



SAVONIA

Tekniikka

Palopäällystön koulutus

OPINNÄYTETYÖ

ALUEHALLINTOVIRASTOJEN VALMIUSTOIMIKUNTIEN
KEHITTÄMISTARPEET JA -MAHDOLLISUUDET

Antti Kätevä

24.5.2014

SAVONIA–AMMATTIKORKEAKOULU - TEKNIikka, KUOPIO

Koulutusohjelma

Palopäälylystön koulutusohjelma

Tekijä

Antti Kätevä

Työn nimi

Aluehallintovirastojen valmiustoimikuntien kehittämistarpeet ja -mahdollisuudet

Työn laji

Opinnäytetyö

Päiväys

24.5.2014

Sivumäärä

75 + 6

Työn valvoja

Erikoistutkija Hannu Rantanen

Yrityksen yhdysenkilö

Johtaja Tarja Wiikinkoski

Yritys

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto

Tiivistelmä

Opinnäytetyön tarkoituksena oli selvittää aluehallintovirastojen alueellisten ja maakunnallisten valmiustoimikuntien kehittämistarpeita ja -mahdollisuuksia. Kvalitatiivinen, nykytilaa, toiminnan tarkoitusta, toimintaa ja toiminnan tuloksia selvittävä, kyselytutkimus kohdistettiin aluehallintovirastojen valmiustoimikuntatyöstä vastaaville henkilöille sekä valmiustoimikuntatyöhön osallistuville organisaatioille. Kattavien ja asioiden taustoja selittävien tulosten saamiseksi opinnäytetyössä tukeuduttiin myös monialaisiin asiantuntijahaastatteluihin sekä kvantitatiiviseen aineistoanalyysiin. Opinnäytetyö on tehty Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston toimeksiannosta. Toimintaa kehittääkseen se haluaa neutraalin näkökulman ja perusteltua tutkimustietoa valmiustoimikuntatyöskentelyn kehittämiseksi. Oletuksena oli, että toiminnan yhteiset raamit ja hyvät käytännöt löytämällä voidaan luoda hyvät edellytykset kaikkien valmiustoimikuntien toiminnan tehostamiselle.

Tutkimustulokset osoittivat, että valmiustoimikuntien rakenne ja toiminta, mutta myös aluehallintovirastojen sekä osallistuvien organisaatioiden tyytyväisyys ja asenteet toimintaa tai toiminnan kehittämistä kohtaan vaihtelevat suuresti. Poikkihallinnollisen ja sektorirajat ylittävän kokonaisvaltaisen varautumisen yhteensovittamistyön ja toiminnan yhtenäisyyden esteiksi koettiin säädösperustan ja ohjeistuksen suurpiirteisyys, resurssien puutteet sekä nykyisiksi vakiintuneet toimintamallit. Valmiustoimikuntatyön kehittäminen vaatii toimia niin sisäministeriöltä, aluehallintovirastoilta kuin toimintaan osallistuvilta organisaatioilta. Asiakaslähtöisellä toiminnan tehostamisella voidaan valmiustoimikuntia kehittää varautumisen foorumista arvostetuksi ja proaktiivisesti toimivaksi varautumisen työkaluksi.

Tutkimus ei ole kaikilta osin valtakunnallisesti yleistettävä, sillä tutkimusaineisto koostui pääosin Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston maakunnallisten valmiustoimikuntien aineistosta. Tutkimustuloksissa on kuitenkin kiinnitetty erityistä huomiota myös alueellisten valmiustoimikuntien tarpeisiin.

Avainsanat

valmiustoimikunnat, varautuminen, yhteen sovittaminen, viranomaisyhteistyö

Luottamuksellisuus

julkinen

SAVONIA UNIVERSITY OF APPLIED SCIENCES

Degree Programme

Fire Officer (Engineer)

Author

Antti Kätevä

Title of Project

The Development Needs and Opportunities of the Emergency Committees of the Regional State Administrative Agencies

Type of Project

Final Project

Date

24.5.2014

Pages

75 + 6

Academic Supervisor

Mr Hannu Rantanen, Senior Researcher

Company Supervisor

Ms Tarja Wiikinkoski, Director

Company

Regional State Administrative Agency for Western and Inland Finland

Abstract

The aim of this final project was to find out the needs and opportunities for development of the emergency committees of the regional state administrative agencies. A qualitative study of current state, functions, operation, and results was carried out with a questionnaire for the responsible authorities and attending organizations. For comprehensive and explanatory results the study was also based on wide-ranged interviews with specialists and a quantitative analysis of data. The final project was commissioned by the Regional State Administrative Agency for Western and Inland Finland. The agency needed a neutral point of view and well-grounded information to improve the operation of the emergency committees. The assumption was that good preconditions for enhancing the operations can be created by finding a common framework and good practices.

The results of the study showed great variation, not only in the structure and operation of the emergency committees, but also on the level of satisfaction and the attitudes of various regional state administrative agencies and participating organizations towards the operation or their further development. As disincentives of the cross-administrative and intersectoral consolidation of comprehensive preparedness and the uniformity of operations were seen to be the approximate statutes and instructions, lack of resources and the established operations models. Improving the work of the emergency committees demands actions from the Ministry of the Interior, the regional state administrative agencies and the participating organizations. A customer-oriented enhancement of operations can improve the emergency committees from a forum to an eminent and proactive tool of preparedness.

This study cannot entirely be generalized nationwide due to the data being mainly from the provincial Emergency Committees of the Regional State Administrative Agency for Western and Inland Finland. However, special attention was also paid to the needs of the regional emergency committees.

Keywords

emergency committees, preparedness, reconciliation, authority cooperation

Confidentiality

public

SISÄLTÖ

| | | |
|-----|--|----|
| 1 | JOHDANTO | 6 |
| 2 | TEOREETTINEN VIITEKEHYS | 7 |
| 2.1 | Varautumista ohjaavista säädöksistä | 9 |
| 2.2 | Varautumista ohjaavista asiakirjoista | 11 |
| 2.3 | Valmiustoimikuntia ohjaavista asiakirjoista | 12 |
| 2.4 | Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston kokonaisturvallisuuden yhteistoiminta | 13 |
| 3 | TUTKIMUSAIHEESTA | 15 |
| 4 | TUTKIMUSKOHTTEEN KUVAUS | 19 |
| 4.1 | Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston valmiustoimikunnat ja sihteeristöt | 22 |
| 4.2 | Muita varautumisen yhteensovittamistehtävään liittyviä toimijoita | 23 |
| 5 | VARAUTUMISEN JA VALMIUSTOIMIKUNTIEN TULEVAISUUS | 26 |
| 5.1 | Varautuminen on yhteiskunnan, ei vain viranomaisten asia | 27 |
| 5.2 | Aluehallintovirastojen ajatuksia valmiustoimikuntien tulevaisuudesta | 29 |
| 5.3 | Aluehallintovirasto, kuka muu muka? | 30 |
| 6 | TOIMINNAN ASIAKAS- JA OSALLISTUJALÄHTÖISYYS | 32 |
| 6.1 | Tavoitteenasettelusta | 32 |
| 6.2 | Toiminnan ja toiminnan kehittämisen synergiasta | 34 |
| 6.3 | Kokouskäytännöistä | 37 |
| 7 | VALMIUSTOIMIKUNTA ON ENEMMÄN KUIN OSIENSA SUMMA | 42 |
| 7.1 | Osallistujapuutteista ja edustuksellisesta edustajuudesta | 44 |
| 7.2 | Vapaaehtoisjärjestöistä ja elinkeinoelämän hyödyntämisestä | 45 |

| | |
|---|----|
| | 5 |
| 7.3 Aluehallintoviraston hyödyntämisestä | 49 |
| 7.4 Osallistujajoukon suunnitelmallisesta laajentamisesta | 52 |
| 7.5 Valmiustoimikuntien maakunnallisuudesta ja alueellisuudesta | 55 |
| 8 NOIDANKEHÄSTÄ KEHITTÄMISEN KEHÄÄN | 60 |
| 8.1 Toiminnan tuloksista parempaan motivaatioon | 60 |
| 8.2 Toiminnan tehostamisesta toiminnan arvostukseen | 62 |
| 9 KEHITTÄMISEHDOTUKSET | 63 |
| 10 POHDINTA | 65 |
| LÄHTEET | 68 |
| LIITTEET | 75 |

1 JOHDANTO

Mitä yhteistä on pienellä peltikolarilla, syysmyrskyn tuhoilla ja Suomeen kohdistuneella sotilaallisen voiman käytöllä? Vastaus on, että kaikki nämä edellyttävät varautumista yksityishenkilöstä aina kansakuntamme ylintä toimeenpanovaltaa käyttävän elimen suunnittelun tasolle asti. Yhteistä tilanteilla on myös se, että kaikki nämä vaativat usean turvallisuudestamme huolehtivan viranomaisen toimenpiteitä.

Varautuminen on laaja-alainen käsite. Opinnäytteen kirjoittajalle varautuminen tarkoittaa varmuuskopion tekemistä opinnäytetyöstä, valtakunnallisella tasolla sen sijaan yhteiskunnan kriisinsietokyvyn ylläpitämiseksi tehtäviä laajoja ennakkovalmisteluja. Kaiken varautumisen tavoitteena on häiriö- ja kriisitilanteiden syntymisen ehkäiseminen tai niiden aiheuttamien seurausten hallitseminen. Vaikka uhkien seurausten vakavuudet vaihtelevat, vaativat ne laajuudestaan riippumatta henkisten, materiaalistien, toiminnallisten ja teknistaloudellisten voimavarojen suunnittelua. (Puolustusneuvosto 1999, 6.) Kansalaisten, ammatillisten asiantuntijoiden ja ministeriöiden solmukohdassa toimivien lääninhallitusten ja aluehallintovirastojen tehtäväksi annettua (Laki aluehallintovirastoista 896/2009, 4 § ja Lääninhallituslaki 22/1997, 2 §) varautumisen yhteensovittamistehtävää varten perustetut valmiustoimikunnat ovat noin kymmenen vuoden toimintansa aikana ajautuneet paikoittain ongelmiin, ja joiltakin osin toiminnasta huokuu tyytymättömyys. Kiihtyvässä tahdissa monimutkaistuva dynaaminen yhteiskunta vaatii paitsi yksittäisen viranomaisen, myös koko julkisen sektorin tuottavuuden, joustavuuden sekä palveluiden kehittämistä (Kaukonen 2008, 26), ja varautumisen kannalta yhä keskeisempää onkin eri alojen yhteistoiminta (Puolustusneuvosto 1999, 6.).

Opinnäytetyöni tarkoituksena on selvittää, kuinka aluehallintovirastojen valmiustoimikuntien toimintaa olisi mahdollista ja tarpeen kehittää. Opinnäytetyö ei käsittele varsinaista kehittämisprosessia, vaan tarjoaa aluehallintovirastoille työkaluja valmiustoimikuntien toiminnan kehittämiseksi. Opinnäytetyö on tehty Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston toimeksiannosta, ja työn ohjaajana toimivat Pelastusopiston erikoistutkija Hannu Rantanen ja Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston pelastustoimen ja varautumisen vastualueen johtaja Tarja Wiikinkoski.

2 TEOREETTINEN VIIITEKEHYS

Kokonaisturvallisuuden määrittelen tässä opinnäytetyössä yläkäsitteeksi. Kokonaisturvallisuus on tavoitetilä, jossa valtion itsenäisyyteen ja yhteiskunnan elintärkeisiin toimintoihin kohdistuvat uhat ovat hallittavissa. Yhteiskunnan elintärkeät toiminnot turvataan uhkiin varautumalla sekä niiden seurausten ja niistä toipumisen hallitsemisen avulla viranomaisten, elinkeinoelämän, järjestöjen sekä kansalaisten yhteistyöllä. (Valtioneuvosto 2012, 7.) Näitä yhteiskunnan turvallisuusstrategian määrittelemiä suomalaisen yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja ovat valtion johtaminen, kansainvälinen toiminta, puolustuskyky, sisäinen turvallisuus, talouden ja infrastruktuurin toimivuus, väestön toimeentuloturva ja toimintakyky sekä henkinen kriisinkestävyys (Valtioneuvosto 2010b, 15). Laajan turvallisuuskäsitykseen pohjautuva kokonaisturvallisuus sisältää myös kokonaismaanpuolustuksen toimet. Kokonaisturvallisuutta ei ole tarkoitettu oikeudelliseksi tai varautumisjärjestelyjä tai toimivaltuuksia muuttavaksi käsitteeksi. (Valtioneuvosto 2012, 5 ja 7.)

Varautumisella tarkoitan Yhteiskunnan turvallisuusstrategian (Valtioneuvosto 2010b, 93) ja valtioneuvoston periaatepäätöksen kokonaisturvallisuudesta (Valtioneuvosto 2012, 19) mukaisesti toimintaa, jolla varmistetaan tehtävien mahdollisimman hyvä hoitaminen kaikissa turvallisuustiloissa; normaalioloissa, niiden häiriötilanteissa sekä poikkeusoloissa. Käytännön varautumistoimenpiteitä ovat yhteistyö- ja toimintamallien sekä resurssien etukäteisvalmistelut suunnittelun, koulutuksen, harjoittelun ja viestinnän tukemana. Varautumisen tavoitteena on häiriö- ja kriisitilanteiden syntymisen ehkäiseminen tai niistä koituvien seurausten hallitseminen (Puolustusneuvosto 1999, 6). Varautuminen käsitteenä sisältää siis paitsi ennakolta varautumista myös häiriö- ja kriisitilanteista toipumiseen liittyviä toimintoja.

