, 107).

Valtonen on todennut lisäksi, että yhteensovittaminen -termin käyttö on ollut suosittua erityisesti viranomaisten strategisissa asiakirjoissa, joissa selkeiden yhteistoiminnallisten johtosuhteiden ja -vastuiden sijaan käytetään yhteensovittamista. Perusteluna termin käyttöön strategisissa asiakirjoissa Valtonen näkee olleen sen, että aikanaan vallinneessa **aluehallinnon rakenteiden kehittymisen epävarmuustilanteessa** on saatu konsensus asioiden pysymisestä käsittelyssä myös jatkossa. (Valtonen 2010, 109.) Tällä Valtonen viitannee ajankohtaan nähden muun muassa vuonna 2009

tapahtuneeseen aluehallintoviraston uudistukseen, jossa eri lääninhallitukset yhdistyivät laajemmiksi aluehallintovirastoiksi.

Verkostojen ja yhteensovittamisen näkökulmat ovat Valtosen mukaan tunnistettavissa myös turvallisuustoimijoiden yhteistyössä. Turvallisuusverkostoissa toimijoilla on omat roolit ja verkostomainen toiminta mahdollistaa eri toimijaroolien joustavan osallistumisen ja vaikuttamisen. Valtonen summaa verkostoitumisen eduksi tiedon saatavuuden, joka johtaa koordinoivaan vaiheeseen. Koordinoiva vaihe puolestaan johtaa edelleen yhteistyöhön ja jaettuun ymmärrykseen. (Valtonen 2010, 110.)

Agranoffin mukaan verkostoja kuitenkin tulisi hallita kuten organisaatioita, mutta tasavertaisen yhteistyön avulla. Verkostoilla on silti nähtävissä myös joitakin samankaltaisuuksia jopa perinteiseen byrokraattiseen organisaatioon, sillä molempien tarvitsevat kompleksisten kumppanuuksien hallintaa. Eroa tekevä asia on siinä, että toinen päättää toimivaltansa mukaan asioita organisaation sisällä ja verkostot puolestaan tiedon avulla erilaisia mukautuksia päätettyjen asioiden raameissa. (Agranoff 2006, 63.)

Edellä mainittuun perustuen voidaan tehdä olettamus, että hyvinvointialue -uudistuksessa syntyvien toimintamallien jalkauttamisessa rinnakkaisten organisaatioiden kesken on ensisijaisesti kysymyksessä yhteensovittaminen. Eri yhteistyön olomuotojen tutkiminen organisaatioiden sisällä ja välillä on erittäin laaja kokonaisuus ja tämän tutkimuksen rajaus varautumisen näkökulmasta vain yhteensovittamiseen on perusteltua.

Verkostojohtamisen teorian sopii hyvin strategisen tason yhteensovittamisen tarkasteluun. Osallistuvat organisaatiot tarvitsevat kuitenkin operatiivisella tasolla yhdessä sovittujen toimintatapojen toimeenpanossaan hierarkiaa (ks. Agranoff, 2006, 63). Viranomaisten toiminnan on perustuttava yksinomaan lainsäädäntöön, jolloin päättäminen lainsäädännössä toiselle viranomaiselle säädetyn toimivaltaan kuuluvista asioista on lähtökohtaisesti väärin (Hallintolaki 6.6.2003/434, 6 §).

4.2 Kompleksisuus

Varautumisen viitekehyksessä yhteensovittamista voidaan tarkastella verkostojohtamisen teorioiden lisäksi osin myös kompleksiuus näkökulmasta. Kompleksiset ongelmat on kuvattu usein myös verkostoteorioiden yhteydessä (Koppenjan & Klijn 2004, 17). Jalosen (2006) mukaan kompleksisuus -käsitettä käytetään usein puhekielessä vaikeasti hallittavien ja ymmärrettävien tilanteiden kuvaamisessa. Kansallisen ja paikallisen tason hallinnossa rakenteelliset muutokset aiheuttavat kompleksisutta ja ne voivat pitää sisällään negatiivistakin arvolatausta. Tällaisia muutoksia voivat olla juuri kumppanuuksien ja verkostojen muutokset tai tieto- ja viestintäteknologian lisääntyminen. (Jalonen 2006, 1.)

Vartiainen (2017) on esittänyt SOTE-uudistuksen kompleksisena ilmiönä ja sen aiempaa valmistelua kuvattu perinteisenä lineaarisena päätöksentekomallina. Tälle mallille tyypillistä on ollut työryhmien perustaminen, lausunnot, selvitykset sekä keskusteltu- ja kuulemistilaisuudet. Vuorovaikutus on ollut muodollista ja poliittisessa keskustelussa on korostunut enemmän negatiiviset asiat kuin positiiviset. Kaikille on muodostunut kuva aiempien järjestelmien hintavuudesta ja kansallisen ohjauksen on odotettu tuovan ratkaisuja ongelmiin. Tämä on kuitenkin saattanut pysähdyttää paikallisen kehittämisen. (Vartiainen 2017, 42–43.)

Yhteiskuntatieteiden tutkimuksessa kompleksisuusajattelun näkökulmasta on useita teoreettisia lähestymiskulmia. Jalonen toteaa, että muun muassa Harvey ja Reedin (1994) sekä Byrnen (1998) tutkimusten myötä on syntynyt kokonaisvaltaisempi ajattelu erilaisten ilmiöiden riippuvuussuhteista osana yhteisöllisten järjestelmien toimintaa. (Jalonen 2006, 3.) Keskiössä kompleksiuusteorioissa on joka tapauksessa epälineaarisesti kehittyvien järjestelmän osien vuorovaikutus toisiinsa nähden, ei pelkkä systeeminen syy- seuraussuhde ajattelu (Klijn 2008, 301).

Niklas Luhmann (esim. 1982, 1987 ja 1995) tutki pitkään yhteiskuntaa erityisesti sosiaalisten näkökulmien kautta ja kytki näkemykset kompleksisuuteen. Hänen ehkä tunnetuin kompleksisuuteen liitetty teoriansa korostaa näkemystä yhteiskunnan prosessien systeemisyydestä ja kompleksisten sosiaalisten systeemien luonteesta. Luhmannin mukaan yhteiskunta perustuu vuorovaikutukseen, jossa organisaatiot kommunikoivat ympäristönsä kanssa jatkuvasti. Tiivistetysti ilmaistuna, tämä kommunikaatio ei ole vain pelkkää informaatiota toiselle siirtävää viestintää vaan itsenäinen edelleen ympäristönsä kanssa vuorovaikutusta luova operaatio. Tämä operaatio on autopoieesi (eng.

autopoiesis), joka viittaa biologiassa itseänsä säätelevään toimintojen verkostoon eliöissä. (Luhmann, 1995; Luhmann & Rhodes 2012, 30–33).

Kommunikaatiossa liitetään yhteen informaation lisäksi, ilmaisemisen ja ymmärtämisen valinnat. Näistä yhteenliittymistä rakentuu järjestelmätaso, johon mahdolliset jatkokommunikaatiot voivat edelleen liittyä. Näin koko yhteiskunnasta rakentuu sosiaalinen verkoston järjestelmä, jossa merkityksellinen kommunikaatio ja organisaatioiden tekemät valinnat ympäristöönsä nähden on asioiden perusta. Systeemien osajärjestelmät tekevät valintoja ollakseen olemassa. (Luhmann 1995; Luhmann & Rhodes 2012, 35–38.) Jalonen tiivistää, etteivät julkishallinnon päätöksenteon ongelmat liity kompleksisuusteorian mukaan informaation puutteeseen, vaan nimenomaan ensisijaisesti informaation tulkintaan ja toimijoiden väliseen suhteeseen. Merkittävää se, miten vaihtoehdoista tuotetaan luovia ratkaisuja ja edetään päämäärätietoisesti kohti tavoitetta. (Jalonen 2006, 107.)

Farrell (2004) on tarkastellut ympäristöasioita käsittelevässä artikkelissaan esiin nousevia ilmiöitä julkishallinnon demokratian eritasoisten ja erityyppisten toimijoiden välillä. Eri tasoja voivat olla kansallinen, alueellinen ja paikallinen taso. Erilaisia tasoilla operoivia toimijatyyppejä ovat puolestaan muun muassa käytännön toimijat, maallikot ja poliittiset luottamuselimet. Vuorovaikutus on interaktiivinen prosessi, jonka tulee olla informoinnin sijaan enemmän dialogi legitiimien päätösten ja eettisesti kestävien ratkaisujen saavuttamiseksi (Farrell 2004, 470–471 ja 476). Myös Almqvist, Bjuström ja Kvilvang (2019) korostavat omassa tutkimuksessaan legimiteettien tunnistamista kompleksisuusteorioiden yhteydessä. Paikallistason ongelmanratkaisukyvykkyys on ymmärrettävissä muotoiltujen legitiimiyden termien ja ongelmien kautta. Toisin sanoen, on tärkeää tunnistaa, miten laillisuusperusteet ovat rakentuneet kompleksissa organisaatioissa. Kompleksiuusteoria ei siis ole ihmelääke ongelmien ratkomiseen, vaan ennemmin niiden ymmärtämiseen. (Almqvist ym. 2019, 12–13.)

Kokonaisturvallisuuden toimintaympäristön toimintatapojen ja ilmiöiden on todettu selittyvän Luhmannin (1995) teorian ja käsitteiden avulla Minna Brandersin tutkimuksessa, jonka näkökulma on ensisijaisesti poliittishallinnollinen. Brandersin mukaan toiminnallinen eriytyminen aiheuttaa organisaatiot erikoistumaan ja jopa kilpailemaan keskenään. Reagointi ympäristön tapahtumiin tapahtuu tällöin vain oman rakenteen mukaisesti ja fokus on omien systeemien rajoissa, kokonais-

turvallisuutta parantavan systeemien vuorovaikutuksen sijaan. Huomiota tulisi kiinnittää työskentelyssä jaettuihin prosesseihin, ei hallinnonalakohtaisiin tehtäviin tai päällekkäisyyksien poistamiseen. (Branders 2016, 205–206.)

Hanén (2017) toteaa puolestaan sotatieteiden väitöskirjassaan edelleen Luhmannin (1995, 2004) viitaten, että yhteiskunta vähentää ympäröivää kompleksisuuttansa osajärjestelmiensä avulla. Hanén väittää johtopäätöksinään, että osajärjestelmät fokusoituvat omiin tehtäviinsä nimenomaan juuri kompleksisuuden takia, välttäen oman toiminnan tukehtumisen toimintaympäristön kompleksisuuteen. Jos osajärjestelmiä yhdisteltäisiin, keskittyminen voisi sirpaloitua, epäselvyydet lisääntyä ja erikoistuminen kärsiä. Näin ollen yhteiskunnan hyvä häiriönsietokyky voikin olla juuri siinä, että kompleksisuutta pyritään edellä mainitulla tavalla vähentämään. (Hanén 2017, 151–152.) Klijn (2008, 305) esittää samansuuntaisesti, ettei kompleksisuusteorioiden käyttäminen ole yksiselitteisiä kaikissa julkishallinnon toimintaympäristöissä, vaan niiden soveltaminen käy paremmin juuri pirullisten ongelmien ratkomiseen. Hanén (2017, 154) mukaan turvallisuutta ei voi pitääkään erillisenä funktiona, vaan kaikkien funktioiden (esim. politiikka, talous, tiede) yhteistoiminnan järjestämisenä kompleksisten ongelmien ratkaisemiseksi.

Kompleksisuusteorioilla on osoitettu olevan sotatieteellisessä tutkimuksessa paikkansa, varsinkin toimintaympäristön monimutkaistuessa hierarkkisilla periaatteilla toimivan koneiston ympärillä. Ensisijaisesti kompleksisuusteoriat tuovat kuitenkin uusia selvityksiä vanhoille havainnoille ja kokemuksille, joiden avulla voidaan ymmärtää onnistumisia ja ratkaisuja monimuotoisessa toimintaympäristössä. Myös kompleksisuusteorioilla on mahdollisuus siiloutua omaksi itsenäiseksi kokonaisuudeksi tieteenaloilla, joten on tärkeää löytää kytkennät laaja-alaisesti vanhoin tutkimuksiin perustuen. (Hanén ja Raisio 2017, 119.)

Teorian tukeutuen voidaan nähdä, etteivät maakunnallisten organisaatioiden tavoitteet ja yhteinen päämäärä varautumisen osalta ole kovinkaan kompleksisia. Valtakunnalliset linjaukset, aluepoliittiset näkemykset ja varautumisen käsitteiden ymmärrys kuitenkin vaihtelee. Sen vuoksi kompleksisten ilmiöiden syntymistä ei voida täysin poissulkea alueellisen varautumisen ilmiössä. ”Pirullisia” ongelmia voi mahdollisesti syntyä myös uhka- ja häiriötilanteiden yhteistoiminnassa, mutta teorian perusteella kompleksisuus sijoittunee ensisijaisesti maakunnan alueen ulkokehälle (ks Hanen 2017, 153).

4.3 Verkostotyö ja sen johtaminen

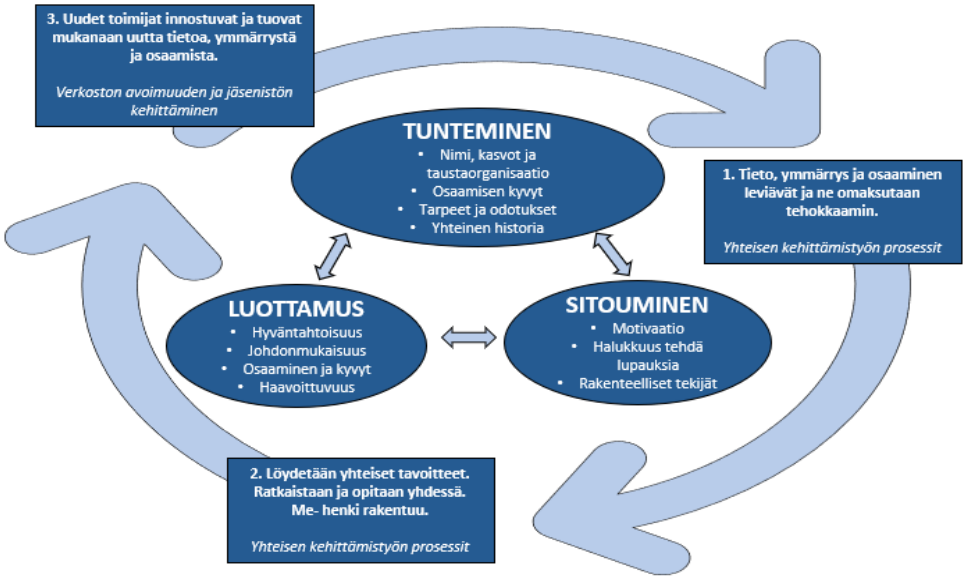
Verkostotyöskentelyssä keskeisenä asiana on yhdessä tekeminen. Rinnakkain tekeminen on eri yhteistyön muoto, jolloin osapuolet toimivat pääosan työajastaan itsenäisesti. Rinnakkaisessa yhteistyössä minimoimalla yhteistyöpalavereihin kuluva aika pyritään tehokkaaseen toimintaan. Haasteet pyritään ymmärtämään ja ratkaisemaan yhdessä verkoston kanssa. Käytännössä on kuitenkin havaittu, että usein tästä toimintatavasta poiketaan ja ratkaisuja pyritään tekemään liian usein toisten puolesta. Verkostoa käytetään tällöin vain nimellisesti muiden osallistamiseen ja verkosto toimii alustana valmiiden päätösten jalkauttamiselle. (Järvensivu 2019, 50–53.)

Tarkasteltaessa verkostotyötä edelleen kompleksiuusteorioissa esiteltyjen johtamismallien kautta, niin voidaan niistäkin tunnistaa joitakin samankaltaisuuksia verkostotyön johtamisen. Alun perin Uhl-Bien, Ross ja McKleveyn (2007) esittämä Complexity Leadership -teoria on esitetty myös Nooteboom ja Teermerin alueellisen hallinnon verkostotyötä käsittelevässä artikkelissa. Hallinnollinen johtajuus on perinteinen viralliseen asemaan ja hierarkkiseen johtajuuteen viittaava, joka sopii sellaisenaan verraten huonosti verkostotyöhön. Adaptiivinen johtajuus viittaa muutoksen ja uuden syntymisen mahdollistamiseen interaktiivisella toiminnalla ja esiin nouseviin ilmiöihin reagoimalla. Kolmas johtajuuden malli on mahdollistava johtajuus, jolla esimerkiksi voidaan luoda olosuhteet adaptiivisen johtajuudelle hallitsemalla kompleksisia verkostoja, interaktioita ja jännitteitä. Kyseisessä tutkimuksessa nähtiin osin tulosten saavuttamista adaptiivisen ja mahdollistavan johtamisen malleilla, mutta toisaalta todettiin haasteellisuus johtamismenetelmien tarkemmassa luokittelussa ja tunnistamisessa. Johtamismallit voivat myös sekoittua helposti. (Nooteboom & Teermer 2012, 253–254.)

Järvensivun mukaan keskeisin sääntö verkostotyölle on se, ettei ratkaisuja tule tehdä muiden puolesta. Toisten puolesta ongelmien ratkaiseminen johtaa ennen pitkää haastaviin tilanteisiin, vaikka yhden tahon esittämä ratkaisu eteenkin verkoston avulla edelleen käytäntöön. Erityisesti rajatun työryhmän perustaminen silloin kun tarvittaisiin koko yhteisön tietämyksen aktivointia, voi osittainkin onnistuessaan vaarantaa yhteisön luottamusta. Ongelmanratkaisu palautuu yleensä tällöin lähtöruutuun. Sen vuoksi verkostoon on etsittävä toimijat, joilla on sama haaste tai siihen liittyvä osaaminen. Kaikkien osallistuminen ei ole välttämätöntä, mutta mahdollisuus on annettava, joka puolestaan rakentaa verkostotoiminnan keskeisintä elementtiä, luottamusta. (Järvensivu 2019, 55–58.) Luottamus korostuu myös aiemmin mainituissa kompleksisuusjohtamisen teorioissa.

Aiemmin mainittujen kolmen johtamismallin mahdollistamiseksi johtaja tarvitsee tasapainoa ja johtajan tulisi keskittyä luottamuksen rakentamiseen koko verkostossa. (Nooteboom ym. 2012, 254–255.) Branders (2016, 207) toteaa myös tutkimuksessaan luottamukseen perustuvan yhteistyön olevan kompleksisessa toimintaympäristössä keskeinen toimintaedellytys.

Luottamuksen lisäksi verkostotyön ytimeen kuuluvat sitoutuminen ja tunteminen (Valtioneuvosto 2019, 27–28). Järvensivu on todennut näiden kaikkien kolmen perusedellytyksen välttämättömyyden, vaikka verkostotyö on parhaimmillaan kaikkia hyödyttävässä, vastavuoroisessa *win-win* tilanteessa. Verkostotyötä tarvitaan kuitenkin erityisesti silloin, kun kaikkia hyödyttävä lopputulos on vielä kaukana ja intressit eivät kohtaa. Tällöin yhteisten tavoitteiden löytämiseksi tuntemisen, luottamuksen ja sitoutumisen rakentaminen on verkostotyön edellytys. Perusedellytykset rakentuvat eri osatekijöistä ja näiden perusedellytyksien ympärille voidaan rakentaa myös yhdessä oppimisen vahvistuva prosessi. (Järvensivu 2019, 62–65 ja 110–114.) Kuviossa 9 on esitetty verkostotyön keskeiset avaintekijät oppimisen kehänä.



Kuvio 9. Verkoston perusedellytykset ja oppimisprosessi (Järvensivu 2019 muokattu).

Kun verkoston keskiössä on yhdessä tekeminen sekä auktoriteetin ja hierarkian välttäminen, niin johtamisen liittäminen siihen on haasteellista. Sydänmaanlakan (2009, 197) näkemys on, että verkostojohtaminen on kokonaisuudenhallintaa ja hän korostaa myöskin hyvän luottamuksen sekä

yhteistoimintavalmiuksien roolia. Järvensivu toteaa puolestaan laajemmin, että verkoston johtamista on kaikki toiminta, joka mahdollistaa verkostotyön onnistumisen. Yhteistyötä esimerkiksi koordinoidaan ja fasilitoidaan, jotta edellä mainitut tunteminen, luottamus ja sitoutuminen vahvistuvat. Verkostomaista yhteistyötä ei kannata tehdä, jos se ei ole mahdollista. (Järvensivu 2019, 127.)

Koordinoinnilla varmistetaan, että oikeat toimijat ja resurssit kohtaavat oikeaan aikaan. Koordinaatiotyön tavoitteena on toimijoiden kokoontuminen yhteisten haasteiden ääreen ja heidän tilannekuvansa vahvistaminen. Fasilitoinnin tavoitteena on puolestaan kohtaamisten laadukas varmistaminen. (Järvensivu 2019, 142–143.)

Verkostoissa ei kuitenkaan tapahdu mitään, jos kukaan ei ota johtajuutta ja jonkun on tehtävä aloite yhteistyöalustan rakentamiselle. Järvensivun mukaan (2019, 131) johtajuutta on suositeltava jakaa ja kierrättää. Verkostolle voidaan valita koordinaattori tai koordinaatioryhmä, jolla on vastuu verkoston kehittämisestä. Pääsääntönä on verkoston jäsenistöstä nouseva päätöksenteko, mutta tapana yhteinen päätöksenteko ei ole välttämättä aina tehokkain tapa edetä. Sen vuoksi verkosto tarvitsee joskus myös ylhäältä alas tehtäviä päätöksiä, mutta päätöksentekotavan tulisi olla verkoston hyväksymä, jotta se pysyisi verkostolle tyypillisenä. (Järvensivu 2019, 154.)

Mikäli verkostojohtamisessa halutaan välttää valtarakenteiden syntyä, on kiinnitettävä huomiota, minne ja mihin alustaan verkoston toiminta kiinnittyy. Jos verkosto esimerkiksi tapaa aina samassa tilassa, niin sillä voi olla positiivisia vaikutuksia luottamukseen ja sitoutumisen prosesseihin. Virtuaaliympäristössä on puolestaan kyettävä ylläpitämään riittävää ryhmädynamiikkaa ja sitoutumista verkostoon. (Valtioneuvoston kanslia 2019, 30.) Toisaalta myös paikan vaihtaminen johtajuuden tavoin voi olla suositeltavaa (ks. Järvensivu 2019, 131). Sydänmaanlakka (2009, 193) tarkentaa virtuaalitiimin johtamisen onnistumisen elementtejä kuvaamalla virtuaalitiimien olevan organisaation perussoluja, joissa näkyvät suuremman hajautuneen kokonaisuuden olennaisimmat piirteet. Virtuaalitiimissä pieni joukko ihmisiä työskentelee yhteisten tavoitteiden saavuttamiseksi eri paikoissa ja eriaikaisesti, mutta vuorovaikutuksessa käytetään apuna pääasiassa tieto- ja viestintäteknologiaa. Edelleen verkostojohtaminen kuvataan yksittäisten tiimien yli meneväksi johtamiseksi, kokonaisuuksien hallinnaksi (Sydänmaanlakka 2009, 197).

Viranomaisverkostoissa on usein valittu jäsenistöstä puolueeton puheenjohtaja, ja kokoukset ovat koordinaattorin tai koordinaatioryhmän valmistelemia. Puheenjohtajaa voi näin ollen pitää edellä mainittuihin teorioihin viitaten mainittuna johtajana. Päätöksenteko etenee usein siten, että kokouksien ennalta suunniteltujen aiheiden alustuspuheenvuoron jälkeen seuraa yhteinen keskustelu aiheesta. Keskustelun pohjalta muodostetaan yhteinen johtopäätös, jonka puheenjohtaja toteaa ennen seuraavaan aiheeseen siirtymistä. (Keski-Suomen turvallisuus- ja valmiustoimikunta N.d.; Saarimäki & Wiikinkoski 2022, 48–49; Varautuminen ja valmiussuunnittelu 2022.)

Klusteri määritelmänä esiintyy turvallisuuden viitekehyksessä joillakin maantieteellisillä alueilla Suomessa, kuten esimerkiksi Pirkanmaan alueella. Klusterilla yleisesti tarkoitetaan saman toimialan yritysten muodostamaa verkostoa tai rypästä. Mukana olo klusterissa synnyttää vakiintuneen yhteistyön kautta hyötyjä osallistujilleen muun muassa tuotekehitykseen ja yhdistää alueen toimijat laajempaan yhteistyöhön. (Wallin & Laxell 2013, 4.) Pirkanmaan turvallisuusklusteriin kuuluu yli 250 toimijaa ja sen tarkoituksena on mahdollistaa monipuolinen, matalan kynnyksen turvallisuustyö. Yhteishankkeilla mahdollistetaan muun muassa yhteinen turvallisuusinnovaatioiden kehittäminen. Klusteri on perustettu viranomaisten ja tutkimuslaitosten yhteistyön pohjalta, mutta se on sittemmin laajentunut. Koordinoinnista vastaa Business Tampere. (Pirkanmaan turvallisuusklusteri 2022.) Esimerkiksi Keski-Suomessa, Päijät-Hämeessä ja Etelä-Karjalassa alueen yhteistä varautumista kehitetään maakunnallisten viranomaisten, kolmannen sektorin ja elinkeinoelämän yhteistyötä tehdään turvallisuus- ja valmiusfoorumeissa (Keski-Suomen turvallisuus- ja valmiustoimikunta N.d; Varautuminen ja valmiussuunnittelu 2022).

Ennen korona -pandemiaa julkishallinnossa käytettiin varsin vähän virtuaaliympäristöjä kokousten järjestämiseen. Suomen Kuntaliitto on kerännyt kuntaorganisaatioilta tietoa kevään 2021 kuluessa pandemian kokemuksista ja vaikutuksista. Tärkeä havainto tutkimuksessa oli se, että selvä enemmistö piti todennäköisenä digikäytäntöjen jäämistä vähintään jossain määrin pysyviksi toimintatavoiksi. Pandemian aikaan noudatetut digikäytännöt ovat liittyneet erityisesti varautumiseen ja häiriötilanteesta toipumiseen. (Tuimala & Näsänen 2021, 10–11.)

Varautumisen toimintaympäristössä virtuaalialustat olivat jo joiltakin osin käytössä tiettyjen verkostojen valtakunnallisissa kokouksissa. Vuodesta 2020 alkaen varautumisen verkostojen kokouk-

sille on syntynyt säännönmukaisuuksia ja oppimista, jotka helpottavat verkostojohtamisen alustojen valintaa. Esimerkiksi Länsi- ja Sisä-Suomen valmiustoimikunta on kokoontunut säännöllisesti, jonka yhteydessä on kuultu myös asiantuntijaluentoja ennen organisaatiokohtaisia tilannekatsauksia. Yhteisiin harjoituksiin on liittynyt myös uusia virtuaalisia ratkaisuja. (Saarimäki & Wiikinkoski 2022, 48–49).

Pelastuslaitokset ovat toimineet verkostomaisesti alueillaan jo pidempään eri alustoja hyödyntäen. Pelastuslaitosten antamia varautumisen tukipalveluita on kartoitettu haastattelemalla pelastuslaitoksen edustajia vuonna 2021. Tulokset on esitelty aihetta käsittelevässä Sisäministeriön julkaisussa 21/2022. Varautumisen tuen muodoiksi on todettu muun muassa pelastusviranomaisen osallistuminen kunnissa erilaisiin valmiussuunnittelua käsitteleviin tilaisuuksiin. Esimerkiksi kymmenen pelastuslaitosta 22:sta on todennut olevansa jäsenenä erilaisissa kunnan ryhmässä, jotka liittyvät valmiussuunnitelmiin. Myös koulutukset ja harjoitukset on todettu yleiseksi tavaksi tukea kuntia. Pelastuslaitokset ovat järjestäneet erilaisia koulutuksia, seminaareja ja työpajoja. Kuntarajat ylittävä seutukunnallinen tai alueellinen työskentelytapa on todettu käteväksi. Tällöin on voitu tukea useampaa kuntaa yhtä aikaa ja kunnat ovat voineet jakaa tietojaan keskenään saaden vertaistukea. (Tuominen 2022, 27–28.)

5 Varautumisen toimintaympäristönä Keski-Suomen maakunta

5.1 Keski-Suomi alueellisesta näkökulmasta

Keski-Suomen maakuntaan kuuluu 22 kuntaa ja se sijaitsee seitsemän muun maakunnan ympäröimänä. Jämsän kaupunki kuuluu terveystoimen osalta Pirkanmaan sairaanhoitopiirin erityisvastuualueeseen vuoteen 2022 saakka. Keski-Suomi kuuluu Itäisten hyvinvointialueiden yhteistoiminta-alueeseen. Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto valvoo ja ohjaa Keski-Suomen kuntia, pelastustoimea sekä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita edelleen vuonna 2023. Pelastuslaitoksen hallinnolliset rajat noudattelevat jo nykyisinkin maakunnan rajoja. Panssariprikaatin toiminta-alueeseen kuuluu myös Keski-Suomen maakunta. (A:91/2021; Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston toimialue N.d; 1 §; Tietoa hyvinvointialueesta 2022; Varusmieskoulutusta ja viranomaisyhteistyötä 2022.)

Kuviossa 10 on esitetty tarkemmin keskeiset kokonaisturvallisuuden viranomaiset Keski-Suomen toimintaympäristön näkökulmasta. Kuvasta puuttuu muun muassa Suomen punaisen ristin ja seurakuntien aluejako.

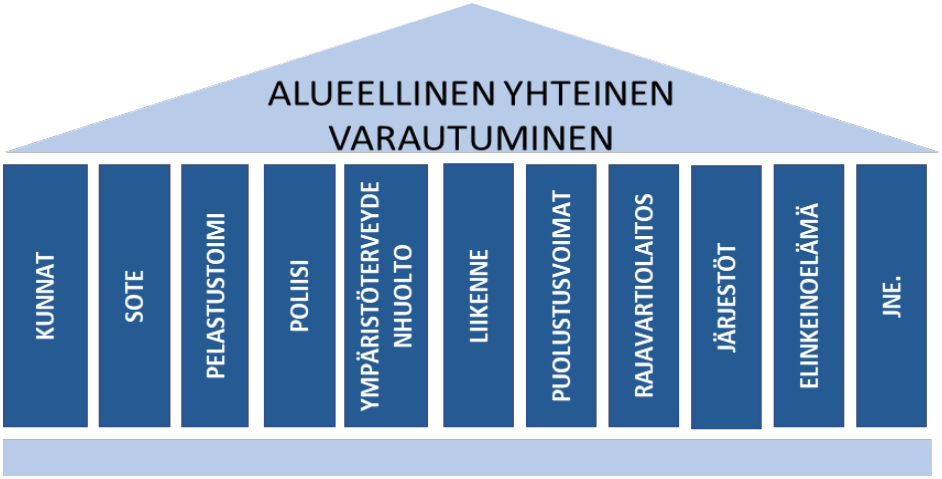
Kuvio 10. Varautumisen turvallisuusviranomaiset Keski-Suomen näkökulmasta.

Alue -käsitteen tulkintaa on tutkittu jo aiemmin valmiussuunnittelun viitekehyksessä. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksessä on todettu, että kaikki selvityksen vastaajat eivät ymmärtäneet samalla tavoin alueellisen valmiussuunnitelman käsitteitä. Tutkimus liittyi silloisen päivystysasetuksen (782/2014) voimaantuloon, jossa terveydenhuollossa tuli muutoksia alueellisen valmiussuunnittelun rooleihin. (Tuominen, Rapeli, Mussalo-Rauhamaa 2014, 2.) Kuvion 10 perusteella on myös haasteellista tunnistaa Keski-Suomen näkökulmasta alueellista -käsitettä ja Yhteiskunnan turvallisuusstrategian (2017) kolmiportaisen jaon periaatetta. Keski-Suomen turvallisuustoimijoiden näkökulmasta maantieteellisiä alueita on tunnistettavissa kolme; Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston alue, Itäisten Hyvinvointialueiden yhteistoiminta-alue ja Keski-Suomen maakunta. Sosiaali- ja terveysministeriön kansallisesti yhtenäisessä toimintamallissa, on myös havaittavissa kaksi alue -tasoa; Keski-Suomen hyvinvointialue ja Itä-Suomen hyvinvointialueiden yhteistyöalue (kts. kuvio 4).

Pelastusviranomaisilla on ollut kuntien toimintaympäristössä pitkät perinteet häiriötilanteiden hallinasta. Pelastustoimi oli vuoteen 2004 saakka yksi kunnan toimiala muiden rinnalla. Varautumistoimenpiteet tapahtuivat näin ollen pääsääntöisesti yksittäisen kunnan sisällä. Pelastusviranomaisten rooliksi oli muodostunut kunnissa vastata koko organisaation osalta poikkeusoloihin varautumisesta; virkanimike saattoi olla pienissä kunnissa palo- ja väestönsuojelupäällikkö. (Haiko 2014, 31–32). Pelastustoimen muuttuessa myöhemmin maakunnallisiksi organisaatioiksi, varautumisen tuen jatkuminen entisellään kunnalle oli yksi muutosvalmistelussa esiin nostettu päämäärä. Tästä johtuen pelastusviranomaiset hoitivat kuntaorganisaatioiden valmiussuunnittelun velvoitteita tukipalveluina pitkään muutoksen jälkeenkin, yhteistoiminnan hengessä. (Haiko 2012, 158–159.) Selkeitä toimintatapojen muutoksia sekä toimijoiden roolin kirjauksia suunnitelmissa oli nähtävissä selkeimmin valtakunnallisella tasolla vasta pelastusopiston valmiussuunnittelun oppaassa ja maakuntauudistuksen valmistelussa (Korhonen & Ström 2012, 12–13; Korhonen 2017; Kuntien turvallisuus ja varautuminen 2019).

5.2 Keski-Suomen turvallisuustoimijat ja alueellinen yhteinen varautuminen

Sisäministeriö on ohjannut maakuntien kokonaisturvallisuuden kehittämistä edellisen keskeytyneen maakuntauudistuksen yhteydessä. Sen yhteydessä Sisäministeriö ohjauksellaan jalkautti yhteiskunnan turvallisuusstrategiaa esittelemällä maakunnan alueen yhteisen varautumisen viitekehystä. (Korhonen, 2017.)

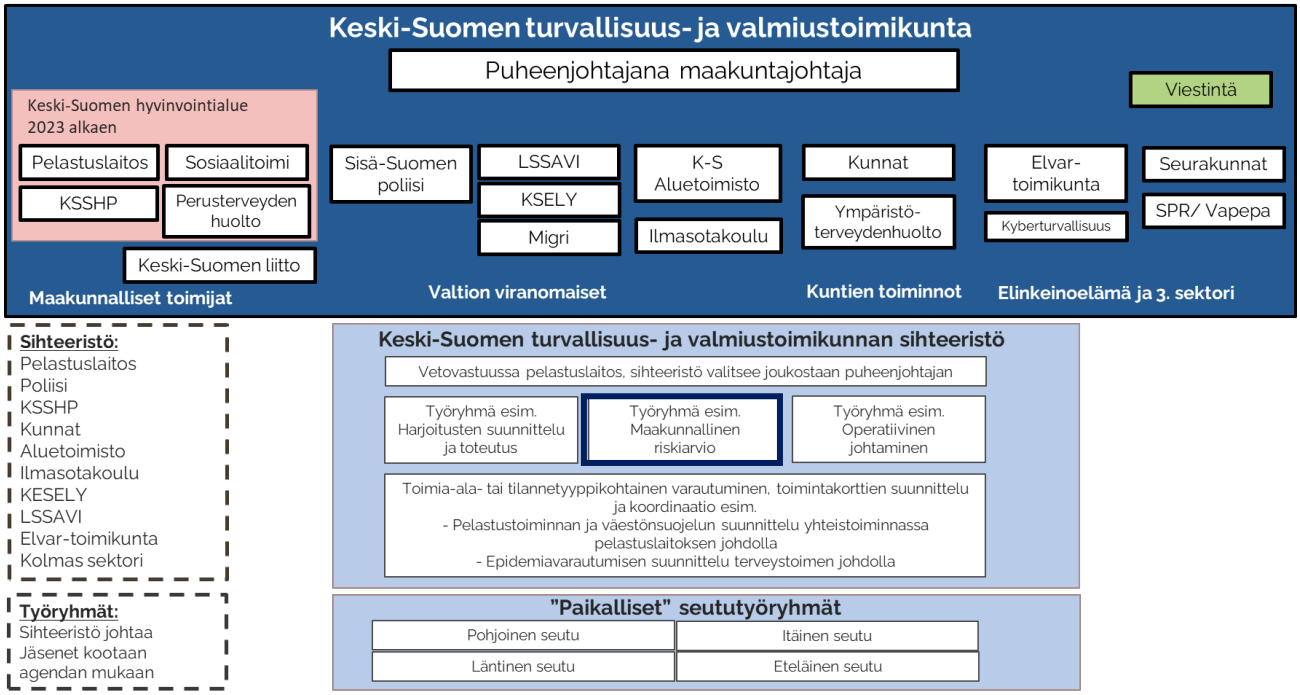


Kuvio 11. Maakunnan turvallisuustoimijat (Korhonen 2017).