Erityistarpeita ja -vaatimuksia varautumiselle asettavat maamme syrjäinen sijainti, pitkät ja haavoittuvat ulkomaankaupan kuljetusetäisyydet, kuljetus- ja energiaintensiivinen kansantalouden rakenne, suuri teknologiariippuvuus sekä pohjoiset ilmasto-olosuhteet. (Puolustusneuvosto 1999, 10.)

Uhat vaativat vakavuudestaan riippumatta henkisten, materiaalistien, toiminnallisten ja teknistaloudellisten voimavarojen suunnittelua (Puolustusneuvosto 1999, 6). Yhteis-

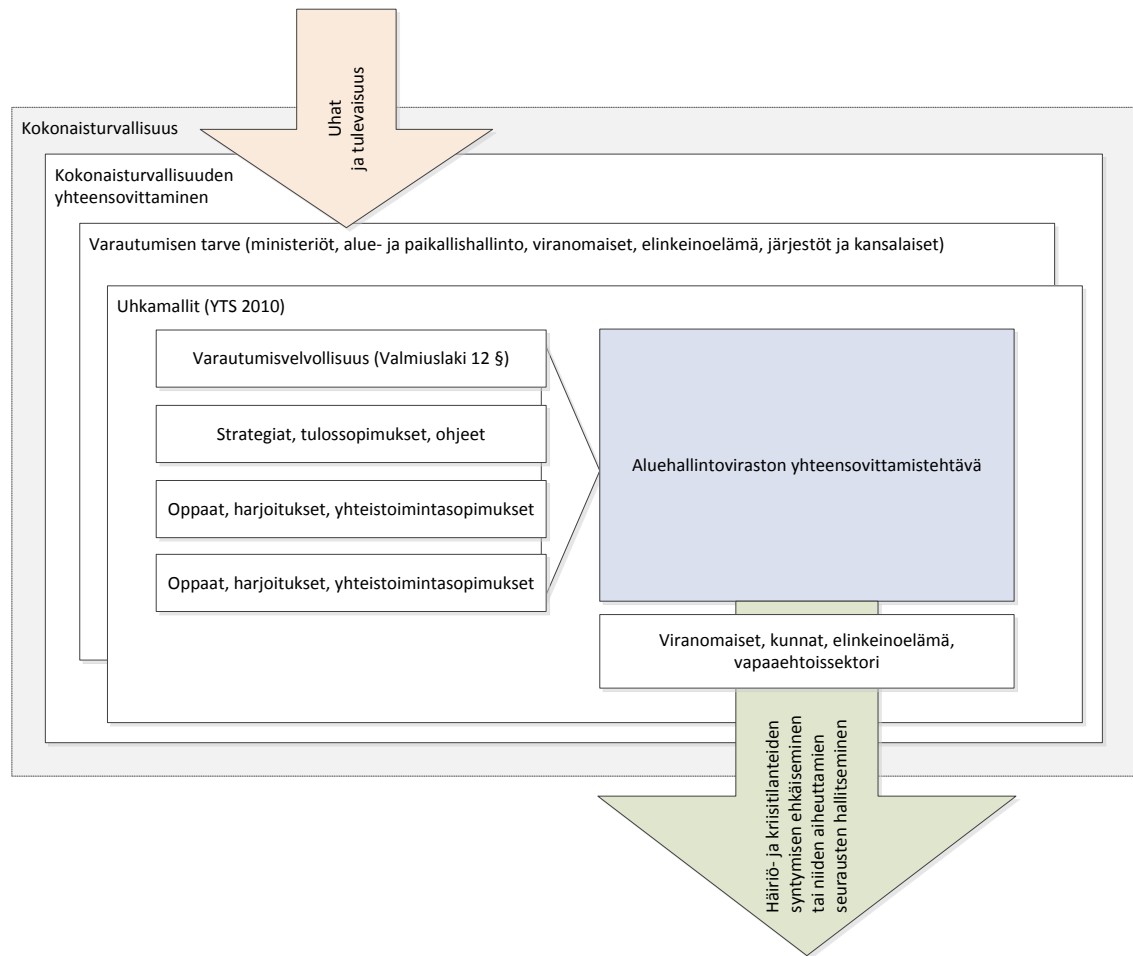
kunnan, infrastruktuurin sekä uhkien monimutkaistumisen vuoksi varautumisesta huolehtiminen ei ole enää ainoastaan viranomaisten tehtävä (Valtioneuvosto 2010a, 74–75).

Varautumisen tarve perustuu uhkiin eli mahdollisesti toteutuviin epämieluisiin tai vahingollisiin tapahtumiin (TSK 2009, 44). Yhteiskuntamme varautumisen suunnittelu nojautuu suurimmaksi osaksi Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa (2010) esiin nostettuihin uhkamalleihin ja niiden aiheuttamiin häiriötilanteisiin. Näitä uhkia ovat

voimahuollon vakavat häiriöt, tietoliikenteen ja tietojärjestelmien vakavat häiriöt - kyberuhkat, kuljetuslogistiikan vakavat häiriöt, yhdyskuntatekniikan vakavat häiriöt, elintarvikehuollon vakavat häiriöt, rahoitus- ja maksujärjestelmän vakavat häiriöt, julkisen talouden rahoituksen saatavuuden häiriintyminen, väestön terveyden ja hyvinvoinnin vakavat häiriöt, suuronnettomuudet, luonnon ääri-ilmiöt ja ympäristöuhkat, terrorismi ja muu yhteiskuntajärjestystä vaarantava rikollisuus, rajaturvallisuuden vakavat häiriöt, poliittinen, taloudellinen ja sotilaallinen painostus sekä sotilaallisen voiman käyttö (Valtioneuvosto 2010b, 14.)

Valmiudella tarkoitetaan tilaa, jossa valmiussuunnittelun kautta pystytään vastaamaan erilaisiin uhkiin. Valmiussuunnittelu on varautumistoimenpide, jolla saavutetaan valmiudeksi kutsuttu tila. (TSK 2009, 70 ja 71.)

Perustan valmiustoimikuntien toiminnan analysoinnille luovat varautumiseen ja aluehallintoviraston toimintaan liittyvä lainsäädäntö sekä hallitusohjelmasta tai komiteamietinnoistä juontuvat valtakunnalliset ja alueelliset strategiat, päätökset, toimenpideohjelmat sekä ohjeistukset. Näihin sisältyvät myös valmiustoimikuntien perustamiseen johtaneet asiakirjat ja niihin liittyvät perustamiskirjeet toiminnan alkua ajoilta, mutta myös aluehallintovirastojen nykyiset strategia-asiakirjat ja strategiset tulossopimukset. Tämän opinäytetyön tutkimuksen kohteena olevat valmiustoimikunnat toimivat aluehallintovirastoille määrätyn yhteensovittamistehtävän toteuttajina. Kehittämistarpeiden ja mahdollisuuksien selvittämiseksi on asiaa kuitenkin ajateltava prosessina ja otettava huomioon jokaisen toimijan tarpeet ja vaatimukset – myös tulevaisuuden toimintaympäristössä. Varautuminen on osa kokonaisturvallisuutta, alueellinen varautuminen osa varautumista, alueellisen varautumisen yhteensovittaminen osa alueellista varautumista ja aluehallintoviraston valmiustoimikunnat yksi varautumisen yhteensovittamistapa (Kuva 1).



Kuva 1. Aluehallinnon yhteensovittamistehtävä osana teoreettista viitekehystä.

2.1 Varautumista ohjaavista säädöksistä

Varautumista johtaa ja valvoo valtioneuvosto. Varautumista johtaa, valvoo ja yhteensovittaa kukin ministeriö toimialallaan. (Valmiuslaki 1552/2011, 13 §.) Tämän mukaisesti esimerkiksi pelastustoimen varautumisen ohjauksesta vastaa sisäministeriö. Eri ministeriöiden strategiset tehtävät yhteiskunnan toimintojen turvaamiseksi ja jatkuvuuden suunnittelun edistämiseksi on esitelty tehtäväkohtaisesti Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa (Valtioneuvosto 2010b, 84). Aluehallitovirastojen kannalta asia on monimutkaisempi. Aluehallitovirastojen yleishallinnollinen ohjaus kuuluu valtiovarainministeriölle. Se huolehtii aluehallintoviraston hallinnon normiohjauksesta ja strategisen ohjauksen koordinoinnista sekä yhtenäistää toiminnallisella ohjauksellaan virastojen toimin-

toja. (Laki aluehallintovirastoista 896/2009, 7 § ja 10 §.) Poikkihallinnollisena toimijana aluehallintovirasto toimii kahdeksan eri ministeriön alaisuudessa. Kukin ministeriöstä sovittaa yhteen varautumista omalla vastuualueellaan. Aluehallintovirastojen sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten varautumiseen liittyviä asioita koordinoi kuitenkin sisäministeriö (Valtioneuvoston ohjesääntö 262/2003, 15 §), jonka pelastusosasto käsittelee aluehallinnon

Valmiuslaki (1552/2011, 12 §) velvoittaa valtioneuvoston, valtion hallintoviranomaiset, valtion itsenäiset julkisoikeudelliset laitokset, muut valtion viranomaiset ja valtion liikelaitokset sekä kunnat, kuntayhtymät ja muut kuntien yhteenliittymät varmistamaan tehtäviensä mahdollisimman hyvän hoitamisen normaaliolojen lisäksi myös poikkeusoloissa. Lain (1552/2011, 12 §) mukaan asia tulee varmistaa valmiussuunnittelun, etukäteisvalmistelun sekä muiden toimenpiteiden avulla. Valmiuslain tarkoittama varautumistehävä ja varautumisen käsite eivät kuitenkaan tarkoita täysin samaa, sillä nykyinen varautumisen käsite sisältää kaikki turvallisuustilanteet, mutta valmiuslaki vain poikkeusolot (Valtonen 2010, 146).

Lisäksi julkiselle hallinnolle annetaan varautumisvelvoitteita toimialakohtaisessa lainsäädännössä. Esimerkiksi pelastuslaki määrää tehtävät suunniteltavaksi ja järjestettäväksi siten, että lain tarkoittama toiminta on mahdollista myös poikkeusoloissa (379/2011, 2 §; lisäksi 28 §, 64 § ja 77 §). Varautumisella tehtäviensä mahdollisimman häiriötöntä hoitamista tavoittelevat myös esimerkiksi Suomen metsäkeskukset (Laki Suomen metsäkeskuksesta 418/2011, 8 §), rautateiden rataverkon haltijat ja liikennöijät (Rautatielaki 304/2011, 81 §), Yleisradio (Laki Yleisradio Oy:stä 1380/1993, 7 §), teleyritykset (Viestintämarkkinalaki 393/2003, 90 §) sekä vakuutusyhtiöt (Vakuutusyhtiölaki 521/2009, 31:13 §).

Laki aluehallintovirastoista (896/2009, 4 §) antaa aluehallintovirastojen tehtäväksi seuraavat:

varautumisen yhteensovittaminen alueella ja siihen liittyvän yhteistoiminnan järjestäminen, valmiussuunnittelun yhteensovittaminen, alueellisten maanpuolustuskurssien järjestäminen, kuntien valmiussuunnittelun tukeminen, valmiusharjoitusten järjestäminen sekä alue- ja paikallishallinnon turvallisuussuunnittelun edistäminen

Viranomaisten välistä yhteistyötä edellyttää hallintolaki (434/2003, 10 §). Sen mukaan viranomaisen on pyrittävä edistämään viranomaisten välistä yhteistyötä. Vaikka hallintolain (434/2003, 1 §) yleisenä tarkoituksena on edistää hyvää hallintoa ja oikeusturvaa nimenomaan hallintoasioissa ja erityisesti asiakkaan kannalta, voidaan pykälän katsoa tarkoittavan myös esimerkiksi varautumisen yhteistyön yhteensovittamisen vaatimaa yhteistyötä:

Viranomaisyhteistyön sisältöä olisi tulkittava myös laajemmin siten, että se kattaisi myös muunlaisen yhteydenpidon viranomaisten välillä. Käytännössä kysymys voisi olla esimerkiksi viranomaisten välisistä neuvotteluista tai siitä, että samanlaisia asioita käsittelevät viranomaiset pyrkivät seuraamaan riittävässä määrin toistensa käytäntöjä. (HE 72/2002.)

2.2 Varautumista ohjaavista asiakirjoista

Yhteiskunnan varautumisen ja kriisijohtamisen perustan luo valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittista selontekoa täsmentävä Yhteiskunnan turvallisuusstrategia (Valtioneuvosto 2010b). Vaikka sillä ei periaatepäätöksenä ole välittömiä oikeudellisia vaikutuksia, antaa se nimensä mukaisesti strategiset perusteet yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamiselle ja sen suunnittelulle. Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen sekä niiden tavoitetilojen, uhkamallien ja häiriötilanteiden, ministeriöiden strategisten tehtävien ja strategian toimeenpanon seurannan periaatteiden lisäksi strategia sisältää varautumisen sekä kriisijohtamisen harjoitteluun liittyviä periaatteita. Periaatepäätöksessä todetaan, että yhteiskunnan toimivuuden kannalta oleelliset toiminnot turvataan ministeriöiden, alue- ja paikallishallinnon, viranomaisten, elinkeinoelämän, järjestöjen ja kansalaisten yhteistoimintaa ja resursseja hyödyntämällä (Valtioneuvosto 2010b, 6 ja 84). Strategiassa korostetaan yhteisiä toimintatapoja, niiden harjoittamista sekä nopeaa häiriötilanteisiin reagoimista laillisuusperiaatteista tinkimättä (Valtioneuvosto 2010b, 51).

Nykyistä edeltävän turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon mukaan toimintaympäristön, hallinnon ja lainsäädännön muutokset edellyttivät yhteiskunnan varautumisen toimintamallin selvittämistä (Valtioneuvosto 2009, 64 ja Valtioneuvosto 2012, 5). Jou-

lukuussa vuonna 2009 valtioneuvosto asetti työryhmän tekemään kokonaisvaltaisen selvityksen yhteiskuntamme varautumisjärjestelmän toimivuudesta, toiminnan päällekkäisyyksistä, vastuusuhteista sekä toimintaympäristön muutosten vaikutuksista (Valtioneuvosto 2010a, 16). Työryhmän puheenjohtajan Pekka Hallbergin mukaan nimetty komitea toteaa mietinnössään, ettei Suomen varautumisjärjestelmässä ole suuria puutteita, ja ehdottaa toimenpiteiksi pääpiirteissään lähinnä varautumiseen liittyvien päällekkäisyyksien purkamista sekä yhteistyön edellytysten luomista (Valtioneuvosto 2010a, 74–75). Laaja-alainen selvitys on vaikuttanut ja tulee vaikuttamaan varautumisen strategiseen suunnitteluun, ja esimerkiksi Yhteiskunnan turvallisuusstrategiaa täsmentävässä valtioneuvoston periaatepäätöksessä kokonaisturvallisuudesta esitetyt linjaukset pohjautuvat Hallbergin komitean mietinnön esityksiin (Valtioneuvosto 2012, 5).

2.3 Valmiustoimikuntia ohjaavista asiakirjoista

Nykyisen alueellisen varautumisen yhteensovittamisen mallin takana on sisäasiainministeriön vuonna 2002 asettaman aluehallinnon varautumisen työryhmän raportti. Muutospaineina toimivat muuttuneet uhkakuvat, aluehallinnon muutokset sekä uudet tietojärjestelmät (Siuruainen ym. 2003, 6–7). Selvitys antaa yli kymmenen vuoden iästään huolimatta hyvää, perusteltua tutkimustietoa nykyisten valmiustoimikuntien toiminnan arvioinnin tueksi. Siuruaisen työryhmän raportti toimi lähtölaukauksena aluehallinnon valmiustoimikuntien perustamiselle (ks. tämän tutkielman s. 15).

Valtiovarainministeriön ja aluehallintovirastojen välisen strategisen suunnittelun ja ohjauksen kirjalliseksi tueksi laaditaan strategia- ja tulostavoiteasiakirjat. Strategiaasiakirja on yhteinen kaikille aluehallintovirastoille, mutta strategiset tulostavoiteasiakirjat ovat aluehallintovirastokohtaiset. Asiakirjat laatii valtionvarainministeriö yhteistyössä ministeriöiden, keskushallinnon virastojen, aluehallintovirastojen sekä maakunnan liittojen kanssa. (Laki aluehallintovirastoista 896/2009, 8 §.)

Sisäisen turvallisuuden ohjelma on valtioneuvoston periaatepäätös. 14.6.2012 allekirjoitetun ohjelman nimi on Turvallisempi huomina ja sen valmistelutyötä on koordinoanut sisäasiainministeriö. Ohjelman ydinsisältönä on pääministeri Jyrki Kataisen hallitusoh-

jelmassa (Valtioneuvoston kanslia 2011) esiteltyjen keskeisten turvallisuusongelmien ennaltaehkäisy ja ratkaiseminen. Lisäksi ohjelmassa on esitetty sisäisen turvallisuuden kehityksen seuraamiseen soveltuvat tunnusluvut. Ohjelman tavoitteet ja toimenpiteet heijastuvat eri hallinnonalojen tulosohtaukseen sekä toiminnan ja talouden suunnitteluun – ja sitä kautta myös valtiovarainministeriön yleishallinnollisen ohjauksen alaisena toimivien aluehallintovirastojen toimintaan. Alueellisesti ohjelman tavoitteita edistetään konkreettisin toimeenpanosuunnitelmin, jotka luodaan aluehallintovirastojen koordinoimien yhteistyöryhmien avulla. (Sisäasiainministeriö 2012, 3–8.) Sisäisen turvallisuuden ohjelman toimeenpanosta raportoidaan vuosittain sisäisen turvallisuuden ministeriryhmälle. Raportissa käsitellään ohjelman toimenpiteiden ja alueellisten toimeenpanosuunnitelmien toimeenpanoa ja edistymistä. (Sisäasiainministeriö 2012, 57.)

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston kokonaisturvallisuusstrategiaan on koottu kokonaisturvallisuuden toimijat sekä alueen kokonaisturvallisuuden tilanne ja toimenpiteet (Toiminta- ja taloussuunnitelma 2014, 16). Varsinaiset valmiustoimikuntien toimintaa määrittelevät toteumatilanteet ja tavoitteet on kirjattu kokonaisturvallisuusstrategian toimenpidesalkkuun. Tässä liikennevaloraportiksikin kutsutussa asiakirjassa nivoutuvat yhteen kansalliset ja alueelliset toimenpiteet tavoitteineen (Kokonaisturvallisuusstrategian 2012–2015 toimenpidesalkku, 2).

2.4 Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston kokonaisturvallisuuden yhteistoiminta

Opinnäytetyöni pohjautuu osaltaan Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston kokonaisturvallisuuden yhteistoiminnan konseptiin, jonka aluehallintovirasto määrittelee seuraavasti:

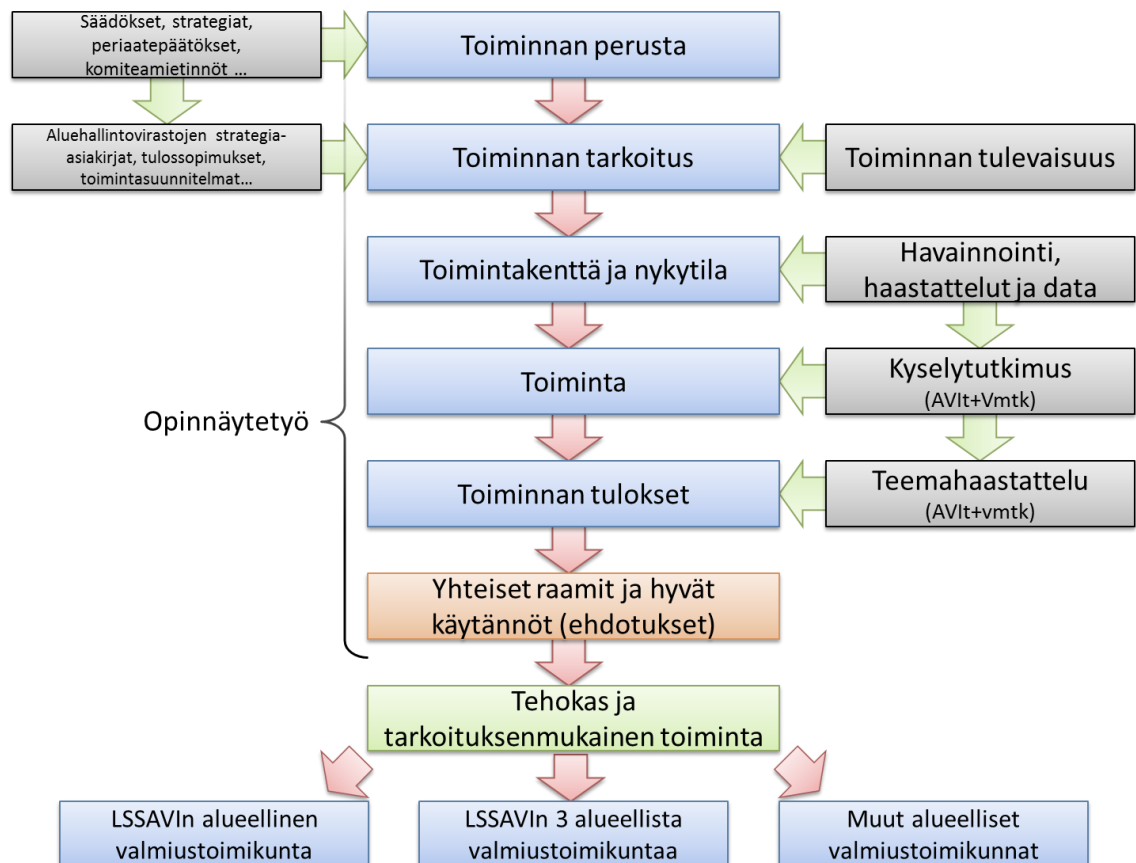
Jyrki Kataisen hallitusohjelman linjausten mukaisesti tavoitteena on, että Suomi on Euroopan turvallisimaa maa vuonna 2015. Maan hallituksen linjausten toteutuminen edellyttää turvallisuustyön kehittämistä kohti kokonaisturvallisuustyötä, jota toteutetaan laajana poikkihallinnollisena moniviranomais- ja muuna verkostomaisena yhteistoimintana. Pääpaino on kansalaislähtöisessä ennakoiavassa turvallisuussuunnittelussa. Tämä on niukkeiden resurssien aikana pienen maan parhain ja tehokkain toimintamalli. (Kokonaisturvallisuuden yhteistoiminta Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston toimialueella.)

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto on toteuttanut kokonaisturvallisuuden yhteistoiminnan kehittämistyötä vuodesta 2010. Kokonaisturvallisuuden yhteistoiminta sisältää varautumisen ja valmiussuunnittelun sekä hyvinvointi- ja turvallisuussuunnittelun laajat kokonaisuudet. Kokonaisturvallisuuden yhteistoiminnan kautta muodostetaan siviiliyhteiskunnan tilannekuvaa, yhteen sovitetaan alueellista turvallisuustyötä, kehitetään uusia toimintamalleja sekä välitetään kokonaistilannekuvaa niin operatiivisille toimijoille kuin keskushallinnolle. Kokonaisturvallisuuden yhteistoiminnan näkökulmasta tärkeää on aito osallisuus ja sitoutuminen yhteistoimintaan, poikkihallinnollinen toimintatapa ja uskallus etsiä uusia toimintamalleja yhteisten haasteiden ratkaisemiseksi. Fokus on ennakoivan toiminnan, informaatio-ohjauksen ja yhteistoiminnan kehittämisessä yhteistyössä eri tahojen kanssa. (Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston kehitys- ja strategiapäällikkö Marja-Riitta Vest, sähköpostiviesti 22.5.2014.)

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston toimialueella toimii ylijohtajavetoinen kokonaisturvallisuuden yhteistoimintaryhmä, jossa edustettuna on muun muassa viranomaisien, sotilaslääkin, keskuskaupunkien, maakunnan liittojen, ELY-keskusten, hiippakuntien ja kauppakamarien johto sekä yritys-elämän ja järjestöjen edustus. Ryhmän toimintaan osallistuu lisäksi suuri määrä asiantuntijoita verkostomaisen työskentelyn kautta. Yhteistoimintaryhmän tehtävänä on Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston kokonaisturvallisuusstrategian toimeenpanon johtaminen, se vastaa suunnittelun linjakuudesta suhteessa keskushallintoon ja paikallishallintoon ja seuraa toiminnan toteutumista. Varautumisen ja valmiussuunnittelun kokonaisuuden osalta pysyviä työelimiä ovat maakunnalliset valmiustoimikunnat. (Marja-Riitta Vest, sähköpostiviesti 22.5.2014.)

3 TUTKIMUSAIHEESTA

Tämän opinnäytetyön tutkimustehtävänä on valmiustoimikuntien toiminnan perustan, tarkoituksen, nykytilan, toimintakentän, toiminnan sekä toiminnan tulosten analysoinnin kautta selvittää aluehallintoviraston alueellisten ja maakunnallisten valmiustoimikuntien kehittämistarpeita ja -mahdollisuuksia. Opinnäytetyö ei ota kantaa Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston alueelliseen kokonaisturvallisuuden yhteistoiminnan konseptiin eikä käsittele varsinaista kehittämisprosessia, vaan tarjoaa aluehallintovirastoille perusteltua tutkimustietoa ja edellytyksiä valmiustoimikuntien toiminnan kehittämiseksi. Tutkimuksen johtopäätelminä annan ehdotukseni valmiustoimikuntatyön kehittämiseksi. Valmiustoimikuntien toiminnan yhteiset raamit ja hyvät käytännöt löytämällä luodaan hyvät edellytykset kaikkien valmiustoimikuntien toiminnan tehostamiselle. (Kuva 2.)



Kuva 2. Opinnäytetyö toimii aluehallintoviraston valmiustoimikuntatyöskentelyn kehittämisen tukena.