Sisäministeriön antaman ohjauksen pohjalta, vuodesta 2018 alkaen Keski-Suomen turvallisuus- ja valmiustoimikunta (KSTURVA) on toiminut maakunnan alueen toimijoiden yhteistyöelimenä häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin varautumisessa. Toimikunta yhteensovittaa Keski-Suomen alueen kokonaisturvallisuutta. Toimikunta myös jakaa viranomaisten kesken yhteistä tilannekuvaa sekä määrittää Keski-Suomen maakunnan valmiussuunnittelun painopisteet, resurssit ja yhteiset tavoitteet. Toiminta perustuu ylimmän johdon keskinäiseen sopimiseen, päätäntävaltaa Keski-Suomen turvallisuus- ja valmiustoimikunnalla ei ole. (Keski-Suomen turvallisuus- ja valmiustoimikunta N.d.)

Keski-Suomen turvallisuus- ja valmiustoimikunnan toiminta käynnistettiin vuonna 2018 alueellisen riskiarvion päivittämisen yhteydessä. Vuonna 2020 muodostettiin neljä ylikunnallista seudullista työryhmää kokoamaan alueen kuntien turvallisuussuunnitelmia. Prosessin yhteydessä muodostui myös eri turvallisuusilmiöihin keskittyviä asiantuntijaryhmiä. (Turvallinen Keski-Suomi 2021, 4.)

Keski-Suomen turvallisuus- ja valmiustoimikunnan puheenjohtajana toimii maakuntajohtaja. Muiden organisaatioiden edustus on esitelty kuviossa 12.



Kuvio 12. Keski-Suomen turvallisuus- ja valmiustoimikunnan rakenne.

Toimikunnan varsinainen kokous on kaksi kertaa vuodessa ja sihteeristö kokoontuu neljä kertaa vuodessa. Koronaviruspandemian aikana KSTURVA–rakennetta on hyödynnetty kriisiin liittyvän tiedon ja tilannekuvan välittämisessä. Laajennetun kokoonpanon kokouksiin on kutsuttu osallistujia laajemmin Keski-Suomen kunnista. Kahden viikon välein etäyhteyksillä toteutetuissa kokouksissa maakunnan keskeiset organisaatiot ovat esitelleet tilannekatsaukset pandemian vaikutuksesta omaan toimintaansa, esittäneet mahdollisia tukipyyntöjä muille toimijoille sekä jakaneet hyviä toimintamalleja. (Keski-Suomen turvallisuus- ja valmiustoimikunta N.d.)

Keskeisimpiä toimikunnan tuloksia on ollut vuonna 2018 yhteistyössä sihteeristön jäsenistön kanssa tehty alueellinen riskiarvio 2018. Riskiarvion pohjalta KSTURVA on määritellyt maakunnan varautumisen uhkakuviksi kuvassa 12 esitetyt painopisteet, joiden osalta alueellista yhteisestä varautumista tulisi kehittää. Käytännössä tämä on tarkoittanut muun muassa organisaatioiden omien valmiussuunnitelmien ja varautumistoimenpiteiden tarkastelua suhteessa painopisteisiin. Keski-Suomen riskiarvion päivitystyö on valmistelussa pelastuslaitoksen koordinoimana ja arvioitu

julkaisuajankohta on maaliskuussa 2023. (Keski-Suomen turvallisuus- ja valmiustoimikunnan kokoustiedote 15.3.2022)

KSTURVA:n verkostomaisen järjestelmän avulla on tehty myös Keski-Suomen maakunnan Turvallisuussuunnitelma 2021–2023. Turvallisuussuunnitelman laatiminen on pohjautunut Valtioneuvoston periaatepäätökseen vuodelta 2017 ja Sisäministeriön täydentävään julkaisuun 2/2019. Maakunnallisen turvallisuussuunnitelman tavoitteena on muodostaa käytännönläheinen suunnitelma, jolla kehitetään kuntien turvallisuussuunnittelua, jalkautetaan yhtenäisiä toimintamalleja sekä luodaan edellytyksiä turvallisuustyölle seutukuntatyöskentelyllä KSTURVA-rakenteen mukaisesti. Turvallisuussuunnitelma ei kuitenkaan ota kantaa varsinaisesti viranomaisorganisaatioiden yhteiseen varautumiseen, mutta toisaalta tietyt yhteiset toimintatavat tukevat myös häiriö- ja poikkeusoloihin varautumista. (Turvallinen Keski-Suomi 2021, 3–5.)

Keski-Suomen pelastuslaitoksella on ollut merkittävä rooli valmiustoimikunnan perustamisessa ja sihteeristön toiminnassa. Keski-Suomen pelastuslaitoksen strategisessa asiakirjassa on päätetty, että pelastuslaitos ylläpitää yhdessä KSTURVA:n kanssa kuntien seudullisia turvaryhmiä turvallisuus- ja varautumisasioiden kehittämiseksi. (Keski-Suomen pelastuslaitoksen palvelutasopäätös vuosille 2021–2024 2021, 64). Osallistumalla edellä mainittujen verkostojen työskentelyyn, voidaan todeta, että Keski-Suomen pelastuslaitos kykenee ylläpitämään kattavaa tilannekuvaa varautumisesta oman toimintaympäristönsä ulkopuoleltakin.

Ekberg on (2019) YAMK-opinnäytetyössään esitetty myönteisiä johtopäätöksiä verkostomaisen turvallisuus- ja valmiustoimikunnan sopivuudesta alueellisen yhteisen varautumisen toimintamalliksi Satakunnan alueelle. Kyseinen kehittämistyö oli tehty edellisen keskeytyneen maakunta uudistuksen yhteydessä. Ekbergin mukaan ilman lainsäädännöllisiä velvoitteita resurssien kohdentaminen verkostomaiseen toimintaympäristöön voi olla vaikeaa. Vastuutahojen tarkempi määrittely lainsäädännössä olisi hänen mukaansa tärkeää. (Ekberg 2019, 75–76.)

5.3 Yhteenveto Keski-Suomen varautumisen yhteensovittamisen nykytilasta

Säädösperusta on alati muuttuva, mutta yhteiskunnan turvallisuusstrategia (2017) ja aiemman maakuntauudistuksen valmistelussa tehdyt toimintamallit ohjaavat varautumista tiettyyn suuntaan. Yhteiskunnan kokonaisturvallisuuden malli koostuu useasta toistensa kanssa vuorovaikutuksesta olevasta osajärjestelmästä. Kokonaisturvallisuus esiintyy terminä hyvin vahvasti myös hyvinvointialue -uudistuksen keskustelussa sekä tukea antavissa asiakirjoissa ja esityksissä. Esimerkiksi Kuntaliiton vuonna 2021 julkaisemassa Hyvinvointialueen hallintosääntömallissa käytetään kokonaisturvallisuus -käsitettä. Kuntaliiton hallintosääntömallin esimerkkisäädökset ohjaavat hyvinvointialuetta päättämään muun muassa hyvinvointialueen kokonaisturvallisuudesta vastaavan viranhaltijan ja hänen keskeiset tehtävänsä. (Sorvettula 2021, 4–5 ja 79–80.)

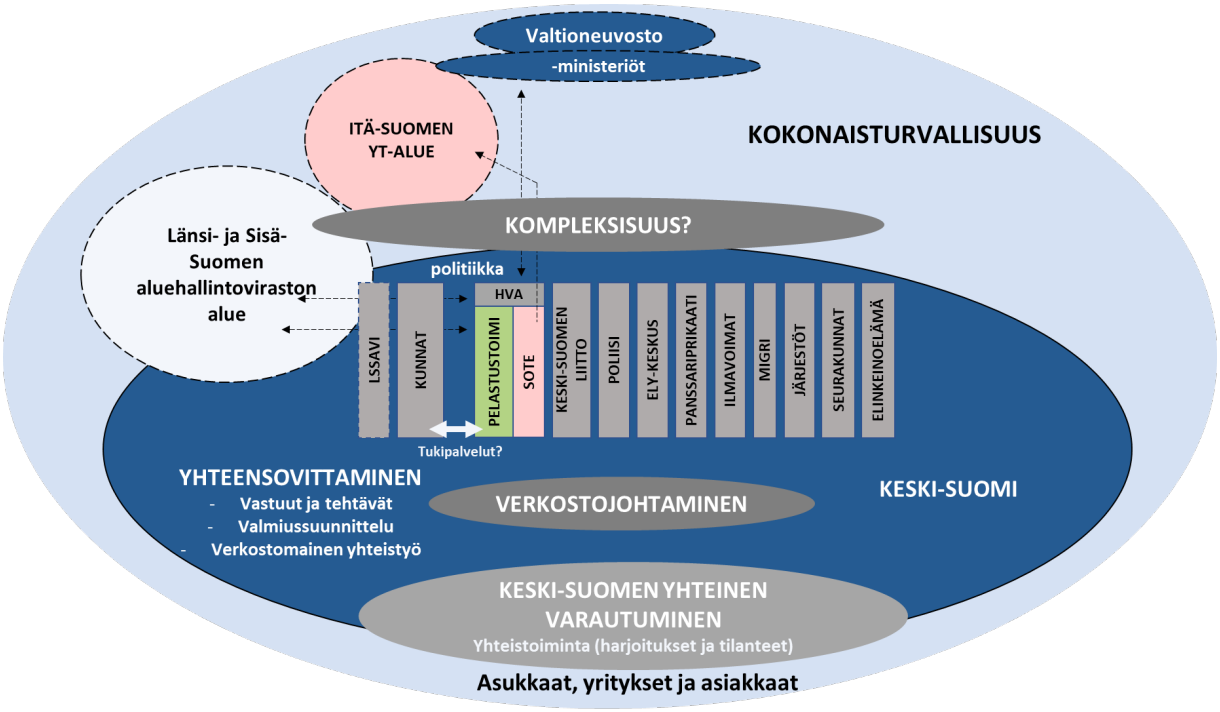
Aiemmin esitettyjä teoreettisia lähtökohtia tarkastelemalla voidaan todeta, ettei kokonaisturvallisuuden rakentaminen paikallis- ja aluetasolla perustu yksinomaan yhden organisaation tehtäviin. Verkostojohtamisen teoriaan nojautuen voidaankin pohtia, miten laajasti hyvinvointialueorganisaatio voi käsitellä kokonaisturvallisuutta organisaationsa sisällä. (Järvensivu 2019, 50–53.)

Nykytilan tarkastelun pohjalta voidaan todeta, että jo ennen varsinaista muutosta, verkostotyön toimintamallit ovat korostuneet. Hyvinvointialueen verkostomaisen valmistelutyön tuloksena oli saatu johtopäätöksiä raporttimuotoon. Keski-Suomen turvallisuus- ja valmiustoimikunnan myötävaikuttamana maakunnallinen toiminta on myös saanut kokonaisturvallisuuden edellyttämät toimintamallit käyttöön. (Jäntti ym. 2022; Keski-Suomen turvallisuus- ja valmiustoimikunta 2022; Turvallinen Keski-Suomi 2021, 4.) Kyseisillä maakunnallisilla **toimikunnilla** ei ole kuitenkaan lakisääteistä perustaa, mutta niin aluehallintovirasto kuin pelastustoimi on hyödyntänyt niitä omiin yhteensovittamisen lakisääteisiin tehtäviinsä (Ekberg 2019, 75). Toisaalta koko aluehallintoviraston alueen yhteistyöelimen käsitteenä käytetään myös **valmiustoimikuntaa**, joka voi aiheuttaa asiassa sekaannusta.

Teorian perusteella on otettava huomioon, että laajojen integraatioiden ja verkostojen välttäminen voi myös ennaltaehkäistä maakunnan varautumisen kompleksisuutta, jos osajärjestelmien näkemys tehtävistään pysyy selkeänä (Hanén 2017, 151–153). Kommunikaation voidaan kuitenkin olettaa olevan merkittävässä roolissa ilmiön kaltaisessa muutoksessa, sillä yhteensovittaminen tapahtuu yli hierarkiarajojen (ks. Agranoff 2006, 63; Branders 2016, 206).

Hierarkioiden pohjalle rakennetuilla käytännön toimintamalleilla on haasteita pysyä ilmiöiden ja asioiden kompleksisuuden kasvun mukana (Vartiainen 2017, 42–43). Julkishallinnollisilla osajärjestelmillä on kuitenkin edelleen tiettyihin normeihin perustuvia hierarkioita, joita ei voi sivuuttaa (Ahlqvist ym. 2019, 12–13). Ilmiön taustalla on säädösmuutokset, joilla on vaikutusta osajärjestelmien tehtäviin ja vastuisiin (L 612/2021; L 613/2021, 6 §). Nämä vastuut ja tehtävät raamittavat myös varautumisen yhteensovittamista. Valmiussuunnittelussa tulisi huomioida yhteistyö ja sen liityntä organisaation prosesseihin (Korhonen & Ström 2012; Vuorinen 2019, 11–12).

Tämän tutkimuksen teoreettisen viitekehyksen käsitteiden yhteenveto suhteessa toimintaympäristöön on esitetty kuviossa 13. Vastuumuutoksien yhteensovittamiseen liittyy väistämättä vuorovaikutteinen yhteistyö (ks. Agranoff 2006, 63; Mäkinen & Parmes 2007, 35; Vuorinen 2019, 11–13). Tämä vuorovaikutus tapahtunee puolestaan muiden rinnakkaisten organisaatioiden kanssa verkostotyössä yhteisen päämäärään eteen (Järvensivu 2019, 50–53).



Kuvio 13. Keski-Suomen varautumisen käsitteellinen toimintaympäristö.

Pelastusviranomaisen merkittävä rooli näkyy niin paikallisessa turvallisuussuunnittelussa kuin verkostojen rakentamisessa (Turvallinen Keski-Suomi 2021, 4). Pelastuslaitokset toimivat keskeisessä roolissa myös maakunnallisten harjoitusten toimeenpanoihin liittyen (Kankaanpää & Wiikinkoski

2022, 13). Lisäksi pelastuslaitoksella on lakisääteisten väestönsuojelun tehtäviensä sekä yleisen tilannekuvansa kautta keskeistä informaatiota, joka hyödyttää myös muita (L 379/2011, 65 §; Turvallinen Keski-Suomi 2021, 4). Tämän pohjalta voidaan nähdä hyvinvointialueen pelastuslaitoksen rooli varautumisen toimijana olevan jatkossakin kiistaton, myös omana toimialana.

6 Tutkimustehtävä ja -menetelmät

Opinnäytetyön tavoitteena oli selvittää Keski-Suomen yhteiseen varautumiseen liittyvät tekijät, jotka luovat perustan hyvinvointialueen pelastuslaitoksen varautumisen tukipalvelumallille vuonna 2023. Tässä kappaleessa esitellään tarkemmin opinnäytetyön tutkimuksellinen osuus. Opinnäytetyön tavoitteen pohjalta laadittuihin tutkimuskysymyksiin haettiin vastauksia sekä kvantitatiivisella että kvalitatiivisella tutkimusmenetelmällä. Tutkimuskysymyksiä oli kolme;

1. Mitä varautumisen haasteita uuden organisaation syntyyn liittyy?
2. Miten varautumisen yhteensovittamista tulisi Keski-Suomen alueella tehdä?
3. Millainen rooli Keski-Suomen pelastuslaitoksella on kuntien varautumisen tukemisessa?

Tehty webropol -kyselytutkimus edustaa tutkimuksen kvantitatiivista menetelmää ja sen avoimet kysymykset sekä erillinen teemahaastattelu laadullista menetelmää. Tutkimus perustui pohjalta edellä esitetyn teoriaosuuden aihekokonaisuuksiin.

6.1 Aineisto ja menetelmät

Kahden tutkimusmenetelmän käyttöön päädyttiin, koska kirjallisuuskatsauksen yhteydessä voitiin todeta aiheen abstraktius. Uuden muutoksen tuomat lainsäädännölliset käsitteet tai tehtävätkään suhteessa toisiinsa eivät olleet täysin yksiselitteisiä. Aihetta oli myös vähän tutkittu alueellisesta näkökulmasta ja kysymyksessä olevan muutosilmiön osalta ei ollenkaan. Tämän vuoksi vastauksia ensimmäiseen tutkimuskysymykseen uudesta muutoksesta ei olisi voinut saavuttaa pelkästään kvantitatiivisin menetelmin (Kananen 2010, 20). Kyselytutkimuksen ensisijaisena tarkoituksena oli puolestaan saada yleistettäviä tuloksia jo tunnetuista asioista, joita voitiin tarkastella tilastollisin menetelmin, ei niinkään selvittää niiden syitä (Heikkilä 2014, 15). Ilmiön vuoksi oli kuitenkin mahdollista, ettei pelkällä kyselytutkimuksella saavuteta tutkimuskysymysten kannalta riittävää otantaa.

Kyselytutkimuksen kohderyhmänä oli kuntien toimialajohtajat ja varautumisen maakunnallisen verkoston jäsenet. Tavoitteena oli saada vastauksia tutkimuskysymyksiin kartoittamalla näkemyksiä nykytilasta, varautumisen yhteensovittamisen menetelmistä ja pelastuslaitoksen roolista. Koko

tutkimusosuus suoritettiin elokuun ja lokakuun välisenä aikana vuonna 2022, jolloin hyvinvointialueorganisaation valmistelutyö oli käynnissä. Kyselytutkimuksen aineistonkeruumenetelmänä käytettiin lähes kokonaan standardoitua kyselylomaketta valmiilla vastausvaihtoehdoilla, joka mahdollistaa kysymysten vertailukelpoisuuden (Vilkka 2021, 108).

Kyselytutkimukseen sisällytettiin yksi avoin vastausvaihtoehto sekä yksi kokonainen vapaan sanan kysymys. Vapaa kysymys mahdollisti näkemyksen esittämisen haastavasta ilmiöstä omin sanoin liittyen ensimmäiseen tutkimuskysymykseen, jonka esittäminen numeerisesti valmiiksi formaaleilla kysymyksillä olisi ollut hankalaa.

Teemahaastattelulla pystyttiin myös täydentämään edelleen kyselytutkimuksen tuloksia liittyen tutkimuskysymyksiin 2 ja 3 ja tavoitteena oli saada kahden eri tutkimusmenetelmän tuloksista synteesi. Haastatteluiden hyvinä puolina onkin muun muassa saada ilmiöstä syvempää tietoa, joustavuus kysymysten esittämisessä ja muutoinkin tietoa voidaan täydentää haastattelun aikana (Kothari 2004, 98). Teemahaastattelu suoritettiin tutkimussuunnitelman mukaisesti kolmessa kunnassa, ryhmähaastatteluna. Haastatteluun osallistui kuntien johtoryhmän jäseniä. Ajankohdallisesti haastattelut sijoittuivat evakuointiharjoituksen yhteyteen, jotta haastattelulle saatiin selkeä ajankohtainen yhteys konkreettiseen varautumisen johtamiseen.

6.2 Kyselylomakkeen laadinta ja haastattelun suunnittelu

Mittaus kyselyhaastattelussa tapahtuu hyvin laaditulla kyselylomakkeella. Kyselytutkimuksen onnistuminen on riippuvainen kyselylomakkeesta, jossa toteutuvat tilastolliset ja sisällölliset näkökulmat vastaajalle mielekkäällä tavalla. Tämä tarkoittaa sitä, että teoriasta muokattujen käsitteiden tulee olla vastaajan ymmärrettävissä ja kyselylomakkeen tulisi mitata juuri sitä, mitä niillä väitetään mitattavan. (Vilkka 2021, 20.)

Kysymysten järjestyksen on hyvä edetä yleisestä yksityiseen eli yksityiskohtaisemmat ja vaikeammat kysymykset esitetään kyselyn lopussa. Kyselylomakkeen tulee olla ulkoasultaan helppolukuinen ja kysymystekstien yksinkertaisia. Myös pituuteen tulee kiinnittää huomiota, ettei kysely pituudellaan vie mielenkiintoa vastaamisesta. (Kananen 2010, 92–93; Kothari 2004, 102.) Likertin asteikkoa voidaan käyttää mielipidekysymyksissä, jossa vastaajan valitsee asteikolta parhaiten

omaa käsitystään vastaavan vaihtoehdon. Asteikon ääripäät ovat täysin eri mieltä ja täysin samaa mieltä. (Heikkilä 2008, 53.)

Tutkimuksen kyselylomakkeen laadinta toteutettiin elokuussa 2022. Lomakkeen kysymykset rakentuivat teoriaosuudessa esitettyihin ilmiöön liittyviin teemoihin. Lomakkeen seitsemän ensimmäistä kysymystä liittyivät nykytilan kartoitukseen, jotka olivat monivalinta- ja Likert -asteikon kysymyksiä. Kysymyksillä haluttiin tietoa muun muassa vastaajien näkemyksistä varautumisen käsitteisiin, jotka tukisivat johtopäätösten tekemistä ensimmäiseen tutkimuskysymykseen. Yksi kysymys kartoitti eri osa-alueiden painopisteitä tulevassa muutoksessa ja kaksi kysymystä liittyi pelastuslaitoksen palvelutuotantoon. Jokaisen kysymyksen yhteydessä oli lyhyt asiaan liittyvän käsitteen teoriaperusteinen selvennys, jolla pyrittiin lisäämään kyselyyn vastaamisen mielekkyyttä. Kysymyksiä oli yhteensä 13.

Kysymyslomake tulee aina testata ennen varsinaista mittausta, jonka yhteydessä muutaman perusjoukkoa vastaava ihminen arvioi kyselylomaketta kriittisesti (Vilkka 2021, 110). Kyselylomakkeen kysymykset esiteltiin Keski-Suomen turvallisuus- ja valmiustoimikunnalle sekä toimeksiantajalle ennen varsinaista kyselyn lähettämistä. Lisäksi kyselylomaketta testattiin kolmella henkilöllä, joilla oli tietämys aihealueesta. Tällä pyrittiin poissulkemaan epäselvät kysymykset ja testaamaan kertaalleen tilastotyökalun toimivuutta (Kothari 2004, 101). Kysely laadittiin anonyymiksi, ainoastaan merkityksellinen asia vastaajan taustasta oli edustettu organisaatio, sillä kysymykset 2 ja 11 olivat kohdennettu vain kunnille. Kyselylomakkeen lisäksi testiryhmä luki saateviestin, jota korjattiin kommenttien perusteella.

Teemahaastattelun suunnittelu tehtiin kyselylomakkeen laadinnan jälkeen. Haastatteluun laadittiin neljä teoriaan perustuvaa peruskysymystä ja niihin liittyvät havainnollistavat kuvat teemojen ymmärtämisen varmistamiseksi. Haastatteluun valittujen organisaatioiden voitiin tulkita edustavan Keski-Suomen kuntia tasapuolisesti (19000 asukasta, 9200 asukasta ja 2400 asukasta).

6.3 Aineiston kerääminen

Kyselytutkimus toteutettiin tutkimussuunnitelman mukaisesti Webropol -kyselytyökalun avulla. Kyselyn linkki lähetettiin sähköpostilla saatekirjeen mukana 135 henkilölle, kaupunkien ja kuntien johtajille, toimialajohtajille ja valmiustoimikunnan jäsenistölle 28.9.2022. Kysely oli auki 17 päivää

ja muistutusviesti lähetettiin 4 päivää ennen kyselyn sulkeutumista. Kyselyn yhteenveto tehtiin Webropol -työkalulla ja se tallennettiin sisällönanalyysiä varten toimeksiantajan tietokantaan.

Teemahaastatteluun osallistui kahdessa kunnassa neljä henkilöä ja yhdessä viisi henkilöä. Teemahaastattelussa esitettiin kolme kuvaa kysymysten taustalla varautumiseen liittyvistä organisaatiorakenteista, jotta vastaajien oli helpompi hahmottaa kysytty asiakokonaisuus. Vastaukset kerättiin kirjoittamalla ne ylös tekstinkäsittelyohjelmalla, haastattelua ei nauhoitettu. Tähän päädyttiin sen vuoksi, että vastauksissa oli mahdollista tuoda esiin myös salassa pidettäviä operatiivisia ratkaisuja. Tallenteiden käsittelyn osalta olisi täytynyt noudattaa tarkoin tietosuojakäytänteitä, joita käytössä olleet järjestelmät eivät olisi tukeneet. Kirjoitetut vastaukset toistettiin loppuyhteenvedossa tutkimuksen luotettavuuden varmistamiseksi. Haastattelut kestivät 25–45 minuuttia. Niitä oli edeltänyt aihepiiriin liittyvä harjoitus sekä siihen liittyvä keskustelu organisaation tehtävistä. Haastattelujen yhteenvedoista tarkistettiin, etteivät ne sisällä varautumiseen liittyvää salassa pidettävää tietoa sellaisenaan. Aineisto tallennettiin toimeksiantajan tietokantaan analysointia varten.

6.4 Aineiston analysointi

Määrällisen tutkimusaineiston käsittelyssä on tarkoitus saada kerätty aineisto sellaiseen muotoon, että niitä voidaan tulkita numeerisesti taulukko- tai tilasto-ohjelmilla (Kananen 2010, 80). Tämän tutkimuksen kyselyssä käytettiin Webropol -ohjelmaa, josta oli mahdollista kyselyn päätyttyä tulostaa raportti. Kaikkien strukturoitujen kysymysten prosenttiosuuksista, vastauksien lukumääristä ja keskiarvoista saatiin ohjelmalla kuvaus.

Yleisesti laadullisen menetelmän aineistoon pyritään tekemään luokittelua, jotta tiivistää raaka datan yhdenmukaisempiin ryhmiin (Kothari 2004, 124). Kyselylomakkeen avoimia vastauksia ja teemahaastattelun aineistoa lähestyttiin ensisijaisesti abduktiivisen päättelyn menetelmillä, jossa teoria tai ennakkokäsitys ohjaa sisällönanalyysiä. Induktiivinen päättely puolestaan perustuu pääasiassa pelkästään aineistoon, jossa edetään yksittäisistä havainnoista yleisempiin väitteisiin. (Hirsjärvi & Hurme 2015, 137.) Ensisijaisesti oli kysymys teoriasidonnaisesta sisällön analyysistä, jossa haetaan löydöksistä yhdenmukaisuutta teoriaan nähden. Kerätty aineisto käsiteltiin Excel -ohjelmalla taulukoimalla.

Haastatteluissa vastaukset oli kirjoitettu Word -dokumenttiin, jolloin aineistoa ei tarvinnut erikseen litteroida. Kyselylomakkeella kerätyt vastaukset siirrettiin sellaisenaan, mutta haastatteluilla kerättyyn materiaaliin tehtiin vain pieni redusointi niihin kohtiin, jotka eivät varsinaisesti liittyneet tutkimukseen. Alkuperäisisistä vastauksista muodostettiin pelkistettyjä väittämiä taulukon toiseen sarakkeeseen luokittelun helpottamiseksi. Väittämien perusteella voitiin tehdä ensimmäinen luokittelu, jonka esimerkki on esitetty taulukossa 3.

Alkuperäinen teksti	Pelkistetty ilmaus	alaluokka
”Toivon, että varautumisen yhteensovittaminen ei jää vain viranomaisten väliseksi vaan yrityskenttä otetaan siihen mukaan jo siitäkin syystä, että jokainen viranomainen on riippuvainen yrityskentän toimivuudesta.”	1. Yhteensovittaminen ei ole vain viranomaisten välistä. 2. Yrityskenttä pitää ottaa mukaan. 3.Yrityskentällä tärkeä rooli.	1. Yhdessä tekeminen. 3. Yrityskentän rooli.
”Valmiuden yhteensovittaminen ja oikeiden henkilöiden ja organisaatioiden tunnistaminen ja varautumiseen ja sen suunnitteluun mukaan ottaminen. Esim ympäristöterveys saattaa monesti unohtua (ei ole oma toimialue ainakaan X:ssä, mutta on erittäin oleellinen ja tärkeä monessa erityistilanteessa (esim vetovastuu vesi- ja elintarvikevälitteisissä epidemioissa).”	1. Oikeat henkilöt valmiussuunnitteluun. 2. Häiriötilanteen aikainen toiminta suunniteltava. 3. Organisaatiot tunnistettava. 4. Ympäristöterveyden roolia ei saa unohtaa.	1. Valmiussuunnitelma. 2. Häiriötilanteen aikainen toiminta. 3. Osajärjestelmän tehtävä. 4. Yhdessä tekeminen.
”Laajennetun kokoonpanon tilannekatsauksiin on osallistuttu. Todettiin, että koska yhteys etänä, niin helppo osallistua. Tärkeää kuulla eri viranomaisten tilanteet. Saanut paljon vinkkejä muun muassa koronatilanteeseen. On jopa toimivampi kuin pelkkä pelastuslaitoksen pitämä. Saa paljon infoa muiltakin.”	1. KSTURVA konsepti on toimiva ja tukee yhteistä varautumista. 2. Tilanteen aikana tiedonvaihto on tärkeää. 3. Konseptissa ei korostu vain yhden toimialan näkökulma.	1. KSTURVA toimintamalli 2. Häiriötilanteen aikainen toiminta. 3. Yhdessä tekeminen.

Taulukko 3. Esimerkki alkuperäisten tekstien pelkistämisestä ja alaluokasta.

Tämän jälkeen muodostettiin teorian pohjalta neljä yläkäsitettä, jotka liittyvät varautumisen yhteensovittamiseen ja alaluokat ryhmiteltiin niiden mukaisesti. Alaluokan yhteen kuuluvutta yläkäsitteen kanssa arvioitiin kriittisesti. Yhdeksi yläkäsitteeksi muodostui yhteistoiminta, joka liittyi ensisijaisesti häiriötilanteiden hallintaan ja operatiiviseen toimintaan. Muut kolme yläkäsitettä olivat verkostojohtaminen, selkeät tehtävät ja valmiussuunnittelu.

Alaluokka	Yläkäsite
Yhdessä tekeminen KSTURVA toimintamalli Seutukuntajako KSTURVAN kokoonpano	**Verkostojohtaminen**
Kunnan tehtävä Hyvinvointialueen osajärjestelmän tehtävä Hyvinvointialueen johdon tehtävä Perusturvajohtajan tehtävä Yritysten rooli	**Selkeät tehtävät**
Resurssi Valmiussuunnitelma Vastuualuerajat Yhteystiedot	**Valmiussuunnittelu**
Häiriötilanteen aikainen toiminta Informointi Harjoittelu Tilannekuva	**Yhteistoiminta**

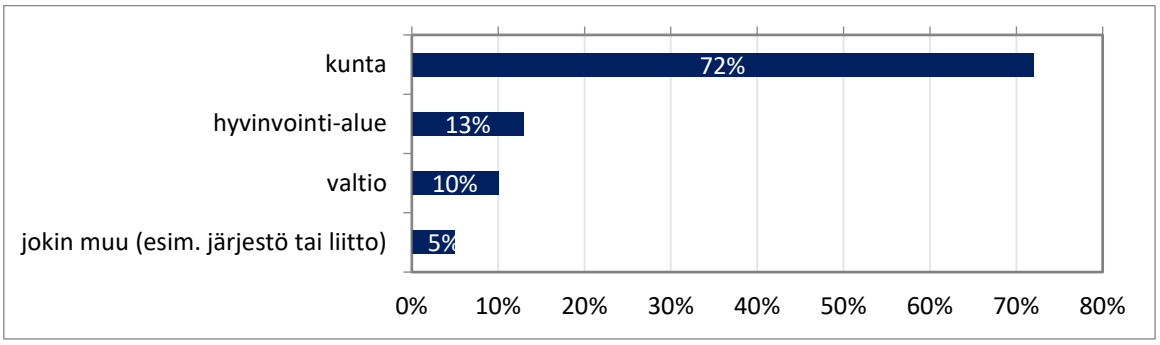
Taulukko 4. Alakäsitteiden ja yläkäsitteiden yhteys.

Yläkäsitteet liittyivät aiemmin esitettyyn teoriaan, jossa pääkäsiteenä oli Keski-Suomen alueellinen yhteinen varautuminen. Yhteistoiminta liittyi tilanteiden aikaiseen toimintaan syntyvien ilmiöiden pohjalta, joka on ensisijaisesti kolmen muun yläkäsitteen eli yhteensovittamisen tuotos.

7 Tutkimustulokset

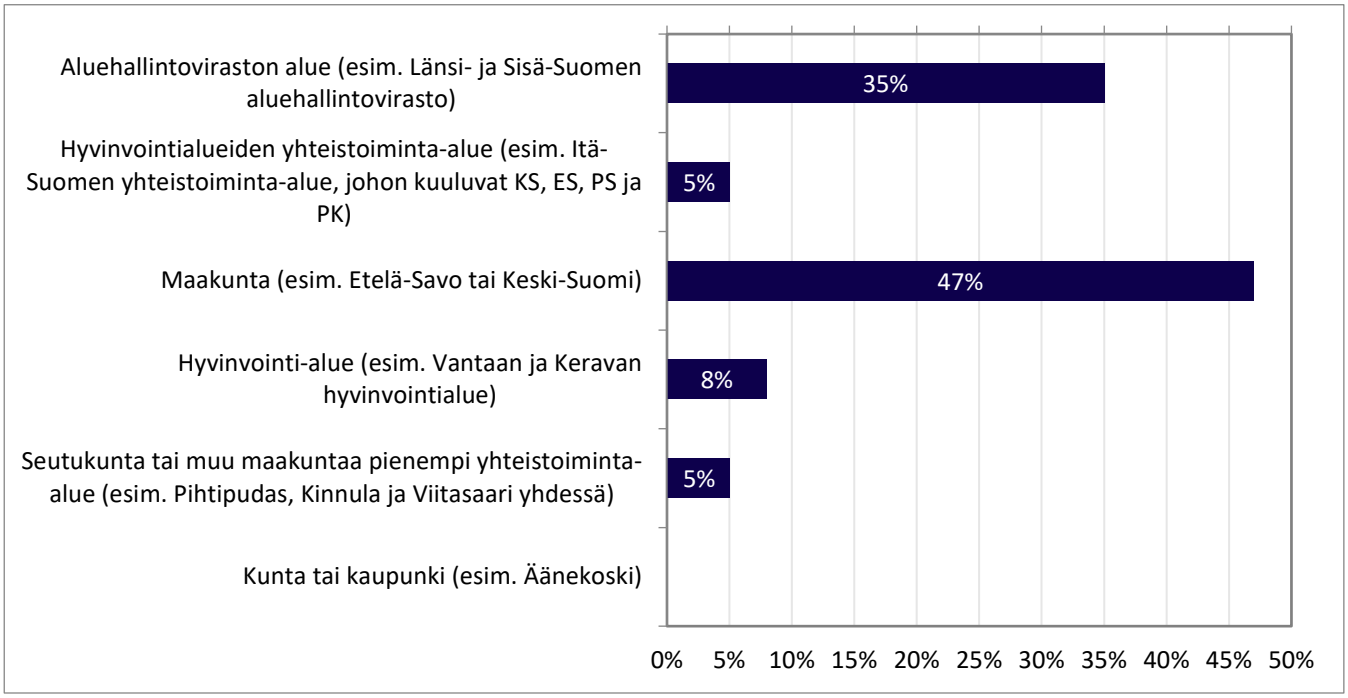
Vastaajien taustatiedot ja nykytilan kartoitus

Kyselytutkimukseen saatiin vastauksia yhteensä 40 kpl (n=40) ja vastausprosentti oli 29,6 %. Kyselylomakkeen ensimmäinen kysymys (Kuva 14) kartoitti vastaajien taustaorganisaatiota. Kysymys muotoiltiin siten, että se huomioi tulevan hyvinvointialueuudistuksen. Vastausvaihtoehtoja oli neljä ja kysymys sisälsi ehdon, jolla vastauksella valtio tai jokin muu siirtyi suoraan kysymykseen kolme. Kysymys kaksi koski vain kuntaorganisaatioiden valmiussuunnittelun mallinnusta.