Tutkimus on pohjimmiltaan poikkileikkausaineistoon perustuva hypoteesiton kvalitatiivinen tutkimus, joka tukeutuu valmiustoimikuntien toiminnan tutkimisen osalta tutkimuksen tekijän havainnointiin ja toiminnan nykytilan analysoinnin osalta kvantitatiivisen aineiston tarkasteluun (ks. Liite 1). Tutkimusaiheen luonteen vuoksi en rajannut tutkimusmenetelmiä tarkasti, vaan tukeuduin varsinaisen tutkimuksen valmistelussa ja kehittämisehdotusten löytämisessä seuraaviin:

- 📌 **Kirjallisuuskatsaukseen.** Lakeihin, asetuksiin, strategioihin ja asiakirjoihin perhtyminen auttoi tutkimuksen suunnittelun yhteydessä tietoperustan luomisessa ja tutkimuskysymysten asettamisessa.
- 📌 **Kvantitatiiviseen aineiston tarkasteluun.** Valmiustoimikuntien kokousmuistioista saatavan datan käsittelyn kautta sain arvokasta tietoa toimikuntien koostuksesta.
- 📌 **Havainnointiin** kolmen valmiustoimikunnan ja sihteeristön kokouksessa. Havainnointimenetelmä on tarkoituksenmukainen, kun tutkitaan vuorovaikutussuhhteita, ja käyttökelpoinen varsinkin, kun tutkittavasta tiedetään hyvin vähän (Tuomi & Sarajärvi 2009, 71 ja 81). Havainnoinnin perusteella sain muodostettua konkreettisen käsityksen kehityskohteina olevista organisaatioista.
- 📌 **Asiantuntijahaastatteluihin.** Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston asiantuntijoiden lisäksi haastattelin valmiustoimikuntatyöhön osallistuvien organisaatioiden edustajia, mutta myös ulkopuolisia varautumisen asiantuntijoita. Haastateltavat ja kyselyyn osallistuvat henkilöt valitsin edeltävien asiantuntijahaastatteluiden yhteydessä annettujen suositusten perusteella.

Neljän edellä mainitun esitutkimuksen pohjalta muodostin tutkimukseni alakysymykset. Varsinaiseen tutkimusongelmaan pureuduin kuudelle aluehallintovirastolle ja yli 20:lle varautumis- ja valmiustoimikuntatyössä pitkään mukana olleille henkilöille suunnattujen kyselytutkimusten avulla. Valmiustoimikuntien toimintaa selvittävän puolistrukturoidun kyselyn lähetin sähköpostin välityksellä aluehallintovirastojen pelastustoimen ja varautumisen vastualueen johtajille ja valmiustoimikuntatyöstä vastuussa oleville pelastusylitarkastajille (Liite 2). Annoin myös mahdollisuuden nimettömään vastaukseen

internetselaimella käytettävän kysely- ja tiedonkeruupalvelun kautta. Kyselyn vastausten perusteella muodostin kysymykset valmiustoimikuntien toimintaan osallistuville (Liite 3). Näitä henkilöitä olivat pelastuslaitosten palomestarit, valmiuspäälliköt ja pelastusjohtajat, poliisin poliisipäälliköt, ELY-keskuksen eri vastuualueiden johtajat ja insinöörit, kunnanjohtajat ja maakuntien liittojen, sairaanhoitopiirien sekä Suomen metsäkeskusten edustajat. Valmiustoimikuntien vastuuhenkilö- ja osallistujalistausten päivitys oli aluehallintovirastossa työn alla, joten keräsin kyselyn vastaanottajien yhteystiedot esimerkiksi kokousmuistioista ja aluehallintoviraston sekä toimintaan osallistuvien organisaatioiden internetsivustoilta.

Lajittelin kaksiyksikköisessä kyselytutkimuksessa esitetyt kysymykset kolmeen eri teemaan: nykytilaan ja toimintakenttään liittyviin, toimintaa selvittäviin ja toiminnan tuloksia mittaaviin. Luokittelun kautta etsin vastausten yhteiset ominaisuudet, hyvät ideat ja sellaiset ristiriidat, joilla tutkimukseen tuotiin mukaan hyvää mielipiteiden keskustelua. Vastausten teemoittamisen ja tyypittelyn avulla en kuitenkaan saanut hyviä johtopäätöksiä. Mielestäni tämä saattaa johtua tutkimuksen kysymysten aihepiirin laajuudesta tai sen toiminnan haasteita selvittävästä luonteesta. Lisäksi ongelmia kvalitatiiviseen tutkimukseen sekä sen kvantitatiiviseen osuuteen aiheutti se, että niin valmiustoimikuntien rakenne kuin niiden toimintatavatkin ovat hyvin epäyhtenäiset.

Valmiustoimikuntien kokousmuistiot liittyvät valmiustoimikuntien toiminnan ja toiminnan nykytilan analysoimiseen. Pyysin sähköpostiviestillä aluehallintovirastoja toimittamaan asettamispäätökset, tehtävälistat sekä valmiustoimikuntien ja sihteeristöjen muistiot tutkimustarkoitusta varten. Muistioita toimitettiin yhteensä 53 kappaletta. Kokousmuistioiden kvantifioidut osallistujatiedot ovat tämän tutkimuksen liitteenä 1.

Opinnäytetyö on tehty Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston toimeksiannosta. Toimintaansa kehittääkseen se haluaa neutraalin näkökulman valmiustoimikuntien rakenteesta, toiminnasta ja toimivuudesta. Tutkimuksen kautta esiin nousseista hyvistä tai poikkeavista ideoista ja huomioista, mielipiteistä sekä hyvistä kokemuksista nostin esiin mielestäni tärkeimmät. Tässä opinnäytetyössä esiteltyjen kehitysehdotusten myötä voidaan luoda entistä tehokkaammat ja tarkoituksenmukaisemmat toimintamallit vuonna 2014 perustettavalle Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston alueen kokoiselle valmiustoimikunnalle ja suunnitelman mukaan kolmelle tai useammalle nykyisten maa-

kunnallisten valmiustoimikuntien työtä jatkavalle organisaatiolle. Tavoitteenani on, että opinnäytetyössä esittämäni analyysi ja johtopäätökset kelpaavat sellaisenaan työkaluksi nykyisten alueellisten valmiustoimikuntien kehittämiseen, mutta myös tulevaisuuden varautumisen yhteensovittajaorganisaatioiden avuksi. Toimeksiantajan intressien mukaisesti tutkimuksen pääpaino on Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastojen valmiustoimikuntien toiminnan tutkimisessa ja toimintaan liittyvien kehittämiskohteiden löytämisessä. Varsinainen organisaation konkreettinen kehittämis- ja yhteensovittamistyö jää kuitenkin aluehallintoviraston tehtäväksi toiminta- ja taloussuunnitelman (2014, 16–17 ja 35) kehittämiskokonaisuuden mukaisesti:

Alueellisen varautumisen yhteensovittamisen mallia kehitetään perustamalla aluehallintoviraston alueen kattava valmiustoimikunta ja määrittelemällä samalla nykyisille alueellisille valmiustoimikunnille niille sopiva tehtäväkokonaisuus.

Tutkimus ei ole kaikilta osin valtakunnallisesti yleistettävä, sillä tutkimusaineisto koostuu pääosin Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston maakunnallisten valmiustoimikuntien aineistosta. Tutkimustuloksia analysoidessani kiinnitän erityistä huomiota myös alueellisten valmiustoimikuntien tarpeisiin. Puolueeton ja kriittinen tutkimustyö edellyttää tutkimuksen tekijältä riippumattomuutta. Työn toimeksiantaja onkin antanut tutkimustyölle hyvän tuen, mutta vapaat kädet; en ole aluehallintovirastoon työsuhteessa, vaan työ tuotetaan ostopalveluna. Kriittisyyden nimessä on kuitenkin huomattava, että tutkimusaiheen luonteen takia mielipiteeni ovat vaikuttaneet joko tietoisesti tai tiedostamatta valmiustoimikuntien toiminnan kehittämis ehdotuksiin tai tutkimuksessa esille nostettuihin aiheisiin. Olen kuitenkin tunnistanut ongelman ja ilmaisen selkeästi erot omien mielipiteitteni ja tutkimustulosten välillä.

Varautumisen kannalta keskeisten turvallisuustoimijoiden yhteistyöstä on tehty väitöskirja, jonka tuloksena esiteltiin teoreettinen yhteistyön malli kriteeristöineen (Valtonen 2010, 5). Tutkimus ei kuitenkaan suoranaisesti koske alueellista varautumista, vaan painottuu operatiivis-taktiseen yhteistyöhön. Valmistella on myös väitöstutkimus turvallisuusyhteistyö ja eritoten alueellisesta turvallisuusyhteistyöstä. Tutkija Mirikka Kreuzin tavoitteena on laatia älykäs ja riskit huomioon ottava malli turvallisuusyhteistyölle. Väitöstutkimus käsittelee käytännön yhteistyötä kokonaisturvallisuusajattelun pohjalta. (Kokousmuistiot 2009–2014.)

4 TUTKIMUSKOHTTEEN KUVAUS

Vuonna 2000 lääninhallitusten tehtäväksi annettiin silloisen valmiuslain (1080/1991) tarkoittamiin poikkeusoloihin varautumisen yhteensovittaminen, mikä käytännössä hoidettaisiin huolehtimalla alueellisen yhteistoiminnan järjestämisestä (Laki lääninhallituslain 2 ja 4 §:n muuttamisesta 348/2000). Lakiin kirjattu vastuu (22/1997, 2 §) oli helppotus, sillä yhteensovittamistehtävä oli aiemmin vain oletettu yleishallintoviranomaisen roolissa toimivien lääninhallitusten tehtäviin kuuluvaksi (HE 155/1999, 1.2). Säännösten ja tehtävien selkeyttämisen lisäksi hallituksen esitys perusteli (HE 155/1999, 2.2) lakimuutosta aluehallinnon laajalla, kansalaisten, ministeriöiden ja ammatillisten asiantuntijoiden näkökulmat yhdistävällä perustehtävällä. Alueellista järjestelmää puolsi myös sisäasiainministeriön asettama aluehallinnon varautumisen työryhmä (Siuruainen ym. 2003) perustellessaan asiaa yhtenäisten käytäntöjen edistämiseksi:

- - kuhunkin lääniin on perustettava maaherran johdolla toimiva läänin valmiustoimikunta. Siihen tulee kutsua kaikkien keskeisten varautumisesta vastuussa olevien aluehallintoviranomaisten edustus. Valmiustoimikunnan tehtävänä on sovittaa yhteen eri viranomaisten varautuminen ja ennakoita tulevan varautumisen tarpeet. Valmiustoimikunnan tehtävänä on arvioida eri viranomaisten välisten yhteistoimintasopimusten ja -muistioiden tarve ja käsitellä niiden sisältöä aukottoman yhteistoiminnan turvaamiseksi. Läänin valmiustoimikunnan käytännön tehtäviä hoitaa sihteerityöryhmä, jossa on tärkeimpien toimialojen edustus. Valmiustoimikunnan tulee normaalioloissa kokoontua 1-3 kertaa vuodessa. Valmiustoimikunnan työ varmistaa tiedonkulun ja kullakin hallinnonalalla tapahtuneiden muutosten heijastamat tarpeet aluehallinnon varautumisen uudistamiseen. Valmiustoimikunnan tulee seurata yhteiskunnan yleistä kehitystä ja tehdä ehdotuksia myös elinkeinoelämän varautumistarpeista läänissään. (Siuruainen ym. 2003, 77.)

Tehtävien toteuttamiseksi lääninhallitukset perustivat vuoden 2004 lopussa läänin valmiustoimikunnat sisäasiainministeriön kehotuksesta (Sisäasiainministeriön kirje lääninhallituksille 12.10.2004).