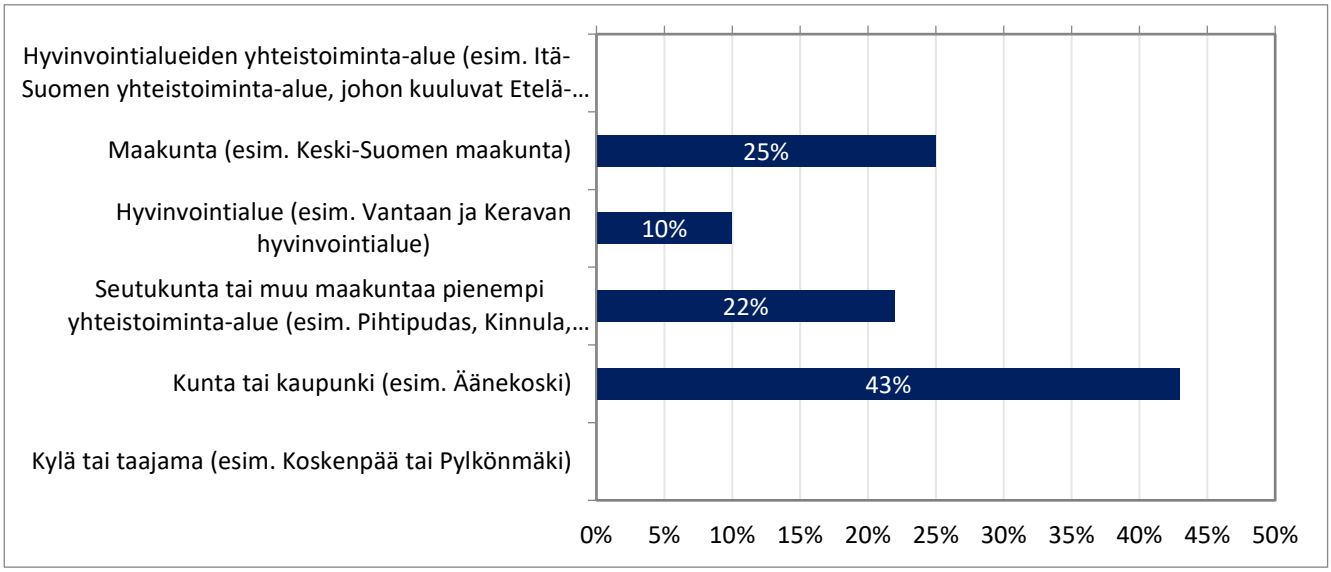
Kuvio 14. Vastaajien organisaatio (n=40).

Vastaajien näkemystä käsitteestä *alueellinen varautuminen* kartoitettiin monivalintakysymyksellä (Kuvio 15), joka sisälsi kuusi vaihtoehtoa. Vastauksia ei kertynyt kunta tai kaupunki -vaihtoehdolle ollenkaan. Vastaajista enemmistö (47 %) oli sitä mieltä, että alueellinen -käsite varautumisen viitekehyksessä tarkoittaa maakunnan aluetta. Kuitenkin 35 % oli sitä mieltä, että kysymyksessä on aluehallintoviraston alue. Lisäksi muutkin vaihtoehdot, kuten Hyvinvointialueiden yhteistoiminta-alue ja hyvinvointialue saivat muutamia vastauksia.



Kuvio 15. Vastaajien näkemys alueellisen varautumisen maantieteellisestä käsitteestä (n=40).

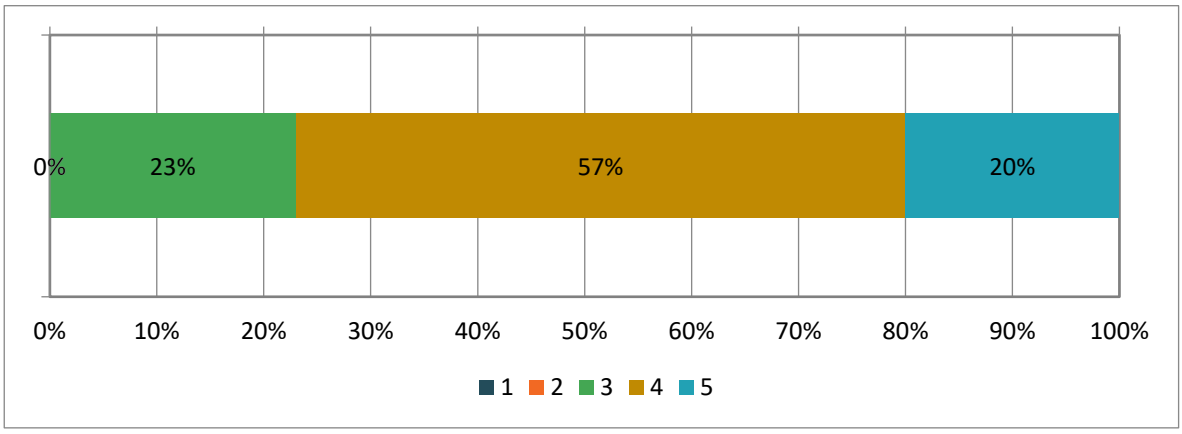
Vastaajien näkemystä paikallisesta tasosta kartoitettiin monivalintakysymyksellä (kuva 17), joka sisälsi 6 vaihtoehtoa. Vastauksia ei kertynyt hyvinvointialueiden yhteistoiminta-alue- eikä kylä tai taajama -vaihtoehdolle ollenkaan. 43 % vastasi käsitteen tarkoittavan kunta tai kaupunki -tasoa ja 25 % vastaajista vastasi sen käsittävän maakuntaa. Useamman kunnan muodostava seutukunta sai 22 % vastauksista.



Kuvio 16. Vastaajien näkemys paikallisen varautumisen maantieteellisestä käsitteestä (n=40).

Kysymyksissä 5–8 kartoitettiin vastaajien näkemyksiä eri organisaatioiden nykyisistä yhteensovittamisen tehtävistä. Vaihtoehto 1 edusti näkemystä **täysin eri mieltä** ja 5 **täysin samaa mieltä**. Kysymykset aluehallintoviraston ja pelastustoimen oli tarkoitettu kaikille vastaajille (n=40). Kysymys keskuskaupunkien ja yliopistollisen keskussairaalan ohjaustehtävästä oli osoitettu ainoastaan kuntaorganisaatioiden edustajille (n=25).

Aluehallintoviraston varautumisen yhteensovittamisen roolin selkeys sai kyselyssä keskiarvoksi 3,1. Yliopistollisen keskussairaalan roolin selkeys sai keskiarvoksi 2,1 (n=25) sekä keskuskuntien- ja kaupunkien viranhaltijoiden rooli keskiarvoksi 2,6 (n=24). Pelastuslaitoksen roolin selkeys väestönsuojelutehtävien yhteensovittamisessa sai keskiarvoksi 4,0 (Kuvio 17). Haastatteluissa ei ilmennyt epäselvyyksiä pelastustoimen koordinoimiin väestönsuojelutehtäviin liittyen. Aluehallintoviraston tai Pohjois-Savon hyvinvointialueen viranhaltijoiden roolit eivät nousseet esiin haastatteluiden tuloksissa.



Kuvio 17. Vastaajien näkemys pelastuslaitoksen roolin selkeydestä (n=40).

Vastaajien näkemykset varautumisen yhteensovittamisen tarpeista ja keinoista

Kyselyn kysymyksessä 9 kartoitettiin vastaajien näkemyksiä varautumisen yhteensovittamisen tarpeista muutoksessa (Kuvio 18). Vastaajien tuli valita kysymyksessä viisi (5) tärkeintä vaihtoehtoa. Tuloksista voitiin tunnistaa kolme osa-aluetta, jotka vastaajat valinneet vaihtoehdoista eniten; **Tilannekuvan välittäminen**, **organisaatioiden valmiussuunnitelmat** sekä **varautumisen kehittämisen painopisteet ja yhteinen toimenpideohjelma.**

Kuvio 18. Vastaajien näkemys osa-alueiden yhteensovittamisen tarpeista.

Kysymyksessä 11 kartoitettiin erilaisia menetelmävaihtoehtoja varautumisen yhteensovittamiseksi. Vastauksen vaihtoehto 1 tarkoitti huonosti ja arvo 5 erinomaisesti. Sopivimmaksi menetelmäksi kyselylomakkeen perusteella sopisi **organisaatioiden ajantasaisten valmiussuunnitelmien jakamiseen tarkoitettu tietoturvallinen alusta**.

Vastaajien näkemykset pelastuslaitoksen varautumisen tukipalveluista

Kysymys 10 ja 12 käsittelivät kyselylomakkeessa pelastuslaitoksen roolia liittyen varautumisen tukipalveluihin. Kysymyksessä 10 oli samat vastausvaihtoehdot kysymyksen 9 kanssa ja sillä haluttiin selvittää vastaajien näkemyksiä pelastuslaitokselle sopivista osa-alueista yhteiseen varautumiseen liittyen. Parhaiten pelastuslaitoksen tehtäväksi sopisi vastaajien mielestä **tilannekuvan välittäminen**. **Viestijärjestelyt** organisaatioiden välillä, **henkilö-, rakennus- ja varaustehtävät** sekä **organisaatioiden riskianalyysit** saivat vähiten vastauksia. Kysymykseen 12 vastasi 29 vastaajaa ja vastaaja pystyi valitsemaan 1–10 vaihtoehtoa. Valintojen määrä oli yhteensä 145. **Valmiussuunnitteluun** liittyviä tukipalveluita toivottiin vastauksien mukaan eniten yhdessä **mobiililaite hälytysjärjestelmän** kanssa (Kuvio 19). Edelleen myös kuntakohtaisten valmiusharjoittelun ja neuvontapalveluiden merkitys nousi muita vaihtoehtoja enemmän esiin. Avoimia vastauksia ei tullut yhtään.

Kuvio 19. Vastaajien näkemykset pelastuslaitoksen tuottamien tukipalveluiden sisällöstä.

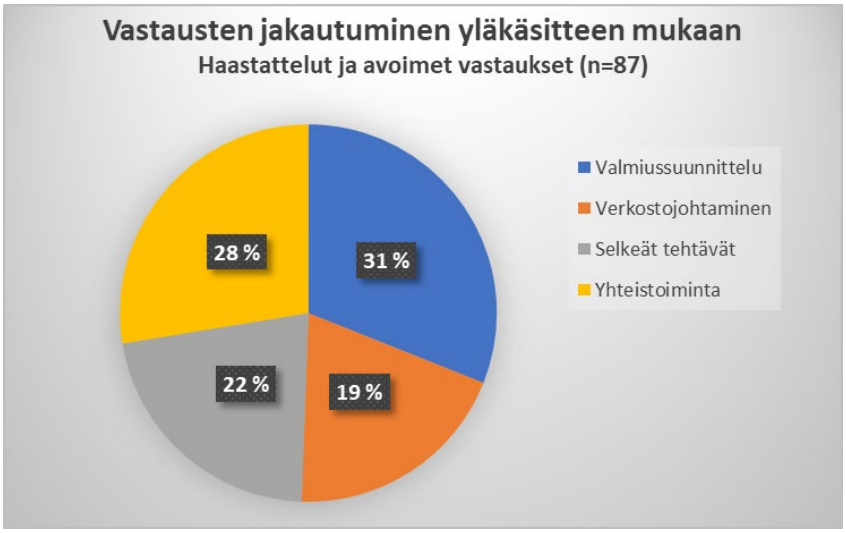
Avoimet vastaukset ja teemahaastattelu

Teemahaastatteluissa nousi esiin Keski-Suomen hyvinvointialue organisaation rakenteen vaikutukset kunnan varautumistoimenpiteiden hoitamiseen. Hyvinvointialueorganisaation keskeneräisyyden todettiin haittaavan varautumisen yhteensovittamisessa. Jokaisessa haastattelussa mainittiin

siitä, että hyvinvointialueen organisaatiokaavio ei ole vielä valmistunut, jolla koettiin olevan paljon merkitystä paikallistason varautumiseen ja sen yhteensovittamiseen. Suunnittelu ja roolit ratkaisivat haastateltavien mukaan monta asiaa. Haastateltavat toivoivat pikaisia ratkaisuja sosiaali- ja terveydenhuollon vastuualueiden ja palvelualueiden johtajavalintoihin, jotta niin sanottu **vastinpari** kunnan suuntaan selviää paikallistasolla. Kaikissa haastatteluissa korostui toivomus siitä, että perusturvajohtajan tehtäviä hyvinvointialue -organisaatiossa jatkavat henkilöt eli ”*palveluvastaavat tai palvelupäälliköt*” tuntevat paikallisen toimintaympäristön. Tarkentavia kysymyksiä esittäessä, todettiin tällä tarkoitettavan nimenomaan tietyn kunnan alueen palvelutuotannon sekä resurssirakenteen tuntemusta ja operatiivisessa toiminnassa paikallisten keinovalikoimien hyödyntämistä. Konkreettisia esimerkkejä mainittiin muun muassa päivittäistavarahuollon ja kuljetusjärjestelyjen osalta. Kyselylomakkeen avoimen kysymyksen (kysymys 13) kahdessa vastauksessa oli todettu, että siirtyvien sote -henkilöiden mukana siirtyy myös valmiussuunnittelun osaamispääomaa pois kunnan valmiussuunnittelusta.

Hyvinvointialueen valmiussuunnittelun merkitys korostui niin avoimissa vastauksissa kuin haastatteluissakin ohjaavana tekijänä kuntien suuntaan. Yhdessä haastattelussa nousi selkeästi ilmi, että kunnan valmiussuunnitelman päivitysajankohta olisi ollut vuonna 2022. Sitä ei kuitenkaan nähty järkeväksi tehdä ennen kuin hyvinvointialue jakaa oman suunnitelmansa. Hyvinvointialueelta odotettiin ohjeistusta siitä, miten vastuualuerajoilla toimitaan. Kunta ei voi jatkossa ottaa hoitaakseen automaattisesti hyvinvointialueen tehtäviin kuuluvia osatehtäviä omin päin. Kyselylomakkeen avoimessa vastauksessa tulevien hyvinvointialueen henkilöstön tehtävien toivottiin olevan selkeitä ja yhteneväisiä eri viranomaisten kesken. Yhtenäisyydellä ja oikeiden henkilöiden tunnistamisella nähtiin olevan merkitystä suunnittelun ja johtamisen yhteensovittamiseen useammassa vastuksessa.

Haasteena nähtiin sekä kyselylomakkeen avoimissa vastauksissa että yhdessä haastattelussakin se, että hyvinvointialueen organisaatiosta syntyy ”*hallintohimmeli*”, joka ei tue välttämättä häiriötilanteessa nopean päätöksenteon mahdollisuutta. Myös kolmannen sektorin ja elinkeinoelämän yhteistyön merkityksestä mainittiin jokaisessa haastattelussa yleisesti.



Kuvio 20. Sisällön analyysin tulokset haastatteluista ja avoimista vastauksista.

Avointen vastausten ja haastattelujen sisällönanalyysissä laskettiin kaikkien yläluokkien esiintyvyyksien määrät yhteen (n=87). Eri yläluokan esiintyvyys on esitetty kuviossa 20.

Haastatteluissa ja avoimissa vastauksissa ei niinkään noussut esiin pelastuslaitoksen rooli, vaan ensisijaisesti vastaajat kommentoivat sosiaali- ja terveydenhuollon järjestelyihin liittyviä toimenpiteitä. Haastatteluissa mainittiin kuitenkin se, että pelastuslaitokselta odotetaan ennen kaikkea selkeitä toimintaohjeita pelastuslaitoksen johtamissa tilanteissa.

8 Johtopäätökset

8.1 Hyvinvointialue -uudistuksen haasteet varautumisen osalta

Tutkimuksen yhtenä tutkimuskysymyksenä oli selvittää, mitä haasteita hyvinvointialue -uudistukseen varautumisen näkökulmasta liittyy. Systemaattisen tiedonhaun pohjalta avattiin teoreettisessa viitekehyksessä varautumisen käsitteitä liittyen lainsäädäntöön, yhteiskunnan turvallisuusstrategiaan ja olemassa oleviin ohjeistuksiin valmiussuunnitelmista. Tiedonhaku tehtiin lyhyesti myös Ruotsin ja Norjan järjestelmien osalta, jonka perusteella voitiin todeta tietty yhtäläisyys organisaatioiden yhteistyöstä ja maantieteellisestä aluejaosta yleensä (About DSB, 6; A partner, where and when needed 2010, 6). Edelleen tutkimuksellisessa osuudessa selvitettiin teorian pohjalta laadituilla osin strukturoiduilla ja avoimilla kysymyksillä kohdejoukon näkemyksiä ilmiön käsitteistöstä sekä vaikutuksista.

Varautumisen toimintaympäristöön liittyen on tärkeää, että kommunikoinnissa käytetään oikeita termejä. Itse uhat ja onnettomuudet eivät tunne organisaatioiden rajoja tai maantieteellisiä alueita, mutta niillä on merkitystä kompleksisten tilanteiden välttämisessä (ks. Hanén 2017, 151–152). Teoriatiedoista, oli verraten vähän löydettävissä tietoa, mitä loppujen lopuksi **alueellisella** -tasolla tarkoitetaan, vaikka se selkeästi monessa yhteydessä on mainittukin. Alueellinen -käsitteen haasteellisuus oli todettu jo aiemmassa tutkimuksessa (Tuominen, Rapeli, Mussalo-Rauhamaa 2014, 2).

Teoriatarkastelun perusteella todettiin, että alueellisen varautumisen yhteensovittaminen on lailla säädetty aluehallintovirastolle tehtäväksi (Laki aluehallintovirastoista 896/2009, 4 § 2 mom. 3 k). Kuitenkaan niin itse laki kuin hallituksen esityö (HE 59/2009) kyseisestä laista eivät anna selkeitä vastauksia sille, mitä fyysistä aluetta alue -käsite tarkoittaa. Hallituksen esitöissä kyseisen pykälän kohdalla on sanottu, että aiempien lääninhallitusten varautumisen tehtävät siirtyisivät aluehallintovirastolle sellaisenaan ja näin ollen se olisi vastuussa varautumisen yhteensovittamisesta alue- ja paikallistasolla (HE 59/2009, 46). Edellisen toteutumattoman maakuntauudistuksen yhteydessä alue oli selkeämmin nimenomaan maakunnan alue, mutta uudessa hyvinvointialue -uudistuksessa mukaan on tullut käsitteeksi uusi hyvinvointialueiden **yhteistoiminta-alue**. Käsitteissä oli nähtävissä viitteitä kolmeen eri alueeseen varautumisen näkökulmasta. Sen vuoksi kyselylomake piti sisällään aihetta käsitteleviä kysymyksiä.

Tuloksista voidaan päätellä, ettei käsite ole selkeä vastaajille, joka on verrattavissa teoriaosuudessa mainittuihin tosiseikkoihin. Sama epäselvyys voidaan todeta ilmenevän **paikallinen** -käsitteen osalta. On selvää, että eri turvallisuus- ja valmiusorganisaatioiden maantieteelliset rajat aiheuttavat epäselvyyttä asiaan.