Nykyisin valtion aluehallinnosta vastaavat toimintansa 1.1.2010 aloittaneet aluehallintovirastot sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset. Aluehallintovirastot korvasivat lääninhallitukset peruspalveluiden arvioinnin, sosiaalihuollon, terveydenhuollon ja ympäristöterveydenhuollon, opetustoimen, kuluttaja- ja kilpailuasioden sekä pelastus-

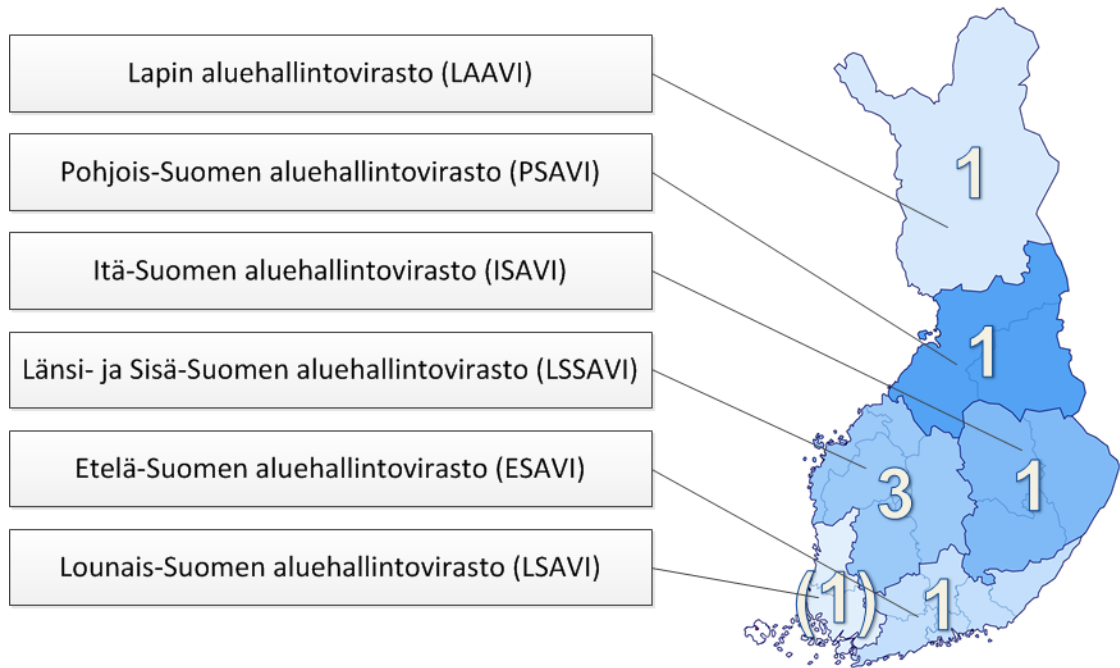
toimen ja varautumisen osalta (Lääninhallitukset). Voimaan tullut laki aluehallintovirastoista (896/2009) periytti aluehallintovirastoille valmiustoimikuntiin liittyvät tehtävät lääninhallitusten ajalta (HE 59/2009, 1.1) ja toiminnan koordinoituvastuu annettiin sisäasiainministeriölle (Valtioneuvoston asetus valtioneuvoston ohjesäännön muuttamisesta 905/2009, 15 §). Lain asettamina aluehallintovirastojen varautumisen vastuualueeseen kuuluvina tehtävinä ovat seuraavat (896/2009, 4 §:n 2 mom.):

Varautumisen yhteensovittaminen alueella ja siihen liittyvän yhteistoiminnan järjestäminen, valmiussuunnittelun yhteensovittaminen, alueellisten maanpuolustuskurssien järjestäminen, kuntien valmiussuunnittelun tukeminen, valmiusharjoitusten järjestäminen sekä alue- ja paikallishallinnon turvallisuussuunnittelun edistäminen (3 kohta)

ja lisäksi

Viranomaisten johtaessa turvallisuuteen liittyviä tilanteita alueella tukea toimivaltaisista viranomaisista ja tarvittaessa sovittaa yhteen toimintaa niiden kesken (4 kohta).

Vuoden 2014 alussa Manner-Suomessa toimii kuusi aluehallintovirastoa, joista jokaisella on yhdestä kolmeen – enemmän tai vähemmän aktiivisesti toimivaa – valmiustoimikuntaa (Kuva 3). Nykyinen lainsäädäntö ei tarjoa yhteensovittamistehtävää valmiiksi pureskeltuna, ja nopea valmiustoimikuntien asiakirjoihin perehtyminen paljastaa, ettei nykyinen toiminta ole kovinkaan tehokkaaksi koettua, organisoitua saati yhtenäistä. Toimintaa vuosina 2009–2012 on summattu sanoin ”toiminnalla ei punaista lankaa” (LSAVI 2013). Osaltaan valmiustoimikuntien toimintaa täydentääkseen kunnat ja maakuntien liitot ovat perustaneet aluehallintovirastojen valmiustoimikuntien kaltaisia varautumisen yhteensovittamistehtäviä hoitavia organisaatioita.



Kuva 3. Aluehallintovirastojen alueet ja niillä toimivien valmiustoimikuntien lukumäärät.

Epäselvyydet valmiustoimikuntien järjestelyistä ja tehtävien yksityiskohdista johtivat lopulta siihen, että keskushallinnolta pyydettiin toimintaa ohjaavaa asiakirjaa. Osaltaan pyyntö johtui myös osallistujien kokemasta tarpeesta (Alueellisen maanpuolustuksen erikoiskurssi). Osallistujat halusivat esittää omille organisaatioilleen perusteet toimintaan osallistumiselle ja sitä kautta resurssien kohdentamiselle. Aluehallintovirastojen pyynnöstä toimitetun sisäasiainministeriön ohjauskirjeen mukaan (Sisäasiainministeriön pelastusosaston kirje aluehallintovirastoille 18.12.2012) ylijohtajavetoisten valmiustoimikuntien tehtävänä on koota alueen valmiustilanne, kirjata ja hyväksyä valmiusasioiden painopisteet ja tavoitteet, toimia viranomaisten välisenä yhteistyöelimenä ja huolehtia valmiustehtäviin liittyvästä tiedottamisesta. Lisäksi kirjeessä todetaan vähintään kerran vuodessa kokoontuvien valmiustoimikuntien olevan yhteensovittamiselin, eikä sillä todeta olevan operatiivista tehtävää. Eroa perustamiskirjeeksi katsottavaan, vuonna 2004 annettuun kehotusluontoiseen kirjeeseen (Sisäasiainministeriön kirje lääninhallituksille 12.10.2004) ei muutamaa sanamuotoilua lukuun ottamatta ollut. Lääninhallitus oli vaihtunut aluehallintovirastoksi, maaherra ylijohtajaksi ja maininta valmiustoimikunnan sihteeristöstä oli poistettu.

4.1 Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston valmiustoimikunnat ja sihteeristöt

Muista aluehallintovirastoista poiketen Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston alueella valmiustoimikuntatyöskentely perustuu kolmen maakunnallisen valmiustoimikunnan jakoon (Kuva 3). Valmiustoimikuntien maakunnallinen jako on otettu käyttöön Länsi-Suomen lääninhallituksen aikaan, kun silloinen lääninhallituksen maaherra oli tyytymätön kooltaan liian suureen, heikosti toimivaan ja hajanaisesti aluetta edustavaan valmiustoimikuntaan. Useiden hätäkeskusten, poliisi- ja sairaanhoitopiirien, puolustusvoimien aluetoimistojen, tiepiirien, ympäristökeskusten, TE-keskusten sekä metsäkeskusten sommittelu yhteen valmiustoimikuntaan oli hankalaa erilaisten aluejakojen vuoksi. Maakunnallisia aluerajoja päätettiin kuitenkin lääninhallituksen pelastustarkastajan ajatuksen pohjalta ja silloisen hätäkeskuslaitoksen johtajan aloitteesta hyödyntää siten, että yhden alueellisen tilalle perustettiin viisi maakunnallisesti toimivaa valmiustoimikuntaa. Ajatuksena oli osaltaan myös se, että varautumistehtäviä hoitavat henkilöt tulevat yhteisen foorumin myötä toisilleen tutuiksi ja näin ollen parantavat toimintaansa myös viranomaistyön operatiivisissa toiminnoissa. Sekä osallistujat, lääninhallituksen maaherra että sotilasläänin komentaja pitivät maakunnallista jakoa hyvänä, ja toiminta käynnistettiin pelastusylitarkastajan ohjauksessa vuosien 2008 ja 2009 aikana pelastusjohtajien johtaessa maakunnallisten valmiustoimikuntien puhetta. Muutoksen yhteydessä kuntien edustajaksi kutsuttiin maakuntien liitot, joiden katsottiin tuovan valmiussuunnitteluun kuntien näkökulmaa. Pienempien maakunnallisen valmiustoimikunnan tuloksellisuus huomattiin välittömästi, joten toimintaa päätettiin jatkaa. (Taneli Rasmus, sähköpostiviesti 3.4.2014.)

Kahden maakunnallisen, Pirkanmaan ja Keski-Suomen, valmiustoimikunnan sekä kolmen maakunnan yhteisen, Pohjanmaan, valmiustoimikunnan kokouksiin ovat pääsääntöisesti osallistuneet aluehallintoviraston, alueen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen, pelastuslaitosten, poliisin, puolustusvoimien, hätäkeskuslaitoksen, sosiaali- ja terveystoimen, maakuntien liiton sekä Suomen metsäkeskuksen edustajat. Puheenjohtajaksi on vakiintunut pelastuslaitoksen pelastusjohtaja, ja hänen ollessaan estynyt puhetta johtamaan on valittu puolustusvoimien sotilasläänin esikunnan päällikkö tai aluehallintoviraston edustaja. Toimikunnan sihteeriksi on valittu aluehallintoviraston edustaja. Pirkanmaan ja Keski-Suomen kokoukset on pidetty alueiden maakuntakeskuksissa.

Pohjanmaan valmiustoimikunnan kokoukset on järjestetty Rannikko-Pohjanmaalla Vaasassa tai Mustasaassa, Etelä-Pohjanmaalla Seinäjoella tai Nurmossa ja Keski-Pohjanmaalla Pietarsaassa. Aluehallintoviraston osallistujia ovat olleet pelastustoimen ja varautumisen vastualueen johtajat, pelastusylitarkastajat, projektityöntekijät ja satunnaisesti muiden vastualueiden asiantuntijat. Muiden aluehallintovirastojen alueellisten valmiustoimikuntien osallistujiin verraten aluehallintoviraston ylijohdajaa ja kolmatta sektoria ei Länsi- ja Sisä-Suomen maakunnallisissa valmiustoimikunnissa ole totuttu näkemään. Lisäksi kuntien sijaan toimintaan mukaan on kutsuttu maakuntien liittojen edustajia (ks. Liite 1.)

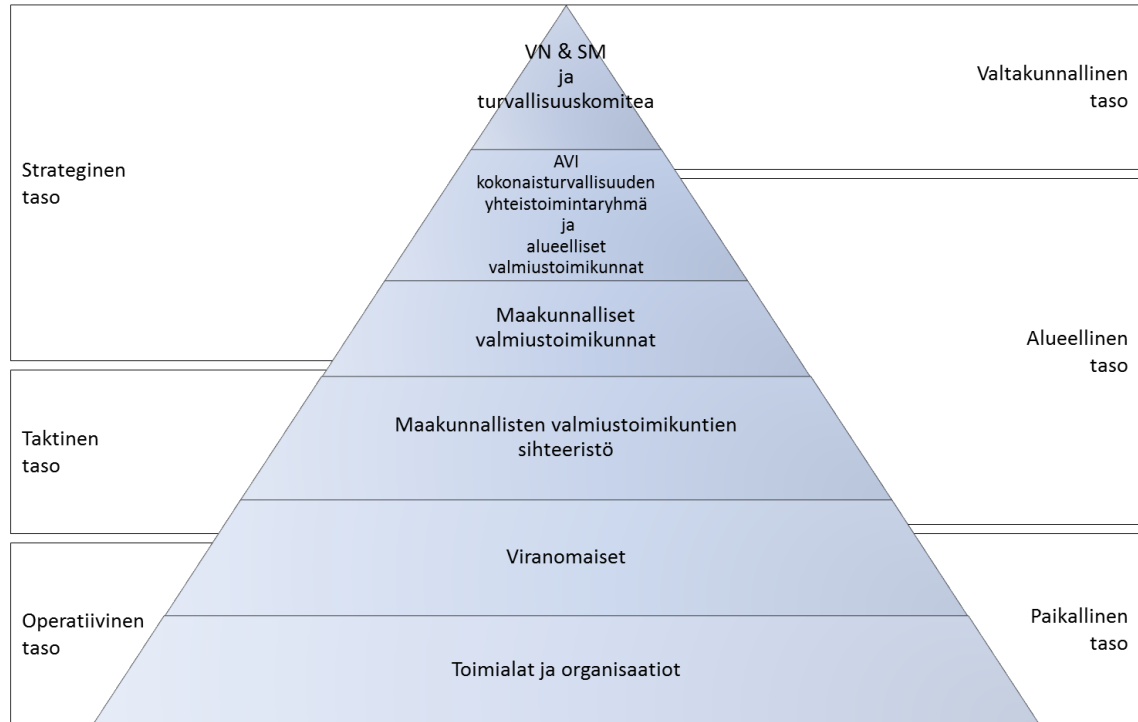
Länsi-Suomen lääninhallituksen alueella toimiville valmiustoimikunnille määrättiin käytännön tehtävien hoitamisen tueksi sihteeristöt vuoden 2008 lopulla. Vastuu henkilövalinnoista annettiin jokaiselle valmiustoimikunnassa istuvalle organisaation edustajalle; sihteeristöön nimettävän tuli olla työssään perehtynyt edustamansa viranomaistalon valmiussuunnitteluun. Asioita varsinaiselle valmiustoimikunnalle valmistelevalle sihteeristö sai ensimmäiseksi tehtäväkseen koostaa eri toimijoiden valmiussuunnitelmasta uhat, riskit sekä niihin liittyvät varautumistoimenpiteet. (Länsi-Suomen lääninhallituksen pelastusosaston kirje 16.12.2008.)

Vuonna 2010 toimintansa aloittaneen Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston kunkin maakunnallisen valmiustoimikunnan apuna toimii sihteeristö, mutta nykyään vain Pirkanmaan valmiustoimikunnan sihteeristö kokoontuu erikseen. Jäsenistöltään sihteeristöt ovat hätäkeskuksen puuttuvaa edustusta lukuun ottamatta samat kuin valmiustoimikunnissa. Sihteeristön puheenjohtajana toimii pelastuslaitoksen valmius- tai pelastuspäällikkö ja sihteerinä aluehallintoviraston edustaja. (ks. Liite 1.)

4.2 Muita varautumisen yhteensovittamistehtävään liittyviä toimijoita

Opinnäytetyössäni käsittelen pääosin aluehallintovirastojen alueellisten ja maakunnallisten valmiustoimikuntien toimintaa. Pääosin varautumisen ja valmiussuunnittelun kanssa painivien valmiustoimikuntien lisäksi opinnäytetyössäni nousee esille myös muita varautumisen tai kokonaisturvallisuuden toimintaa yhteensovittavia organisaatioita.

Olen kuvannut suuntaa-antavasti tässä opinnäytetyössä käsitellyt varautumiseen liittyvät organisaatiot strategisen toiminnan ja toiminta-alueen funktiona hierarkiatasolle (Kuva 4).



Kuva 4. Tutkimuksessa käsittelemäni varautumiseen liittyvien organisaatioiden toiminnan tasot.

Valtakunnallisella tasolla toimivat keskushallinnon toimijat laativat yhteistyötä koskevat strategiat ja koordinoivat resurssien käyttöä valtakunnallisesti. Alueellisen tason toimijat, kuten aluehallintoviraston yksiköt, toimivat strategisen ja taktisen tason rajapinnassa. Taktisen ja operatiivisen tason solmukohdassa toimivat viranomaiset, kuten pelastusviranomaiset, toimivat toiminnan suunnittelun näkökulmasta alueellisina toimijoina, mutta yksittäisten toimintojen ja tulostensa perusteella paikallisella tasolla.

Puolustusministeriön yhteydessä toimiva Turvallisuuskomitea on valtioneuvostoa ja ministeriöitä avustava kokonaisturvallisuuteen liittyvän ennakoivan varautumisen yhteistoiminta- ja asiantuntijaelin. Komitean tehtävänä on sovittaa yhteen valtakunnallisen varautumisen yhteensovittamista sekä yhteistyömuotojen, toimintamallien, tutkimuksen ja harjoitustoiminnan kehittämistä. Komitean puhetta johtaa presidentin kanslian kansliapäällikkö ja hänen varallaan on valtiosihteri. Lisäksi komiteassa jäsenenä ovat minis-

teriöiden kansliapäälliköt. Viranomaisia toiminnassa edustavat poliisi- ja pelastusylijohtaja, puolustusvoimien pääesikunnan päällikkö, Rajavartiolaitoksen päällikkö, Tullin pääjohtaja sekä Huoltovarmuuskeskuksen toimitusjohtaja. Turvallisuuskomitean sihteeristön edustajat edustavat monipuolisesti yhteiskunnan eri alojen varautumisen asiantuntemusta. (Valtioneuvoston asetus turvallisuuskomiteasta 77/2013, 1–3 §.) Valtioneuvoston periaatepäätös kokonaisturvallisuudesta (Valtioneuvosto 2012, 11) toteaa Hallbergin komiteamietintöön (Valtioneuvosto 2010a) pohjautuen, ettei turvallisuuskomitean laajentunut tehtäväala aiheuta muutoksia varautumisjärjestelyiden perusteisiin.

5 VARAUTUMISEN JA VALMIUSTOIMIKUNTIEN TULEVAISUUS

Nykyisen aluehallinnon varautumisen mallin taustalla oleva aluehallinnon varautumisen työryhmän raportti (Siuruainen ym. 2003, 77) painotti valmiustoimikunnan tehtävänä viranomaisten varautumisen yhteensovittamisen lisäksi tulevaisuuden varautumisen tarpeiden ennakoimista. Parhaat edellytykset kehittämistyölle luo kyky hahmottaa kokonaisuuksia, mutta nykytilanteen lisäksi on nähtävä ja osattava hyödyntää myös tulevaisuuden yhteiskunnan asettamat vaatimukset.

Tulevaisuuden tutkiminen on ennakoimista, jonka tavoitteena on tuottaa tietoa tulevaisuudesta siten, että se helpottaa muutoksiin varautumista. Olemassa olevan tiedon ja asiantuntijoiden näkemysten yhdistäminen, analysointi ja todennäköisyyksien laskeminen ei useinkaan riitä, vaan toimiva ennakoiminen vaatii edellisten lisäksi arvottamista, luovaa ajattelua, strategista päätöksentekoa ja laajaa yhteistoimintaa. Tiedontuottamisprosessiksi jalostettuna aktiivinen ennakoimistyö antaa tekijälleen merkkejä tulevista toimintaympäristön muutoksista, vaikutuskeinoista ja oman toiminnan kannalta keskeisistä yhteistyökumppaneista. (Kaukonen 2008, 20.)

Valtioneuvoston asettama yhteiskuntamme varautumisjärjestelmää arvioinut työryhmä tarttuu (Valtioneuvosto 2010a, 16) toimenpide-ehdotuksissaan ennakoivan varautumisen vahvistamiseen. Komitean mukaan toimintaympäristön muutokset vaativat yhä laajempaa turvallisuusympäristössä tapahtuvien muutosten tarkastelemista ja tehokkaampaa muutosten seurannaisvaikutusten analysoimista varauduttaessa uudentyypisiin ja vaikeasti ennakoitaviin häiriötilanteisiin (Valtioneuvosto 2010a, 74). Tulevaisuuden yhteiskunnan monimutkaistumisesta ja sitä kautta varautumisen tarpeiden muutosten puolesta puhuu myös pelastustoimen tulevaisuusluotausraati todetessaan, että aiemmin suhteellisen pysyvä infrastruktuuri ja sitä hyödyntävä yhteiskunta voi tulevaisuudessa muuttua hyvinkin nopeasti ja dramaattisesti. Tulevaisuusluotausraadin mukaan kiihtyvän dynaaminen yhteiskunta asettaa julkiselle sektorille elinehdoksi tuottavuuden ja joustavuuden parantamisen sekä palveluiden kehittämisen monipuolisempaan ja asiakaskohtaisempaan suuntaan. (Kaukonen 2008, 26.)

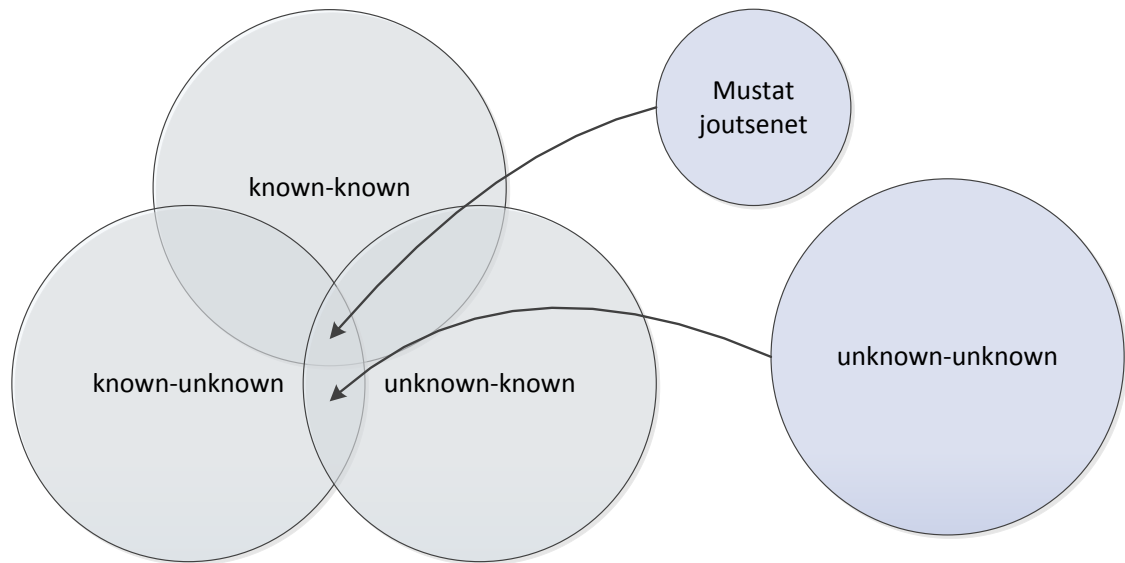
5.1 Varautuminen on yhteiskunnan, ei vain viranomaisten asia

Pelastustoimen tulevaisuusluotausraadin (Kaukonen 2008, 26) mukaan turvallisuustyössä siirrytään yhä enemmän sotilaallisten uhkien tarkastelusta infrastruktuurin toiminnan turvaamiseen. Tällä tavoitellaan osaltaan myös talouselämän jatkuvuuden turvaamista (Valtioneuvosto 2010a, 75). Aiemmin viranomaisten vastuulla olevat tehtävät ovat siirtyneet yhä enemmän kaupallisten toimijoiden harteille, ja nykyisin yritys-elämä omistaakin Suomen kriittisestä infrastruktuurista jopa 80 % (Puolustusneuvosto 1999, 9 ja Valtioneuvosto 2010a, 63). Tämä vaikuttaa väistämättä varautumisen kehittämiseen, ja Hallbergin komitea toteaaakin, että viranomaiskeskeisestä ajattelusta ja eri hallinnonalojen tarkoista jaoista on pyrittävä pois ja huomioitava entistä paremmin elinkeinoelämän ja kansalaisjärjestöjen korostunut merkitys. Varautumiseen liittyvien toimijoiden yhteistyötä tulisi kehittää virtaviivaistamalla varautumisen rakennetta ja siihen liittyviä organisaatioita. (Valtioneuvosto 2010a, 15 ja 75.)

Pelastusopiston erikoistutkijan ja pelastustoimen tulevaisuusluotausraadin jäsenen Esko Kaukosen (sähköpostiviesti 13.3.2014) mukaan maailman muuttuessa yhä kiihokkaammaksi suunnittelun tarve kasvaa ja ajatteluvirheiden vaikutukset korostuvat. Kaukosen mukaan

- - ”perinteiset” riskit ja onnettomuudet, jotka tunnetaan ja joiden seuraukset ovat tunnettuja [*known-known*], saadaan yhä enemmän hallintaan. Kasvavan keskinäisriippuvuuden vuoksi sen sijaan lisääntyvät häiriöt, jotka saavat alkunsa tunnetuista tapahtumista, mutta joiden seurauksia monimutkaistuneessa ympäristössä ei osata ennakoida [*known-unknown*]. Teknologisen kehityksen, kansainvälistymisen ja globalisaation myötä tulee myös aivan uusia ja tällä hetkellä tuntemattomia riskejä, joiden seurauksistakaan ei voi olla vielä tietoa [*unknown-unknown*] (Esko Kaukonen, sähköpostiviesti 13.3.2014.)

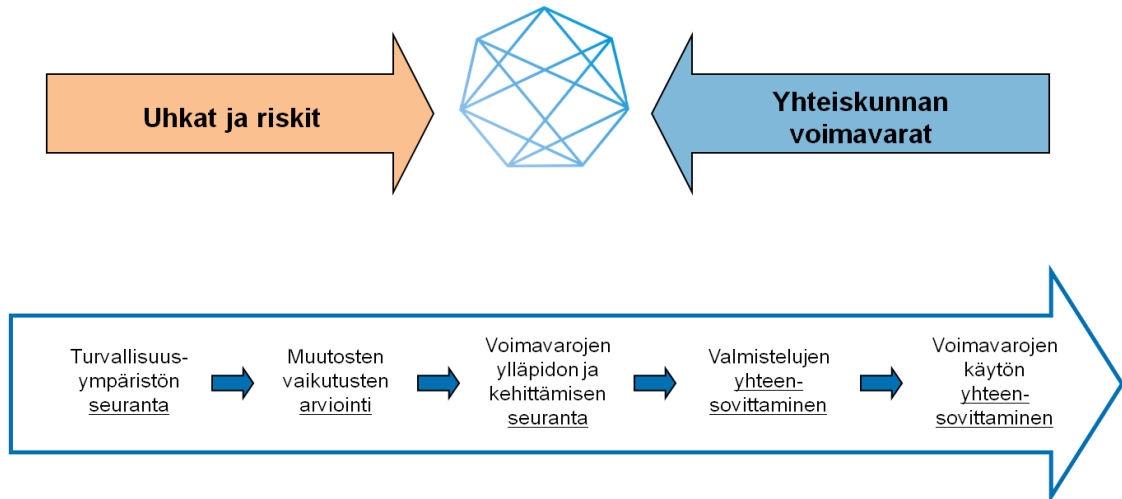
Lisäksi omat haasteensa varautumisen suunnitteluun tuovat niin sanotut *mustat joutsenet* – erittäin epätodennäköiset ja vaikeasti ennustettavat tapahtumat, joiden vaikutukset ovat valtavat (Taleb 2010). Lisäksi ne ovat tyypillisesti jälkikäteen tulkittuna ennustettavampia kuin alun perin osattiin olettaa. Edellä mainittujen riskien suhdetta toisiinsa olen selittänyt kuvassa 5.



Kuva 5. Riskit voidaan jakaa aiheuttajien ja seurausten tunnettuuden perusteella.