Osajärjestelmä- eli toimialakohtaisesti keskusteltaessa on selkeämpää, että jokainen todennäköisimmin puhuu omasta maantieteellisestä vastuualueestaan lakisääteisten tehtävien raameissa, ei kaikkien organisaatioiden yhteisen varautumisen alueesta. Valtakunnallisessa keskustelussa varautumisen tasot tulisi kuitenkin olla täysin selkeät kaikille toimijoille, sillä ministeriöt käyttävät ohjauksessaan kyseistä termiä (ks. Tulokas & Varhila 2021). Hyvinvointialue -uudistuksessa näkyy vahva tahtotila Sosiaali- ja terveysministeriön suunnalta siitä, että **alueellinen** tarkoittaa Hyvinvointialueiden (esim. Keski-Suomi, Pohjois-Savo, Pohjois-Karjala ja Etelä-Savo) yhteistoiminta-aluetta.

Tämän tutkimuksen perusteella on syytä pohtia tarkkaan, minkä kokoinen alue on ylipäätään mahdollinen kaikkien turvallisuus- ja varautumisorganisaatioiden yhteensovittamiseen kompleksisuuden välttämiseksi. Mikäli alueista on epäselvyyttä tälläkin hetkellä, niin todennäköisesti epäselvyyksiä on tiedossa myös tulevaisuudessa. Nykyistä maakunta näkökulmaa alueellisen varautumisen osalta tukee ainakin nykyisten organisaatioiden intressit ja tehtävät sekä olemassa olevat toimintamallit. Lisäksi tutkimuksen tulokset tukevat siitä, että alueellisen varautumisen taso olisi jatkossakin **maakunta**.

Tässä tutkimuksessa korostui erityisesti kuntien näkökulma. Avoimissa vastauksissa esitettiin jo huolta yhden ison ja vaikeaselkoisen organisaation syntymisestä, joka vaikeuttaa varautumisen toimintojen yhteensovittamista paikallistasolla. Tätä voidaan pitää myös yhtenä mittarina sille, ettei varautumisen yhteensovittamisen käytännön työtä voi tehdä liian isolla alueella kokonaisuutena, vaan varautumisen kokonaisjärjestelmässä tulisi perustua jatkossakin maakunnallisiin osajärjestelmiin.

Edellä mainittua näkemystä tukee osittain myös näkemykset eri tahojen roolin selkeydestä varautumiseen liittyvissä tehtävissä. Aluehallintoviraston saamaa keskiarvoa 3,1 voidaan pitää hyvänäkin vaikeaselkoisessa toimintaympäristössä. Kuitenkin jos käsite alueellinen olisi selkeämpi, myös

aluehallinnon roolin tunnistaminen saattaisi olla helpompaa. Yliopistollisen sairaalan tehtävään liittyvä kysymys koski Sosiaali- ja terveysministeriön lokakuussa 2021 lähettämän ohjauskirjeen tehtävää. Sosiaali- ja terveystoimen yhteensovittamisen toiminta-ajatuksen roolien selkeys koettiin tulosten perusteella selkeästi huonommaksi. Tuloksissa on kuitenkin otettava huomioon, että organisaation ohjaustyö saattoi olla kyselyn ajankohtana vielä kesken. Muutenkaan kaikki työ ei näy kuntatasolle saakka, joten kyselylomakkeen tuloksista ei voida tehdä tältä osin johtopäätöksisiä. Haastattelututkimuksen osiossa hyvinvointialueiden yhteistoiminta-alue ei kuitenkaan noussut millään tavalla esiin. Tästä voi tehdä johtopäätöksen, ettei hyvinvointialueiden yhteistoimintatyö tule todennäköisesti jatkossakaan näkymään kuntien varautumisen toiminteissa. Häiriötilanteet tapahtuvat ensisijaisesti kunnissa ja kaupungeissa, jolloin yhteyttä pidetään vain hyvinvointialue -organisaation osajärjestelmiin tai alueella toimiviin valtion toimijoihin, kuten Sisä-Suomen poliisilaitokseen.

Kuvio 21. Yhteenveto uudistuksen haasteista varautumisen näkökulmasta.

Kyselylomakkeen avoimissa vastauksissa tuotiin esiin tehtävien, vastuiden ja roolien haasteita, jotka liittyvät valmiussuunnittelun kokonaisuuteen. Teoriaosuudessa esiteltiin kaksi erilaista mallia tehdä organisaation valmiussuunnitelma ja niihin liittyviä taustoja selvitettiin kuntien edustajilta. Tulosten perusteella KUJA- hankkeen mukainen valmiussuunnitelmamalli oli selkeästi vähemmän

tunnettu, mutta kuitenkin muutama vastaaja oli tunnistanut organisaationsa suunnitelman perustuvan siihen. Kysymys oli myös ainoa, jossa oli niin sanottu en osaa sanoa -vaihtoehto ja yli neljäsosa oli valinnut sen.

8.2 Varautumisen yhteensovittamisen keskeiset menetelmät

Tehtävänjakoon ja edelleen valmiussuunnitteluun liittyvistä maininnoista voitiin tehdä johtopäätös, että syntyvän hyvinvointialueen valmiussuunnitelmalla tulee olemaan merkittävä rooli varautumisen yhteensovittamisessa. Tämän tutkimuksen perusteella voidaan todeta, että yksi varautumisen yhteensovittamisen menetelmä **Hyvinvointialueen valmiussuunnitelma ja sen jalkauttamisprosessi**. Kuten Mäkinen & Parmes (2007, 35) toteavat, varautumisessa on kiinnitettävä erityistä huomiota valmiuden kohottamistoimenpiteiden oikeudelliseen perustaan ja toimenpiteiden on perustuttava aina lainsäädännössä säänneltyihin toimivaltuuksiin. Valmiussuunnitelman tulee antaa vastauksia siihen, miten hyvinvointialue -organisaatio toimii eri häiriötilanteissa ja missä organisaation osajärjestelmien vastuiden rajapinnat kulkevat, ja toisaalta missä ne kohtaavat kuntien toiminnot.

Sinällään valmiussuunnitelma, joka hierarkkisestikin, määrittelee vastuualueiden ”rajat” tiettyihin toiminteisiin, voi kuulostaa kompleksisuusajattelun näkökulmasta kokonaisturvallisuuden kehittämisen poissulkijana (vrt. Branders 2016, 206). Asiaa ei tule kuitenkaan nähdä yhteistyötä ja verkostomaisia toiminteita poissulkevana, vaan huomio tulee kiinnittää organisaation rajoilla tapahtuvien tilanteiden tunnistamiseen ja niiden ympärillä tapahtuvaan kommunikaatioon (ks. Hanén 2017, 151–152). Tähän valmiussuunnitelma antaa vastauksia. Lisäksi on muistettava, että hallinnon aloilla on omat ohjaavat ministeriöt ja oma substanssilainsäädäntö, jonka vuoksi toimivaltakysymysten vuoksi rajoilla merkitys myös hyvän hallinnon toteutumisessa (Ahlqvist ym. 2019, 12–13; L 434/2003, 6 §).

Lähtökohtaisesti hyvinvointialueorganisaation valmiussuunnitelman yleisen osan tulee olla julkinen asiakirja, jonka voi esittää kuntien lisäksi myös luottamushenkilöille, asukkaillekin. Tällöin organisaation ulkopuolisella toimijalla olisi mahdollisuus saada suunnitelmasta informaatiota organisaation toimivallasta ja sen vastuista. (Korhonen & Ström 2012, 12–13.) Luottamushenkilöjakelu on tärkeää siksikin, että heillä on mitä todennäköisimmin vastuu organisaatioiden hallintosään-

nössä myös varautumisen periaatepäätöksiin. Julkinen asiakirja auttaa sitouttamisessa ja vuorovaikutuksessa eri tahojen kanssa (Valtioneuvosto 2019, 27–28; Järvensivu 2019, 62–65.) Valmiussuunnitelma antaisi vastaukset myös tilannekuvajärjestelyjen käytännön toteutukseen, joka kyselytutkimuksen tuloksissa nousi yhdeksi tärkeimmäksi yhteensovittamisen osa-alueeksi esiin. Tarvittaessa osa valmiussuunnittelun sisällöstä voidaan ja tarvitseekin luokitella salassa pidettäväksi, joka jaetaan vain tarvittaville yhteistoimintatahoille. Ottaen huomioon nykyisen toimintaympäristön ja laajan organisaation, pelkkä mitä, miten, missä ja milloin -kysymyksiin vastaaminen voi jättää suunnitelman varsin pinnalliseksi. Lisäksi se tarkastelisi asiaa vahvasti lineaarisesta näkökulmasta.

Käytettäessä **KUJA-hankkeen mukaista mallia** hyvinvointialue -organisaation valmiussuunnittelussa, on mahdollisuus huomioida kaikki kriittiset osa-alueet strategisella tasolla. Ennen kaikkea KUJA-malli nostaa yhteistoiminnan selkeästi yhdeksi varautumisen osakokonaisuudeksi, jolla on läpileikkaava vaikutus muihinkin osa-alueisiin. KUJA-mallin mukainen rakenne selkeyttää lisäksi vastuualuerajoja ja mahdollistaa jatkossa eri varautumisen osajärjestelmien arvioinnin strukturoiduilla menetelmillä. Tämä mahdollistaisi samalla myös muutoksen vaikutusten ja ennen kaikkea varautumisen yhteensovittamisen jalkauttamisen mittaamisen tulevaisuudessa. KUJA-malli ei ole myöskään rakennettu lineaarisesti syyseuraus -ajatuksella, vaan se keskittyy prosessien tunnistamiseen (Vuorinen 2019, 11–12). Tämä tukee osaltaan varautumista kompleksisiinkin ongelmiin ja mahdollisesti paremmin tapahtumista oppimista. Operatiiviseen suunnitelmaan voi sisällyttää tarkempia tietoja, joiden julkisuutta on tarpeen rajoittaa.

Varautumisen kehittämisen painopisteet ja yhteinen toimenpideohjelma koettiin tärkeäksi yhteensovittamisen osa-alueeksi. Varautumisen kehittämisen painopisteisiin vaikuttaa suurelta osin sekä kansallinen että alueellinen riskiarvio, jotka tehdään yhdessä kokonaisturvallisuuden ajatuksella. Varautumisen on perustuttava teorian mukaan analyyttiseen riskienarvioon ja varautumistoimenpiteet kohdennettava ennen kaikkea jäännösriskeihin (Aven 2015, 3–4). Painopisteitä ei voi yksi organisaatio päättää toisten puolesta niistä tulee sopia yhdessä, kuin ei myöskään niihin liittyvästä toimenpideohjelmasta. Perusteet yhdessä tekemiselle myös varautumisen yhteistyöhön on nähtävissä niin verkostojohtamisen teoriasta kuin kompleksisuusajattelusta. (Hanén 2017, 154; Jalonen 2006, 107; Järvensivu 2019, 55–58.)

Painopisteiden luonti ja yhteinen toimenpideohjelma on selkeästi organisaatioiden yhteistä strategista toimintaa. Se ei siis voi tapahtua yhden organisaation, tässä tapauksessa hyvinvointialueen, valmiussuunnittelun sisällä. Keski-Suomessa nykyiset turvallisuustoimijat ovat sitoutuneet Keski-Suomen turvallisuus- ja valmiustoimikunnan (KSTURVA) toimintaan ja myös tulevan hyvinvointialue -organisaatioin tulee sitoutua jo luotuun malliin. Päätös tulee tehdä luottamuselin tasolla, jolloin verkostotyöhön osallistuvilla osajärjestelmien (sosiaali-terveys-pelastustoimi) viranhaltijoilla on koko organisaation periaatepäätös takanaan.

Tutkimus osoitti, että kunnissa tunnetaan **Keski-Suomen turvallisuus- ja valmiustoimikunnan toiminta** ja sen seuturyhmäjakoonkin (4 seuturyhmää) oltiin pääpiirteissään tyytyväisiä. Niinkään KSTURVA:n varsinaisen kokouksen hyötyjä ei nähty haastatteluun osallistuneissa kunnissa, mutta laajennetun kokoonpanon kokoukset saivat kehuja. Tiiviissä kokouksessa saa yhdellä kertaa kaikkien turvallisuustoimijoiden tilannekuvan. Keskiössä toiminnassa on erityisesti tiedonvaihto ja kommunikointi, jonka pohjalta osallistuvat organisaatiot voivat tehdä päätöksiä toimintaympäristöön nähden (Luhmann 1995; Luhmann & Rhodes 2012, 35–38). Valitettavaa on, että myös foorumin toiminnassa on tehtävä toiminnallisuuden vuoksi rajausta osallistujissa. On kuitenkin tärkeää, että erityisesti kunnat ovat mukana foorumissa. Tästä syystä voitiin johtopäätöksenä todeta, että KSTURVA:ssa on oltava jatkossa kuntien edustus vähintään jokaisesta seuturyhmästä. Yritykset ovat edustettuina työryhmässä jo alueellisen Elinkeinoelämän varautumisverkoston (ELVAR) kautta.

Häiriötilanteiden aikainen johtaminen ja tilannetietoisuus koettiin tärkeäksi kehittämisen kohteeksi, joka on ensisijaisesti operatiivista toimintaa. Strategian näkökulmasta hyvinvointialueen organisaatiota ja siihen liittyvää organisaatiokaaviota odotettiin kunnissa selkeyttämään ennen kaikkea perusturvajohtajan tehtävien vastuuttamista muutoksen jälkeen. Kunnissa esitettiin tarve tietää vastaava viranhaltija (”*vastinpari*”) kunnan johtoryhmän ja hyvinvointialueen sosiaali- ja terveys palveluiden osalta. Ensisijaisesti tarve liittyi siis sosiaalihuollon, kotiin vietävien palveluiden ja ikääntyneiden palveluiden osa-alueeseen, joka ei ole pelastustoimen ratkaistavissa. Sairaalapalveluiden johtosuhteista tuli verraten vähän huomioita.

Kuvio 22. Yhteenveto varautumisen yhteensovittamisen menetelmistä.

8.3 Pelastuslaitos varautumisen tukipalveluiden tuottajana

Tutkimuksen tavoitteena oli selvittää tekijät, jotka ovat perustana pelastuslaitoksen varautumisen tuen palvelumallille. Edelleen kolmantena tutkimuskysymyksenä oli; Millainen rooli Keski-Suomen pelastuslaitoksella on kuntien varautumisen tukemisessa? Vastausten perusteella voitiin tehdä pelastuslaitokselle kuuluvasta väestönsuojelun tehtävästä johtopäätös, että Keski-Suomen pelastuslaitoksen väestönsuojelutehtävien rooli tunnetaan. Sinällään väestönsuojelu itsessään on hyvin moniulotteinen aihealue ja kuuluu usean eri organisaation tehtäviin (L 379/2011, 64–65 §). Silti omien tehtävien korostamiseen ei ole tutkimustulosten perusteella erityistä tarvetta. Varautumisen osajärjestelmänä pelastuslaitoksen keskittyessä omien lakisääteisten tehtävien suorittamiseen, voidaan hallita ja ymmärtää kompleksisesta toimintaympäristöä (Hanén 2017, 151–152; Ahlqvist ym. 2019, 12–13). Väestönsuojelutehtävien yhteensovittaminen ei kuitenkaan ole varsinaista varautumisen tukemista. Tukitehtäviin liittyen pelastusviranomainen nähtiin tämän tutkimuksen tutkimustulosten perusteella ensisijaisesti häiriötilanteiden **informoinnin aloittajana** sekä **tilannekuvan välittäjänä** kuntien suuntaan.

Pelastuslaitokselta odotetaan kuitenkin edelleen kunnissa suoraa **tukea valmiussuunnitelmien sekä valmiusharjoitusten osalta**. Valmiussuunnitelmissa pelastuslaitos voi olla ajatusten, mallien

ja jopa suunnitelmapohjien tuottaja asiantuntijana, muttei suunnitelmien tekijä muiden organisaatioiden puolesta. Perusteena voidaan pitää ennen kaikkea lainsäädäntöä, mutta myös kompleksisuus- ja verkostojohtamiseen liittyvää teoriaa toisten puolesta tekemisestä (Järvensivu 2019, 50–53).

Keski-Suomen turvallisuus- ja valmiustoimikunnassa on mahdollisuus aitoon yhteisen varautumisen verkostotyöhön rinnakkaisten toimijoiden kanssa. Maakunnallinen alue on sopivan kokoinen toimintaan. Toiminta tulee edelleen tehdä näkyvämmäksi muun muassa viestinnällä. Kuntien edustajien määrää toimikunnassa on lisättävä vähintään kahdella, jotta Keski-Suomen seudut tulevat riittävästi edustetuksi. Lisäksi KSTURVA:n jäsenistön kautta tulee hyödyntää tietoturvallisia alustoja tiedon vaihtoon. Esimerkiksi sisäisen turvallisuuden portaali TUOVI on **sähköinen tiedonjako- ja yhteistyöalusta**, jonka käyttö esimerkiksi KSTURVA-toiminnassa on suositeltavaa (Sisäministeriö 2022).

Palvelutuotantomalliksi esitettiin tämän tutkimuksen pohjalta, että hyvinvointialue -uudistuksen varautumisen yhteensovittamiseen liittyvää tietojen ja keskustelujen jakoa voi tehdä jatkossa TUOVI-portaalissa, jossa pelastuslaitos toimii työtilan pääkäyttäjänä. Asioiden jakoon liittyvä toimivalta on kuitenkin kullakin toimijalla itsellään. Tässä tapauksessa hyvinvointialueen konsernipalvelut toimialana ratkaisevat asian osaltaan. TUOVI-portaalin käyttöä kehitetään joka tapauksessa vuoden 2023 aikana KSTURVA:n jäsenistön ja sihteeristön välisessä toiminnassa.

Pelastuslaitoksen tulee tuottaa jatkossakin omien lainsäädännöllisten tehtävien yhteensovittamiseksi tietyt sille kuuluvat **suunnitelmat** kunnille ja hyvinvointialueen rinnakkaisille toimialoille **suunnitteluperustaksi**. Tällainen suunnitelma on esimerkiksi pelastuslaitoksen toimialaan kuuluva evakuointisuunnitelma, jossa esitetään eri toimialojen suorituskykyvaatimukset ja yleinen toimintamalli yhteistoimintaan. Täsmällisemmät menetelmäohjeet on kuitenkin laadittava kunkin varautumisen toimialan itsenäisesti, omiin lakisääteisiin tehtäviinsä perustuen.