Tulevaisuuden uhkia pohdittaessa on luonnollisesti kiinnitettävä huomiota käytössä olevaan uhkien ja riskien kartoittamisen malliin. Viranomaisten varautumisen suunnittelu tukeutuu hyvin vahvasti Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa (Valtioneuvosto 2010b) esitelyihin uhkamalleihin ja niistä seuraaviin poikkeuksellisiin turvallisuustiloihin. Esimerkiksi Pohjois-Suomen aluehallintovirastossa alueellinen valmiustoimikunta tukeutuu Yhteiskunnan turvallisuusstrategian mukaisiin uhkamalleihin, mutta keskittyy toiminnassaan sellaisiin uhkamalleihin, joihin alueellisella tasolla toimivilla organisaatioilla on mahdollisuus vaikuttaa. Aluetason uhka-arviota tekee myös pääosin valtakunnallisella tasolla toimiva turvallisuuskomitea. (Tom Tallberg, puhelinkeskustelu 20.4.2014.) Vaikka esimerkiksi Ruotsi ottaa uhka-analyyssissään huomioon maanjäristykset, tulivuorenpurkaukset sekä aurinkomyrskyt (MSB 2011), pitää Pelastusopiston erikoistutkija Kaukonen (sähköpostiviesti 13.3.2014) Yhteiskunnan turvallisuusstrategian uhkamalleja varsin kattavina painottaen kuitenkin sitä, että mallit voivat toteutua yksittäisinä, samanaikaisina tai toistensa jatkumoina (kuten Valtioneuvosto 2010b, 14). Kaukonen pitää uhkien luettelomaista esittämistapaa epäilyttävänä ja toteaa mahdollisten mustien joutsenten päätyvän tulevien vuosien turvallisuusstrategioiden luetteloihin. Kenties juuri tästä syystä hän peräänkuuluttaa luovaa ajattelua tulevaisuuden uhkia tarkastelussa: ”Organisaatiot eivät kuole siihen, että tekisivät vääriä asioita. Vaara väijyy siinä, että ne jatkavat aikanaan oikeiden asioiden tekemistä liian pitkään”, ja toteaa lopuksi, että varautumisen kannalta oleellisia ovat seuraukset, eivät syyt.

Mielestäni valmiustoimikuntien tulisi ajatella varautumista ja varautumisen yhteensovittamista prosessina. Esimerkiksi Yhteiskunnan turvallisuusstrategia osoittaa, että yhteiskunnan turvallisuuden yhteensovittamisen tavoitteena oleva voimavarojen käytön yhteensovittaminen edellyttää pohjatyötä. Kaiken yhteensovittamistyön perustana on turvallisuusympäristön seuranta ja muutosten vaikutusten arviointi (Kuva 6 ja Yhteiskunnan turvallisuusstrategia).



Kuva 6. Turvallisuusympäristön seuranta ja muutosten arviointi yhteensovittamistyön hyvänä pohjana (Yhteiskunnan turvallisuusstrategia).

5.2 Aluehallintovirastojen ajatuksia valmiustoimikuntien tulevaisuudesta

Maamme varautumisjärjestelmää arvioineen Hallbergin komitean mukaan aluehallinnon uudistukset ovat vaikeuttaneet eri toimijoiden välistä yhteistyötä ja varautumisen kehittämistyötä (Valtioneuvosto 2010a, 51). Monen eri viranomaisen yhteistyöryhmän toiminnan häiriintyessä häiriöt vaikuttavat siis kaikkien ulkopuolisten sidosryhmien toimintaan. Lääninhallitusten lakkauttamisen jälkeen annetussa komiteamietinnössä muistutetaan yhteistoiminnan lisäämisestä tulevien alue- ja kuntatason uudistusten yhteydessä (Valtioneuvosto 2010a, 9).

Tämän opinnäytetyön kyselytutkimukseen osallistuneet aluehallintovirastot kokevat mahdolliset tulevat aluehallinnon rakenneuudistukset tilaisuutena varautumisen yhteis-

työn ja sen yhteensovittamisen kehittämiseksi. Mahdollisen aluehallintovirastojen ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten yhdistämisen arvioitiin helpottavan varautumistyötä, mutta vain mikäli yhdistettävät alueet muodostuisivat tarpeeksi pieniksi. Aluehallintovirastojen näkemyksen mukaan muutokset vaativat toteutuessaan varautumisen toimintakentän kokonaisuuden tarkastelua eri hallinnontasojen välillä. Todettiin myös, että alueellisen varautumisen kehittämistyö vaatii sekä alueellisten että paikallisten toimijoiden ja tehtävien tuntemista, sitä ei siten voida tehdä valtakunnallisesti yhdestä pisteestä käsin. Alueellisen ja paikallisen tason solmukohdassa toimivan yhteensovittamisen puolesta puhuvat myös valmiustoimikuntatyöhön osallistuvat organisaatiot. Lisäksi toivottiin, että varautumisen yhteensovittamistehtävä määritellään tulevaisuudessa riittävän selkeästi, sillä nykyisellään lakien ja ohjeistuksien koettiin antavan liikaa tulkinnanvaraa. Tämä tukisi myös toivottua varautumisen yhteensovittamisen hyvien käytänteiden jalostamista valtakunnallisesti toimintamalleiksi.

Eri aluehallintovirastojen näkemykset valmiustoimikuntatyöskentelyn tulevaisuudesta erosivat toisistaan huomattavasti. Toiset ehdottivat jatkamista samalla periaatteella ja toiset vaativat nykyisen kaltaisten valmiustoimikuntien lakkauttamista. Suurin osa nykymuotoisen toiminnan jatkamista kannattavista vastaajista ehdotti toiminnan kehittämistä toimintaa tai valtakunnallis-alueellista organisaatiomallia muuttamalla. Vaikka suurin osa vastaajista näki valmiustoimikunnan yhteisiä tavoitteita luovan ja siiloutumista ehkäisevän toiminnan hyödyllisenä, myös soraääniä ilmeni. Toiminnan lakkauttamista tai siirtämistä ehdottavat perustelivat kantaansa sillä, että tehtävä ei varsinaisesti kuulu aluehallintovirastojen kontrolliluontoiisiin valvontatehtäviin, ja varautumisen yhteensovittamistehtävää ehdotettiin keskitettäväksi kunkin toimivaltaisen viranomaisen toiminnan yhteyteen tai siirrettäväksi esimerkiksi turvallisuuskomitean alaisiksi alueelliseksi toimijoiksi.

5.3 Aluehallintovirasto, kuka muu muka?

Valmiuden yhteensovittamisen alueellisuudelle on useita perusteita. Lääninhallituksen aikaan hallitus piti luontevana, tarpeellisenä, mutta myös välttämättömänä sitä, että toimenpiteet poikkeusoloihin varautumiseksi yhteensovitetään myös alueellisella tasolla

(HE 155/1999, kohta 1.2 ja 2.2). Vaikka pelastuslaitoksien alueellistaminen on tuonut pelastuslaitokset suuren harppauksen kohti aidosti alueellista toimintaa, toteaa tulevaisuusluotausraati (Kaukonen 2008, 53) pelastustoimen haasteena olevan laajojen, ilmastoon, ympäristöön ja kasvun rajallisuuteen liittyvien riskitekijöiden aiheuttamien, ongelmien ennakointi. Alueellisen varautumisen kannalta ongelmana on alueellisten pelastuslaitosten riskienhallinnan osaamisalan suppeus, sillä hyvän alueellisen varautumis- ja riskienhallintajärjestelmän tulee kattaa kaikki alueita uhkaavat riskit (Ström 2007, 19).

Sekä Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston haastattelututkimuksista että valmiustoimikuntatyöhön osallistuvien organisaatioiden kyselytutkimuksista ilmenee, että aluehallintoviraston rooli maakunnallisissa valmiustoimikunnassa on jäänyt pieneksi. Tutkimuksista ilmeni, että tämä voi johtua osaltaan siitä, että toiminnalla ei ole tavoitteita eikä niiden seurantaa. Osallistuvat organisaatiot toivoivatkin aluehallintovirastolta kokonaisvastuullisempaa koordinoitua.

Ehdotus siitä, että valmiustoimikunnat toimisivat turvallisuuskomitean ohjauksessa ja sen alueellisina toimijoina (kuten esitetty luvussa 5.2), sisältää haastattelututkimuksieni mukaan ongelmia. Valtioneuvoston periaatepäätös kokonaisturvallisuudesta lukee puolustusministeriön yhteydessä toimivan turvallisuuskomitean tehtäviksi valtioneuvoston ja ministeriöiden avustamisen kokonaisturvallisuuteen liittyvissä varautumis- ja yhteensovittamistehtävissä (Valtioneuvosto 2012, 6). Valtakunnallisen tason strategisen asiantuntijaelimenä sillä ei välttämättä ole kosketuspintaa alue- ja paikallistason toimijoihin tai niiden tehtäviin. Useat haastattelututkimukseeni osallistuneet henkilöt arvioivat, että yhteensovittamistyö on sitä tuloksellisempaa, mitä lähempänä toiminta on konkreettisen varautumistyön tekijää. Mielestäni tämä on ymmärrettävää, sillä hyvä yhteensovittamistyö vaatii muun muassa turvallisuusympäristön seurantaa ja muutosten vaikutusten arviointia (Kuva 6).

6 TOIMINNAN ASIAKAS- JA OSALLISTUJALÄHTÖISYYS

Aluehallintovirastojen yhteisiä arvoja ovat asiakaslähtöisyys, oikeudenmukaisuus, vastuullisuus ja yhteistyöhakuisuus. Näistä ensimmäisellä tarkoitetaan sitä, että aluehallintovirastot palvelevat asiakkaitaan, eli tämän tutkimuksen tapauksessa valmiustoimikuntiin osallistuvia organisaatioita, asiantuntevasti ja ystävällisesti. Sillä tarkoitetaan myös sitä, että toimintaan osallistumisesta tehdään asiakkaalle helppoa ja yksinkertaista. (Valtioneuvosto 2011, 13.) Aluehallintovirastojen yhteisessä strategia-asiakirjassa esitellyt arvot eivät kuitenkaan tämän opinnäytetyön kyselytutkimuksen mukaan kaikilta osin täyty.

Tässä luvussa käsittelen niin haastattelu- kuin kyselytutkimuksessa esiin nousutta tarvetta toiminnan osallistujalähtöisyyteen. Osallistujalähtöisyydellä tarkoitan sitä, että varautumisen yhteensovittamistyössä tärkeintä ei ole itse kokousten järjestäminen ja strategisten tavoitteiden täyttyminen, vaan osallistujien synergiasta ja toiminnasta saatavat konkreettiset tulokset. Osallistujalähtöisyyttä haluan korostaa siksi, että mielestäni se on yksi parhaimmista keinoista kehittää valmiustoimikuntien toimintaa varautumisen foorumista proaktiivisesti toimivaksi työkaluksi. Asiakaslähtöisyyden tarpeelle tukea antavat myös kyselytutkimuksen vastaukset:

Valmiustoimikunnat pitäisi koota eri toimivaltaisten viranomaisten lähtökohdista heidän omaa toimintaansa varten. Jos tällaisia alueellisia valmiustoimikuntia ylläpidetään, niin se pitäisi aidosti kyetä tuottamaan lisäarvoa toimivaltaisten viranomaisten toimintaan.

6.1 Tavoitteenasettelusta

Lain aluehallintovirastoista mukaan (896/2009, 7 §) aluehallintovirastojen yleishallinnollinen ohjaus kuuluu valtiovarainministeriölle. Yleistä suunnittelua, ohjausta ja järjestämistä varten aluehallintovirastot laativat yhteisen strategia-asiakirjan lisäksi virastokohtaiset strategiset tulossopimukset. Valtiovarainministeriön ja kunkin aluehallintoviraston välille solmitut asiakirjat pitävät sisällään talous- ja henkilöstöresurssien ohella myös toiminnan kannalta keskeisimmät tavoitteet. Strategiset tulossopimukset perustu-

vat aluehallintovirastojen strategia-asiakirjassa asetettuihin tavoitteisiin, maakuntaohjelmiin sekä niiden toteuttamissuunnitelmiin (Valtiovarainministeriö 2011, 39). Vaikka strategiset tulossopimukset ovat aluehallintovirastokohtaisia, ovat ne valmiustoimikuntien tehtävien ja niiden toiminnan tavoitteiden kannalta identtiset. Jokaisen kuuden aluehallintoviraston strategisessa tulossopimuksessa varautumis- ja valmiussuunnittelun sekä siihen liittyvän yhteistoiminnan järjestäminen on luvattu tehtävän Yhteiskunnan turvallisuusstrategian ja riskianalyysien pohjalta alueellisessa valmiustoimikunnassa. Tämän tehtävän tavoitteiden toteutumisen arviointi on jokaiseen sopimukseen kirjattu:

Valmiustoimikunta on pitänyt toimintasuunnitelman mukaiset kokoukset (Aluehallintovirastojen strategiset tulossopimukset).

Edellä mainittua tavoitetta on vuosille 2013–2015 päivitettyyn strategiseen tulossopimukseen tarkennettu seuraavasti:

Valmiustoimikunta on pitänyt toimintasuunnitelmansa mukaiset kokoukset ja sovittanut yhteen valmiussuunnittelua yhteiskunnan turvallisuusstrategian ja riskianalyysien pohjalta (Aluehallintovirastojen päivitetty strategiset tulossopimukset).

Kyselytutkimuksessa kysyin aluehallintovirastoilta valmiustoimikuntien toiminnan tavoitteista ja vaatimuksista. Halusin kysymykselläni selvittää, onko toiminnalla muita tavoitteita, strategioita tai toimintaa ohjaavia asiakirjoja kuin strategisessa tulossopimuksessa mainitut.