Tämän tutkimuksen perusteella on mahdollista arvioida selkeämmin Keski-Suomen pelastuslaitoksen tarvitsemia henkilöstöresursseja tuleville vuosille. Tehdyn analyysin avulla arvioitiin nykyisessä palvelutasopäätöksessä määriteltyä resurssitarvetta suhteessa käytössä olevaan resurssiin. Analyy-

sia tehtiin kriittisesti sen mukaan, mitä tehtäviä pelastuslaitokselle tosiasiallisesti varautumisen yhteensovittamiseen ja tukipalveluihin liittyen jatkossa kuuluu. Tutkimus tukee Hyvinvointialueen pelastustoimen palvelutasopäätöksen valmistelua vuonna 2023. Tämän tutkimuksen perusteella esitettävät Pelastuslaitoksen tukipalvelut Keski-Suomen kunnille ovat jatkossa;

- häiriötilanteen heräteviestit
- Riskinarvioinnin, valmiussuunnitelmien ja koulutusmateriaalien yhteistyöalustan ylläpito (KSTURVA)
- osallistuminen asiantuntijana kuntien järjestämiin häiriötilanne- ja valmiusharjoituksiin sekä niihin liittyvä neuvonta

Tämän lisäksi pelastuslaitoksella on mahdollisuus tarjota myös tilannekuvan välittämistä pelastuslaitoksen käyttämillä järjestelmillä vakavissa häiriötilanteissa. Viranomaisviestijärjestelmän päätelaitteiden tukipalvelut eivät nousseet merkittävästi esiin tutkimustuloksissa. Edelleen Keski-Suomen pelastuslaitoksen periaatepäätökseksi palvelutasopäätökseen esitetään osallistuminen KSTURVA-toimintaan keskeisessä roolissa, toimikunnan sihteerinä ja sihteeristön sihteerinä.

Kuvio 23. Pelastuslaitoksen varautumisen tukipalveluiden suhde yhteiseen varautumiseen.

Pelastustoimen järjestämisestä annetun lain (612/2021) 6 § edellyttää palvelutasopäätöstä selvittämään alueella esiintyvien uhkien selvittämistä ja arviointia sekä määrittelemään käytettävät voimavarat ja tuotettavat palvelut. Palvelutason on siis perustuttava alueella esiintyviin riskeihin, kansallisten riskien lisäksi. Poikkihallinnollisesti ja verkostomaisesti tuotettu alueellinen riskiarvio on siksikin merkittävässä roolissa.

9 Pohdinta

9.1 Varautumisen tutkiminen ja käsitteiden merkitys

Viranomaisten toiminta perustuu ennen kaikkea lainsäädäntöön ja kokonaisturvallisuuden näkökulmasta vastuukysymyksissä ei pitäisi olla lähtökohtaisesti aukkoja. Ennen tutkimusta ja lainsäädännön syvempää tarkastelua maakunnallisen varautumisen yhteensovittamisen vastuuseen liittyi kysymyksiä. Saarimäki (2021) on tutkinut aluehallintoviraston tehtäviä kokonaisturvallisuuden yhteensovittamisessa tutkittu implementointiteorian pohjalta vuonna 2021. Tässä tutkimuksessa ei tarkemmin ole avattu **alue** -käsitettä, mutta johtopäätöksistä on tulkittavissa tutkimuksen koskeneen yleisesti Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston toiminta-aluetta. Johtopäätöksissä on todettu muun muassa Länsi- ja Sisä-Suomen roolin ilmenevän suhteessa kokonaisturvallisuuteen koordinoivana ja objektiivisuutta painottavana. (Saarimäki 2021, 70–72.) Aluehallintovirasto vastaa siis joka tapauksessa varautumisen yhteensovittamisesta **alueella**, mutta myös tulokset jättivät alue -käsitteelle edelleen epävarmuuksia. Tämän työn tarkastelu tehtiin maakunnallisen toimijan näkökulmasta ja kokonaisturvallisuuden sanastoon viitaten, **maakunnan aluetta** voidaan pitää oikeansuuntaisena tulkintana.

Tutkimuksessa pitäydyttiin tiukasti perinteisemmän varautumisen yhteensovittamisen ilmiössä. Väistämättä tarkastelu johti kuitenkin jatkuvasti myös kokonaisturvallisuus -tavoitetilaan liittyvien kysymysten pohdintaan. Toimivallan ja tehtävien siirtymisen toiselle organisaatiolle voi tulkita olevan hyvä esimerkki kompleksisuudesta (Jalonen 2006, 1). Tämä tutkimus osoittaa, että varautuminen on moniulotteinen käsite. Aiemman tutkimuksen esiin tuoma valtakunnallisen kokonaisturvallisuuden käsitteen kompleksisuus voidaan myös vahvistaa (ks. Branders 2016).

Kompleksisuusjohtamisen soveltamisen sijaan varautumisen kokonaisuuden ymmärtämiseksi on aluetasolla helpompaa tarkastella sitä eri osajärjestelmien lainsäädännöllisten velvoitteiden kautta. Toisaalta vastuualueista keskustelu voi antaa kuvan siilomaisesta toimintaympäristöstä. Tehtävät varautumisen toimintaympäristössä korostuvat kuitenkin kerta kerralta ja on toki selvää, että yhden organisaation tekemisen korostaminen haittaa koko sitä ajatusta, jolle verkostomainen työ rakentuu. Tehtävien ja roolien selkeys on siis kuitenkin välttämätöntä ja vuorovaikutus mahdollistetaan puolestaan yhdessä tekemisellä (Hanén 2017, 153).

Ennakkokäsitysten muodostamista verkostotyön soveltuvuudesta tutkittavan toimintaympäristön ilmiöön helpotti jonkin verran aiemmassa, toteutumattomassa maakuntauudistuksessa kerätyt näkemykset. Yhteenvetona voidaan siis esittää, että vastuiden selkää määrittelyä tarvitaan maakunnan toimintaympäristössä joka tapauksessa. ”Siiloutuminen” vältetään, jos keskitytään tiedonjakamiseen yhteisesti sovituilla tavoilla ja alustoilla. Myös tieto rinnakkaisten toimijoiden velvoitteista helpottaa kommunikointia edelleen vastuualueen rajoilla. Osajärjestelmien vuorovaikutus on tärkeää myös luottamuselinten ja oman organisaation hallintorakenteiden suuntaan. Puutteellinen ymmärrys kokonaisturvallisuuden strategiasta ja osajärjestelmien roolista yhteisessä varautumisessa, voi aiheuttaa liiallisia integraatiotavoitteita. Tämä puolestaan monimutkaistaisi varautumisvelvoitteiden suorittamista käytännössä.

Julkishallinnon verkostojohtamisen käytännön toteutuksissa on paljon yhteistä Järvensivun (2019) esittämiin teorioihin ja verkostomainen toiminta on vakiinnuttanut paikkansa myös varautumisen yhteensovittamisessa (Järvensivu 2019, 142–143 ja 153). Verkostotyössä luottamusta voi heikentää erityisesti kokonaiskuvan ymmärtämättömyydestä johtuvat vähättelyt jonkin osajärjestelmän roolia kohtaan (Järvensivu 2019, 44; Agranoff 2006, 61) Viranhaltijoiden toimivalta edustaa kuitenkin väistämättä hierarkiaa, joka on edelleen ratkaiseva tekijä osajärjestelmien operatiivisen toimeenpanon tasolla (Agranoff, 2006, 63).

Verkostoissa saatu tieto ja siitä tehtävä päätökset ovat keskiössä (Luhmann & Rhodes 2012, 35–38). Varautumisen näkökulmasta on vaarallistakin, jos organisaatioissa on väärä luulo siitä, että joku toinen työskentelee jo käsiteltävän asian parissa. Väestönsuojelutehtäviä voisi käyttää tällaisena esimerkkinä; pelastustoimi on profiloitunut ajansaatossa koko asian omistajaksi palo- ja väestönsuojelupäällikkö -virkanimikkeillä, vaikka todellisuudessa pelastuslain 65 §:n mukaan tehtävät kuuluvat kaikille julkisorganisaatioille.

Tutkimuksen tutkimusmenetelmien sitominen ilmiön ympärille oli haasteellista. Samaan aikaan tuli ymmärtää muutoksen vaikutukset oman organisaation toimintaan ja edelleen valmistelutyöhön. Ilmiön ymmärtäminen aihepiirin teorian ja siihen liittyvän käsitteistön pohjalta oli silti työn parasta antia. Olin mukana muutosprosessin valmistelussa lähes koko ajan ja tutkimus kulki muutoksen valmistelutyön rinnalla. Keski-Suomen lähtötilanne oli hyvä, sillä maakunnallinen turvallisuus- ja valmiustoimikunta -malli oli ollut toiminnassa jo vuodesta 2018 lähtien. Edelleen rinnalla

kulkeneessa valmistelutyössä laadittiin luonnos Keski-Suomen hyvinvointialueen valmiussuunnitelman yleistä osa, jonka luottamuselin käsitteli 16.12.2022.

Tuominen (2022) on tehnyt pelastustoimen tuottamista varautumisen tukipalveluista. Se ei kuitenkaan antanut selkeitä vastauksia kuntien näkemyksistä tuen tarpeesta. Tutkimuksen aikana selvisi, että kuntien varautumisen tuen tarpeista oli tehty tutkimus toisaalla Suomessa. Murtonen on selvittänyt YAMK-tutkimuksessaan Päijät-Hämeen alueen tukitarpeita varautumisen osalta. Tutkimus ei ottanut kantaa muutostilanteeseen, vaan pelastuslaitoksen varautumisen tukipalveluihin aiemmassa viitekehyksessä. Joitakin yhdenmukaisuuksia tutkimuksien tuloksissa on kuitenkin osoitettavissa. Huomionarvoista on, että myös Murtosen tutkimuksen avoimissa vastauksissa korostui kokonaisuutena varautumiseen liittyvät suunnitelmat sekä vastuunjaon selkiytys kuntien ja muiden viranomaisten välillä. (Murtonen 2021, 34–37.)

Hyvinvointialueen varautumisen valmistelutyössä oli havaittavissa, ettei aitoon ryhmäkeskusteluun nouse alueellisen varautumisen yhteensovittamisesta konkretiaa ja selkeitä näkemyksiä. Tämä heijastui hieman myös varautumisen aineistonkeruun suunnitteluun. Itse tutkimuksen vastaukset olivat kuitenkin sisällöllisesti laadukkaita. Tutkimuksen ajankohtaa haastoi valtakunnallisen ohjauksen muutosmahdollisuudet, kiristynyt yleinen turvallisuustilanne ja ylipäätään saman aikaisesti käynnissä ollut hyvinvointialueen oman toimen ohella tehtävä valmistelutyö. Tämän vuoksi varautuminen yleisesti on voitu kokea omaa organisaatiota laajemmassa mittakaavassa hyvin haastavana, epäselvänä ja etäiseltä. Työntekijöiden keskittyminen saattoi kohdentua ensisijaisesti oman työympäristön ja tulevien konkreettisten toimintamallien epäselvyyteen. Lisäksi kriittistä jatkuvuudenhallinnan ja varautumisen suunnittelua tehtiin muutaman viranhaltijan oman työn ohella, valmiiksi erittäin hektisessä turvallisuusympäristössä.

Tutkimuksen myötä näkemykset maakunnallisen yhteistyön tärkeydestä ovat vahvistuneet. Myös aluehallintoviraston vahvempi rooli maakunnallisella tasolla voisi olla tarpeellista kompleksisuuden hallitsemiseksi. Esimerkiksi maakunnallisen turvallisuus- ja valmiustoimikunnan sihteeristön puheenjohtajuus voisi vahvistaa tehtävän suorittamista. Ajatukset varautumisen yhteensovittamisesta nykyisin säädettyä tilannekuvaan laajemmin koko Itä-Suomen yhteistoiminta-alueella ovat kuitenkin ristiriitaiset. Aluerajoista ei pidä tehdä ongelmaa itsessään, mutta viranomaisten resurs-

sit ovat rajalliset rakentaa verkostoja useampaan suuntaan. Muutoinkin ilman tarkempaa tieteellistä tutkimusta yhteensovittamiseen tarpeettoman isolla alueella tulee suhtautua varauksella. Tämän tutkimuksen perusteella voi todeta, että verkostotyöllä on riski tukehtua, jos sen peruselementit eivät toteudu.

9.2 Tutkimuksen luotettavuus ja eettisyys

Kvantitatiivisen tutkimuksen näkökulmasta vastausten määrää (n=40) ja vastausprosenttia 29,6 % on pieni. Kyselyyn vastaaminen oli aloitettu Webpropol -tilaston mukaan 64 kertaa. Tämä herätti ajatuksia niin kyselylomakkeen laadinnan ja saatekirjeen onnistumisesta, vaikka ne laadittiin huolellisesti ja testattiin tieteellisten periaatteiden mukaisesti. Kyselylomaketta enemmän pieni vastausprosentti todennäköisesti selittyy ajankohdalla. Käsillä oli suuri muutos ja käytettävissä olevaa työaikaa vähän. Kyselyssä tehtiin kokonaisotanta, jolloin vastaajat edustavat perusjoukkoa. Varautumisen toimintaympäristö on pitkälti erityiseen asiantuntijuuteen perustuvaa, joten toisaalta 40 vastausta Keski-Suomen toimintaympäristössä on kohtalainen. Kvantitatiiviseen tutkimuksen perusedellytyksiä on kuitenkin riittävän suuri ja edustava otanta (Heikkilä 2008, 16), ja tämä jätti kyselytutkimuksen osalta luotettavuuteen pienen epävarmuuden. Webropol -järjestelmällä tehty kysely on toistettavissa sellaisenaan ja tulosten esittämismuoto on vakioitu. Näin ollen tutkijasta johtuvat käsittelyvirheet on minimoitu.

Joka tapauksessa oli tarkoituksenmukaista täydentää tutkimusta laadullisin menetelmin. Luotettavuutta tuki niin kyselyn avoimet vastaukset (n=15) kuin teemahaastattelu. Näin saavutettiin tutkimuskysymyksiin tulokset, jotka olivat saavutettavissa ajankohtaan sekä toimintaympäristöön nähden. Teemahaastattelun luotettavuutta edelleen olisi parantanut haastattelujen tallentaminen nauhoittamalla. Kirjaukset tehtiin kuitenkin huolellisesti ja tarkkuudella niiden sisältöä muuttamatta. Vuorovaikutteinen ilmapiiri oli luotu jo ennen haastattelua, joten huomion keskittyminen kirjaamiseen vaikutti vain vähän itse haastattelun jouhevuuteen. Tutkimuksen johtopäätökset perustuvat vastaajilta kerättyyn aineistoon käsillä olevan ilmiön ympärillä, ei pelkkään kirjallisen aineiston tarkasteluun asiasta. Vaihtoehtoisia menetelmiä punnittiin tutkimusmenetelmää valittaessa. Yksittäisten asiantuntijoiden syvähaastattelut tai benchmark -mentelmä suhteessa toisiin alueisiin hylättiin, koska tutkimuskysymykset olivat rajattu koskemaan maakunnallista ilmiötä.

Normeilla ohjattavan toiminnan kehittämisessä on pitäydyttävä päälinjoiltaan lainsäädännön raameissa. Näkökulmaa yhteensovittamisen ilmiöön on pyritty syventämään verkostotoiminnan ja kompleksisuuden teorioissa kuvattuihin onnistumisen peruselementteihin. Aineiston rajausta jouduttiin jonkin verran tekemään, johtuen joidenkin aiheiden luottamuksellisuudesta ja salassa pidettävyydestä. Nämä rajaukset olivat kuitenkin perusteltuja, sillä tutkimusasetelman painopiste ei ollut operatiivisten toimintamallien yhteensovittamisessa. Kaikki teoria siten perustui avoimesti saatavilla oleviin aineistoihin, jota voidaan validiteetin kannalta pitää kattavana. Aineistoon viitattiin asianmukaisesti hyvää tieteellistä käytäntöä noudattaen.

Kehittämistyön tulokset tukevat pääpiirteissään ennakkokäsityksiä, jotka ovat kertyneet osallistumalla muutoksen valmistelutyöhön ja aiemman työhistorian kautta. Siltikin kehittämistyössä ennen kaikkea keskiössä oli objektiivinen näkemys. Tätä vahvistettiin edelleen tuomalla tutkimuskysymykset ja tulokset esiin valmistelutyöryhmässä, turvallisuus- ja valmiustoimikunnassa ja oman organisaation tiimissä. Työstä ei ole ollut tekijälleen taloudellista tai siihen rinnastettavaa hyötyä.

Kerättyä aineistoa hallittiin myös hyvän tieteellisen tutkimuksen periaatteiden mukaisesti. Webropol-järjestelmästä saatu materiaali ja haastattelumuistioiden Word-tiedostot säilytettiin tutkijan työasemalla, joka oli suojattu henkilökohtaisilla tunnuksilla. Tuloksia käsiteltiin ainoastaan sähköisesti. Saatu aineisto oli siten suojattuna henkilökohtaisella käyttäjätunnuksella ja salasanalla, joka oli ainoastaan tutkijalla. Webropol- materiaali ja haastattelujen Word -tiedostot hävitettiin opinnäytetyön valmistuttua.

Kehittämistutkimuksen hyödyntäminen muiden maakuntien toimintaympäristössä on mahdollista, mutta jo olemassa olevat rakenteet ja toimintamallit on otettava huomioon. Esimerkiksi maakunnallisten turvallisuus- ja valmiustoimikuntien toimintamallit eivät ole kaikkialla käytössä.

9.3 Jatkotutkimusehdotukset

Tämä tutkimus rajautui pelastustoimen näkökulmaan maakunnallisessa viitekehyksessä ja sijoittui ajankohdallisesti vuoteen 2022 ennen hyvinvointialue -organisaation toiminnan alkua. Näin ollen varautumisen yhteensovittamisen toteuttamista uuden organisaation synnyttyä ei seurattu. Pelastustoimen palvelutasosta julkaistaan tammikuussa 2023 Sisäministeriön asetukset (Sisäministeriön

asetukset pelastustoimen palvelutasopäätöksestä sekä hyvinvointialueen ja aluehallintoviraston tietyistä tehtävistä lausunnoille 2022). Asetuksien voimaantulon jälkeen Keski-Suomen pelastuslaitoksen palvelutasoa tullaan arvioimaan asetuksen mukaisilla parametreilla.

Osa kyselytutkimuksen kysymyksistä, kuten eri toimijoiden roolista, olisi toistettavissa esimerkiksi syksyllä 2023, jolloin nähtäisiin muutoksen vaikutus osajärjestelmien tehtävien selkeyteen. Lähitulevaisuudessa olisi syytä tutkia tarkemmin koko valtakunnassa, miten paikallistason ajatukset valtio- ja keskushallinnon kanssa kohtaavat kokonaisturvallisuuden strategissa linjauksissa. Tarkastelussa ei voi ohittaa eri osajärjestelmien konkreettisia käytännön tehtäviä asiaan liittyen, kuten yhteistoimintaa ja tilannekuvan kahden suuntaista välittämistä. Keskeisenä kysymyksenä jatkossa on esimerkiksi aluehallintovirastojen rooli suhteessa hyvinvointialueiden yhteistoiminta-alueisiin, joka ainakin Keski-Suomen toimintaympäristön toimijoiden näkökulmasta on osittain kaksijakoinen.

Edelleen tulevaisuudessa tulisi tarkastella myös maakunnallisten turvallisuus- ja valmiustoimikuntien sisällä toimenpideohjelmien toteutumista. Tässä tutkimuksessa ei juurikaan noussut esiin järjestöjen, yritysten ja ulkoisen palvelutuotannon suhde hyvinvointialueorganisaatioon. Järjestöillä saattaa olla yhteistoimintasopimukset jatkossa niin kuntien kuin hyvinvointialueen osajärjestelmien kanssa. Sosiaali- ja terveystoimen ulkoiset palveluntuottajat eivät ole edustettuina KSTURVA:ssa. Sopimusyritysten ja Keski-Suomen hyvinvointialueen välisiin varautumisen toimintamallin tarkasteluun voisi syventyä tarkemmin varautumisen arvoketju -näkökulmasta. Myös materiaalisen varautumisen voidaan olettaa olevan pitkälti sidoksissa maakunnallisiin palveluihin.

Lähteet

A: Valtioneuvoston asetus sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyöalueista 91/2022. Viitattu 25.8.2022. https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2022/20220091.

Aarnio, J., Aitta, M., Vaino, T., Giordani, T., Kaijamo, M., Kemppainen, S., Kielenniva, Kohvakka, K., Korhonen, J., Nedensrtöm, H., Nyström, M., Pohjolainen, J., Pousi, J., Punkka, A-J., Rapeli, M., Rossi, T., Ukkonen, R., Wecksten, S. Weuro, J. Ylimartimo, J. 2019. Kansallinen riskiarvio 2018. 2019. Sisäministeriön julkaisuja 2019:5. Sisäministeriö.

About DSB. N.d. DSB. Viitattu 30.6.2022. https://www.dsb.no/menyartikler/om-dsb/about-dsb/.

Agranoff, R. 2006. Inside Collaborative Networks: Ten Lessons for Public Managers. Public Administration Review. Vol. 66. p. 56–65. https://janet.finna.fi. Proquest.

Almqvist, R., Bjuström, E., Kvilvang, N. 2019. Making sense of complexity in governance: the case of local public management in the City of Stockholm. Policy Studies. Volume 41. Issue 6. p.623–640. Viitattu 20.12.2022. https://janet.finna.fi. Stockholms Universitet.

Alueellisen toimeenpanon tiekartta. 2022. Valtiovarainministeriö. Viitattu 28.5.2022. https://soteuudistus.fi/tiekartat.

Analyses of Crisis Scenarios. 2019. DSB. https://www.dsb.no/globalassets/dokumenter/rapporter/p2001636_aks_2019_eng.pdf.

Aven, T. 2015. Risk Analysis. 2. painos. Wiley.

Branders, M. 2016. Kokonainen turvallisuus? Kokonaisturvallisuuden poliittinen kelpoisuus ja hallinnollinen toteutettavuus. Väitöskirja. Tampereen yliopisto. Hallintotieteet. Turvallisuushallinto. Viitattu 30.9.2022. https://urn.fi/URN:ISBN:978-951-44-9996-8.

Farrell, K. N. 2004. Recapturing Fugitive Power: epistemology, complexity and democracy. Local Environment. Vol. 9, no. 5, p. 469–479. https://janet.finna.fi. Proquest.

Haiko, M. 2014. Selvitys alueellisen pelastustoimen synnystä. Pelastuslaitosten kumppanuusverkoston julkaisuja 3/2014. Pelastuslaitosten kumppanuusverkosto.

Hanén, T. 2017. Yllätysten edessä. Kompleksiuusteoreettinen tulkinta yllättävien ja dynaamisten tilanteiden johtamisessa. Väitöskirja. Maanpuolustuskorkeakoulu. Johtaminen. Viitattu 15.12.2022. https://urn.fi/URN:ISBN:978-951-25-2870-7.

Hanén, T. & Raisio, H. 2017. Kompleksiuustieteet sotilastieteellisessä tutkimuksessa -järkevä suunta vai harhapolku?. Tiede ja ase, 75. s. 100–123. https://janet.finna.fi. Viitattu 23.12.2022. https://journal.fi/ta/article/view/67726.

HE 15/2017 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon

järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi. 02.03.2017. Rauennut.

HE 59/2009 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle aluehallinnon uudistamisesta koskevaksi lainsäädännöksi. 20.11.2009.

Heikkilä, T. 2008. Tilastollinen tutkimus. E-kirja. Edita. https:/janet.finna.fi. Ellibslibrary.

Jalonen, H. 2006. Kompleksisuusajattelu yhteiskuntatieteissä. Politiikka: Valtiotieteellisen yhdistyksen julkaisu 48:2, 4. artikkeli. Helsinki; Valtiotieteellinen yhdistys. Viitattu 20.12.2022. https://janet.finna.fi.

Jäntti, J., Kinnunen, M., Koskinen M., Lukkarinen, K. & Vilhunen, P. 2022. Organisaation varautuminen -alatyöryhmän loppuraportti. 22.2.2022. Sisäinen raportti. Keski-Suomen hyvinvointialueen väliaikainen toimielin.

Järvensivu, T. 2019. Verkostojen johtaminen. Helsinki: Books on Demand.

Kananen, J. 2010. Opinnäytetyön kirjoittamisen käytännön opas. Jyväskylä: Jyväskylän ammattikorkeakoulu.

Kankaanpää, J., Wiikinkoski, T. 2022. LSS19 – alueellinen valmiusharjoitus: Väestönsuojelun suunnitelmat. Aluehallintoviraston julkaisuja 136/2022.

Keski-Suomen pelastuslaitoksen palvelutasopäätös vuosille 2021–2024. 2021. Keski-Suomen pelastuslaitos. Viitattu 30.6.2022.

Keski-Suomen turvallisuus- ja valmiustoimikunta. N.d. Keski-Suomen liitto. Viitattu 30.6.2022. https://keskisuomi.fi/keski-suomen-liitto/organisaatio/ksturva/.

Keski-Suomen turvallisuus- ja valmiustoimikunnan kokoustiedote. 2022. Keski-Suomen liitto. Viitattu 30.6.2022. https://keskisuomi.fi/2022/03/15/keski-suomen-turvallisuus-ja-valmiustoimikunnan-kokoustiedote-15-3-2022/.

Klijn, E.H., Koopejan, J. 2004. Managing Uncertainties in Networks: Public Private Controversies. Taylor & Francis Group. E-kirja. https://janet.finna.fi. Proquest Ebook Central.

Klijn, E.H. 2008. Complexity theory and Public Administration: What’s new; Key concepts in complexity theory compared to their counterparts in public administration. Public Management Review. Vol 10. Issue 3. p. 299–317. Researchgate.

Kokonaisturvallisuuden sanasto. 2017. TSK 50. Helsinki; Sanastokeskus TSK Ry. Viitattu 30.6.2022. https://turvallisuuskomitea.fi/wp-content/uploads/2018/02/Kokonaisturvallisuuden_sanasto.pdf.

Kokonaisturvallisuus. N.d. Turvallisuuskomitea. Viitattu 15.12.2022. https://turvallisuuskomitea.fi/kokonaisturvallisuus/.

Korhonen, J. 2017. Maakuntien asema ja rooli varautumisen toimijoina. 26.6.2017. Seminaarin esitysaineisto. Sisäministeriö.

Korhonen, J., Ström, M. 2012. Kunnan valmiussuunnitelman yleisen osan malli ja ohje sen käyttöön. Pelastusopiston julkaisuja 2/2012. Pelastusopisto.

Kohtari, C. R. 2004. Research methodology methods & techniques. 2. Edition. New Age International Ltd. E-kirja. https://janet.finna.fi. Proquest Ebook Central.

Kuntien turvallisuus ja varautuminen. 2019. Kuntaliitto. Viitattu. 14.6.2022. https://www.kuntaliitto.fi/yhdyskunnat-ja-ymparisto/turvallisuus-ja-varautuminen.

Kurssitarjonta. N.d. Pelastusopisto. Viitattu 30.6.2022. https://www.pelastusopisto.fi/lyhytkurssit.

L: Hallintolaki 434/2003. Hallintolaki. Viitattu 25.8.2022. https://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2011/20110379.

L: Lag 2003/778. Om skydd mot olyckor. Viitattu 25.8.2022. https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-2003778-om-skydd-mot-olyckor_sfs-2003-778.

L. Laki aluehallintovirastoista 896/2009. Viitattu 25.8.2022. https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2009/20090896.

L. Laki pelastustoimen järjestämisestä 631/2021. Viitattu 25.8.2022. https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2021/20210613.

L. Laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä 612/2021. Viitattu 20.6.2022. https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2021/20210612.

L. Pelastuslaki 379/2011. Viitattu 25.8.2022. https://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2011/20110379.

L. Valmiuslaki 1552/2011. Viitattu 15.9.2022. https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2011/20111552.

Laaksonen, H. & Ollila, S. 2017. Lähijohtamisen perusteet terveydenhuollossa. 3.p. Helsinki: Edita Publishing Oy.

Luhmann, N., 1995. Social systems. Stanford: Stanford University Press.

Luhmann, N. Barrett, R. 2012. Theory of Society, Volume 1. Kääntänyt: N. Barrett. E-kirja. Stanford University Press. https://janet.finna.fi. Ebook Central - Academic Complete International.

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston toimialue. N.d. Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto. Viitattu 30.6.2022. https://avi.fi/lansi-ja-sisa-suomi/alueen-kunnat.

Murtonen, J. 2021. Kuntien varautumisen tuen suunnittelu Päijät-Hämeessä. Insinööri (YAMK) opinnäytetyö. LAB-ammattikorkeakoulu. Viitattu 13.12.2022. https://www.theseus.fi/handle/10024/499380.

A partner, where and when needed. 2010. The MSB's opartional assignment. Mydigheten för samhalsskydd och bererskap. Viitattu. 30.6.2022. https://rib.msb.se/filer/pdf/25374.pdf.

Maksimainen, A. 2022. Fuusio-opissa. Kolumni. 1.2.2022. Sosiaali- ja terveysministeriö. Viitattu 30.6.2022. https://soteuudistus.fi/-/fuusio-opissa.

Mäkinen, K. & Parmes, R. 2007. Varautuminen käsitteenä. Julkaisussa Varautumisen käsikirja. Toim. J., Koivukoski., J., Ristaniemi., J., Söder., K., Frösén., K., Liskola., K., Mäkinen., M., Piisapanen., R., Parmes. Tallinna: Tietosanoma Oy.

Nerg, P. 2019. Sipilän hallituksen maakunta- ja sote-uudistus ajetaan hallitusti alas – tehtyä työtä voidaan hyödyntää. Valtionvarainministeriön tiedote. Viitattu 3.10.2022. https://soteuudistus.fi/-//10623/sipilan-hallituksen-maakunta-ja-sote-uudistus-ajetaan-hallitusti-alas-tehtya-tyota-voidaan-hyodyntaa.

Nooteboom, S., Teermeer, C. 2012. Symposium-Strategies of Complexity Leadership in Governance Systems. International Rewiev of Public Administration. 2013. Vol 18. Issue 1. p. 25–40. Viitattu 20.12.2022. https://janet.finna.fi. ProQuest.

Näin Ruotsia hallitaan. 2014. Regeringskansliet. Ruotsin hallituksen kanslian viestintäyksikön julkaisuja 2014. Viitattu 30.6.2022. https://www.regeringen.se/496310/contentassets/6cf4d079f4294037978a3b25496b00fb/nya-omslag/finska.pdf.

Piispanen, M. 2007. Varautumissuunnittelu. Julkaisussa Varautumisen käsikirja. Toim. J., Koivukoski., J., Ristaniemi., J., Söder., K., Frösén., K., Liskola., K., Mäkinen., M., Piisapanen., R., Parmes. Tallinna: Tietosanoma Oy.

Pekki, J. 2015. Kokonaiskonsepti ja KUJA-arviointimalli organisaation varautumisen ja palveluiden jatkuvuudenhallinnan kehittämiseen. Kuntaliiton ohje. 27.8.2015. https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/3KUJA%20arviointimallin%20ohje_0_0.pdf.

Pirkanmaan turvallisuusklusteri. 2022. Tampereen korkeakouluyhteisö. Viitattu 15.12.2022. https://www.tuni.fi/fi/tutkimus/pirkanmaan-turvallisuusklusteri.

Ruuska, R. & Vainio, T. 2012. Pelastustoimen toimintavalmiuden suunnitteluohje. Sisäasiainministeriö. Sisäinen turvallisuus. Sisäasiainministeriön julkaisuja 21/2012. Helsinki.

Saarimäki, M. 2021. Aluehallintovirasto kokonaisturvallisuustoimijana. Implementaatioteoreettinen näkökulma Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston kokonaisturvallisuustoimijuuteen. Julkisjohtamisen pro gradu -tutkielma. Vaasan yliopisto.

Saarimäki, M. & Wiikinkoski, T. 2022. Kymmenen vuotta alueellista kokonaisturvallisuutta: Katsaus Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastossa tehtyyn kokonaisturvallisuustyöhön. Aluehallintoviraston julkaisuja 134/2022. Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto. Viitattu 15.12.2022.

Sisäministeriön asetukset pelastustoimen palvelutasopäätöksestä sekä hyvinvointialueen ja aluehallintoviraston tietyistä tehtävistä lausunnoille 2022. 2022. Uutinen. Sisäministeriö. Viitattu 30.12.2022. https://valtioneuvosto.fi/-/1410869/sisaministerion-asetukset-pelastustoimen-palvelutasopaatoksesta-seka-hyvinvointialueen-ja-aluehallintoviraston-tietyista-tehtavista-lausunnoille.

Sorvettula, J. 2021. Hyvinvointialueen hallintosääntömalli. Helsinki; Suomen kuntaliitto.

Sydänmaanlakka, P. 2009. Jatkuva uudistuminen. Luovuuden ja innovatiivisuuden johtaminen. E-kirja. Talentum. https://janet.finna.fi. Ellibslibrary.

Tietoa hyvinvointialueesta. 2022. Keski-Suomen hyvinvointialue. Viitattu 12.6.2022. https://hyvaks.fi/hyvinvointialue/tietoa-hyvinvointialueesta.

Tuimala, A. & Näsänen, J. 2021. Koronapandemian vaikutuksia kuntatyöhön. Kuntaliiton julkaisusarja. Uutta kunnista. 4/2021. Viitattu 25.9.2022. https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2021/2103-koronakriisin-vaikutuksia-kuntatyohon.

Tulokas, P. & Varhila, K. 2021. Ohjauskirje sosiaali- ja terveydenhuollon valmiuden ja varautumisen kehittämisestä ja turvaamisesta siirryttäessä hyvinvointialuerakenteeseen. 19.10.2021. VN/26357/2021-STM-1. Sosiaali- ja terveysministeriö.

Tuominen, M., Rapeli, M. & Mussalo-Rauhamaa, H. 2014. Alueellinen varautuminen ja valmiussuunnittelu sairaanhoitopiireissä. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2014:37. Helsinki; Sosiaali- ja terveysministeriö.

Tuominen, M. 2022. Pelastustoimen rooli alueellisen varautumisen yhteistyössä ja väestönsuojelun suorituskyvyt. Sisäministeriön julkaisuja 2022:12. Helsinki; Sisäministeriö.

Turvallinen Keski-Suomi. 2021. Keski-Suomen maakunnan turvallisuussuunnitelma 2021–2023. Keski-Suomen liitto. Viitattu 30.6.2022. https://keskisuomi.fi/wp-content/uploads/2021/09/keski_suomen_maakunnallinen_turvallisuussuunnitelma_2021_2023a.pdf.

Vahvemmat yhdessä. 2022. Valtioneuvosto. Viitattu 15.12.2022. https://hyvinvointialueet.fi/fi/.

Valtonen, V., 2010. Turvallisuustoimijoiden yhteistyö operatiivis-taktisesta näkökulmasta. Väitöskirja. Maanpuolustuskorkeakoulu. Taktiikan laitos. Viitattu: 30.9.2022. https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe201201241166.

Varautuminen ja valmiussuunnittelu. N.d. Etelä-Karjalan pelastuslaitos. Viitattu 15.12.2022. https://pelastustoimi.fi/etela-karjala/varautuminen-ja-valmiussuunnittelu.

Vartiainen, P. 2017. Lähijohtajat kompleksisuuden ytimessä. Teoksessa Lähijohtamisen perusteet terveydenhuollossa. Tekijät: Laaksonen, O. & Ollila, S. 3.p. Helsinki: Edita Publishing Oy.

VN/22816/2022. 2022. Sosiaali- ja terveysministeriön luonnos Valtioneuvoston asetukseksi hyvinvointialueiden varautumisesta häiriötilainteisiin ja poikkeusoloihin. 3.10.2022 päättynyt lausuntokierros.

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

Verkostojohtamisen opas. 2019. Valtioneuvoston kanslia. Helsinki. Viitattu 20.6.2022. http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-710-9.

Vuorinen, S. 2019. Valmius- ja jatkuvuudenhallintasuunnitelma. Ohje sosiaali- ja terveydenhuollon toimijoille. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 10:2019.

Yhteiskunnan turvallisuusstrategia. 2017. Valtioneuvoston periaatepäätös. https://turvallisuusko-mitea.fi/yhteiskunnan-turvallisuusstrategia/.

Varusmieskoulutusta ja viranomaisyhteistyötä. 2022. Panssariprikaati. Viitattu 22.12.2022. https://maavoimat.fi/panssariprikaati/tietoa-meista