Tavoitteiden yksilotteisuus on myös aluehallintovirastojen tiedossa. Tutkimuksen mukaan valmiustoimikunnille asetetut tavoitteet vaihtelivat, joskin valmiustoimikunnat toimivat pääosin strategisessa tulossopimuksessa esitettyjen tavoitteita noudattaen. Esiin nostettiin se, ettei strateginen tulossopimus ohjaa valmiustoimikuntien toimintaa strategisesti:

- - käytännössä se on virkamiesten oman etikkaan ja moraalien varassa, voi mennä rimaa-hipoen tai tehdä valtavasti töitä, pitää löytää tarkoituksenmukaisin tapa

Jotkin aluehallintovirastot olivat kirjanneet valmiustoimikuntien tehtäviä aluehallintovirastojen eri vastuualueille tiedoksi tai tehneet toimintasuunnitelmia yksittäisen tehtävän,

kuten valmiusharjoitusten järjestämisen osalta. Osittain toiminnalle asetettua heikkoa strategiaa katsottiin korvattavan valmiustoimikunnan ja aluehallintoviraston johdon paremmalla yhteistyöllä. Esimerkiksi eräässä aluehallintovirastossa aluehallintoviraston valmiustoimikunnan aluehallinnon jäsenistä koostuvan sihteeristön tehtävänä on tuoda valmiustoimikunnan käsiteltäväksi asioita, joita viraston johto pitää tärkeänä.

Mielestäni valmiustoimikuntien toiminnan tavoitteiden tarkoituksenmukainen asettaminen vaatii aloitteen tekevää toimintaa ja tahtoa niin aluehallintovirastoilta kuin toimintaan osallistuvilta organisaatioilta. Yhtenäisen tavoitteenasettelun ja sitä kautta yhtenäisen toiminnan haasteena on aluehallintovirastolle määrätyn yhteensovittamistehtävän suurpiirteisyys, joka nykyisellään antaa tehtävän järjestämiseksi lähes vapaat kädet. Mielestäni vaihtoehtoiset varautumisen yhteensovittamismuodot eivät ole huono asia, mikäli yhteensovittamisen tuloksellisuudesta ei tingitä.

6.2 Toiminnan ja toiminnan kehittämisen synergiasta

Laki aluehallintovirastoista (896/2009, 6 §) sallii kunkin aluehallintoviraston hoitavan sille määrättyjä tehtäviä myös muiden aluehallintovirastojen alueella. Lain mukaan järjestely on mahdollista, jos sillä voidaan tehostaa toimintaa tai voimavarojen käyttöä, parantaa palveluiden saatavuutta tai turvata erityisasiantuntemuksen saatavuus. Aluehallintovirastojen yhteinen strategia-asiakirja (Valtiovarainministeriö 2011, 37) tarkentaa aluehallintovirastojen ja niiden eri vastuualueiden turvallisuusyhteistyön toimintamallin kiinteäksi määrämuotoiseksi ja vapaamuotoiseksi yhteistyöverkostoksi. Aluehallintovirastojen toiminnan kehittämisen yleisenä strategisena tavoitteena on selvittää mahdollisuus joustavoittaa resurssien kohdentamista (Valtiovarainministeriö 2011, 33).

Tutkimuksessani ilmeni, että esimerkiksi Lounais-Suomessa valmiustoimikuntaa ei henkilöstöresurssien takia ole asetettu toimintaan vuoden 2014 puolella. Puutteellisten henkilöstöresurssien lisäksi Lounais-Suomessa asiaa perusteltiin sillä, ettei valmiustoimikuntien järjestäminen ole aluehallintovirastojen tehtävä, vaan yksi tapa sovittaa alueellista varautumista:

- - toimikausi päättyi viime vuoden loppuun, emme ole varmoja asetetaanko sitä uudelleen, koska se ei ole lakisääteinen avin tehtävä, vaan se on tapa yhteen sovittaa alueellista varautumista, harkitsemme täällä voidaanko tuo tehtävä toteuttaa jollakin muulla menetelmällä kuin valmiustoimikunnalla.

Lisäksi yhdeksi ongelmaksi nostettiin ohjauksen puutteellisuus:

Strategisessa tulossopimuksessa ei määritellä muuta kuin, että aluehallintovirastolla on valmiustoimikunta ja että se on pitänyt suunnitelman mukaiset kokoukset, eli ko. asiakirja ei ohjaa valmiustoimikuntien toimintaa strategiseen suuntaan.

Aluehallintoviraston ratkaistavaksi jää, antaako laki (896/2009, 6 §) tai resurssit mahdollisuuden hoitaa valmiustoimikuntiin liittyvää järjestämistehtävää keskitetysti esimerkiksi kahden aluehallintoviraston alueella.

Etelä-Suomen aluehallintoviraston vastuulla on aluehallintovirastojen toiminnan yleinen kehittäminen ja koordinointi (Valtioneuvoston asetus aluehallintovirastoista 906/2009, 9 § 2 mom). Tulossopimus viittaa kehittämistyön olevan aluehallintovirastojen toiminnan yhtenäistämistä ja asiakaslähtöistä prosessien hallintamallien kehittämistä asiakkuusstrategiaan ja poikkihallinnolliseen yhteistyöhön perustuen (Etelä-Suomen aluehallintoviraston strateginen tulossopimus 2012–2015, 30). Opinnäytetyöni tutkimuksessa yksi esiin nousseista asioista oli toive valtakunnallisesta valmiustoimikuntien kehittämisestä, jossa pohdittaisiin tai jopa päätettäisiin valmiustoimikuntien yhtenäisistä toimintatavoitteista.

Yksi mahdollisuus aluehallintovirastojen yhteiseen kehittämiseen olisi hyödyntää vahvemmin sisäministeriön asettaman aluehallintovirastojen varautumisen yhteistoimintaryhmää. Ryhmän toimintaan on osallistunut henkilöitä kaikista aluehallintovirastoista, sisäministeriöstä ja Pelastusopistolta. Yhteistyöryhmällä ei ole asetettu tavoitetta raportin tai mietinnön tuottamiselle, vaan sen tavoitteena on kehittää ja yhtenäistää varautumista aluehallintovirastoissa. (Aluehallintovirastojen varautumisen yhteistoimintaryhmän kokousmuistiot.)

Tutkimukseni yhteydessä esitin aluehallintovirastoille kysymyksen siitä, onko valmiustoimikuntien toimintaa koetettu kehittää. Vastauksista kävi ilmi, että kehittämisinnok-

kuus vaihtelee laajasti alueittain ja että kehittäminen on usein jäänyt varsin pienimuotoiseksi ja yksilotteiseksi; kokouksia on yritetty muuttaa vuorovaikutteisemmaksi ja toimintaa työtätekevämmäksi. Lainsäädännön (Laki aluehallintovirastoista 896/2009, 4 §) kuvatessa aluehallintovirastoille kuuluvat yhteensovittamistehtävät valitettavan suurpiirteisesti jää tilaa toiminnan harhailemiselle, mutta toisaalta myös toiminnan monimuotoisuudelle ja sen kehittämislle. Kyselytulosten mukaan vain harva aluehallintovirasto hyödyntää valmiustoimikuntien toiminnan kehittämisessä yhteistyön tuomaa synergiaa.

Tampereella järjestettiin lokakuussa vuonna 2012 maanpuolustuksen erikoiskurssi. Learning cafe -tyyppisen kurssin tavoitteena oli valmiustoimikuntatyöskentelyn tulevaisuuden linjojen etsiminen. Kurssin tavoitteet olivat linjassa Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston kokonaisturvallisuusstrategiassa kärkitoimenpiteeksi esitetyn tavoitteen mukaisen työjärjestysten ja toimintamallien yhdenmukaistamisen, valmiustoimikuntien yhteistyön tiivistämisen ja hyvien käytäntöjen systemaattiseen levittämisen ja arvioinnin kanssa. (Kokonaisturvallisuusstrategia 2012–2015, 67.) Huomattavaa on, että Lounais-Suomen aluehallintoviraston valmiustoimikunta ei ollut vielä tuolloin Satakunnan ja Varsinais-Suomen valmiustoimikuntien yhdistämisen jälkeen kokoontunut kertaakaan (Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston pelastusylitarkastaja Katja Ahola, puhelinkeskustelu 25.3.2014).

Maanpuolustuksen erikoiskurssilla poliisiviranomaisen esiin nostamia valmiustoimikunnan toiminnan haasteita olivat muun muassa valmiustoimikuntien yhteisten pelisääntöjen luominen ja toiminnan roolin löytäminen, tietosuojakysymykset ja poliisiin sekä pelastuslaitosten väliset toimivaltakysymykset. Sairaanhoidopiirit kirjasivat kehitystarpeiksi oman osaamisen paremman hyödyntämisen, ajankohtaisen politiikan hyödyntämisen valmiussuunnittelussa, poikkeustilanteiden jälkianalyysin parantamisen ja kuntien ohjeistuksen yhtenäistämiseen liittyvät asiat. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus painottaa ryhmätyönsä tuloksissa sitä, että valmiustoimikuntien toiminnassa on päästävä sellaiseen tulokseen, jossa toiminnan konkreettiset saavutukset ovat nähtävillä. ELY-keskus totesi myös, että Yhteiskunnan turvallisuusstrategian kansallisiin uhkamalleihin liittyvän varautumisen jalkautuminen alueelliseen ja paikalliseen toimintaan on puutteellista. Ongelmaksi koettiin myös toisten toimijoiden tehtävien, hallinnollisten rajojen, resurssien sekä asenteen hahmottamisen, ja ELY-keskus toivoikin selkeää tek-

nistä tapaa monen eri viranomaisen yhteistoiminnan kuvaamiseen. Lähes kaikki ryhmätyöhön osallistuneet organisaatiot kaipaivat toimintaan mukaan kolmannen sektorin edustusta. Lisäksi nimettömänä vastauksensa jättäneen vastaajan mukaan valmiustoimikunta ei välttämättä tarvitse erillistä sihteeristöä, vaan arvelee aluehallintoviraston resurssien toimikuntatyön asioiden valmisteluun riittäväksi. (Alueellisen maanpuolustuksen erikoiskurssi.)

Järjestetyn maanpuolustuskurssin ryhmätyön tuloksien hyödyntäminen esimerkiksi tämän opinnäytetyön tutkimustulosten yhteydessä on hankalaa, sillä osallistuvien organisaatioiden kirjaamat kehitysehdotukset ovat pääsääntöisesti vain muutaman sanan mittaisia muistiinpanoja vailla tarkempia, perusteltuja mielipiteitä. Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston pelastusylitarkastaja Katja Aholan (sähköpostiviesti 20.3.2014) mukaan yksi kurssin suurimmista anneista oli se, että kukin valmiustoimikunta ja siihen kuuluva sihteeristö päättivät kokoontua jatkossa yhdessä – mutta vain silloin, kun työjärjestyksessä ei ole esimerkiksi valmiusharjoitusten valmistelua. Aholan (puhelin keskustelu 25.3.2014) mukaan valmiustoimikuntien luovaan ongelmanratkaisuun perustuva oman toiminnan kehittäminen koettiin tehokkaaksi ja toiminnan kehittämistä osallistuvilta organisaatioilta kerätyn palautteen pohjalta pidettiin tärkeänä.

Mielestäni aivoriihityyppinen kehittäminen sisältää myös ongelmia. Organisaation kehittämisen ketju on yhtä vahva kuin sen heikoin lenkki; aluehallintoviraston vastuulliseksi tehtäväksi jää toteuttamiskelpoisten kehittämisehdotusten löytäminen ja niiden tehokas jalkauttaminen. Kehitysehdotusten kaikuminen kuuroille korville on omiaan laskemaan osallistujan ulkoista motivaatiota.

6.3 Kokouskäytännöistä

Valmiustoimikuntatyöskentelyn mallin luomisen takana olevan aluehallinnon varautumisen työryhmän mietinnön mukaan valmiustoimikuntien tulee kokoontua 1–3 kertaa vuodessa. (Siuruainen ym. 2003, 77.) Sisäasiainministeriön vuonna 2004 lääninhallituksille osoitetun perustamiskirjeen (Sisäasiainministeriön kirje lääninhallituksille 12.10.2004) ja 2012 aluehallintovirastolle osoitetun ohjauskirjeen (Sisäasiainministeri-

ön pelastusosaston kirje aluehallintovirastoille 18.12.2012) mukaan valmiustoimikunta kokoontuu vuosittain.

Valmiustoimikuntien vuosittaiset kokousmäärät vaihtelevat alueittain (Liite 1). Länsi- ja Sisä-Suomessa Pirkanmaan valmiustoimikunta on kokoontunut keskimäärin kaksi kertaa ja sihteeristö 3–4 kertaa vuodessa. Keski-Suomessa järjestettiin vuonna 2011 neljä kokousta ja seuraavana vuonna vain kaksi. Pohjanmaan valmiustoimikunta kokoontui vuosina 2011–2012 vain kaksi kertaa, mutta vuonna 2013 kokouksia oli kolme. Lääninhallituksen aikaiset Satakunnan ja Varsinais-Suomen valmiustoimikunnat kokoontuivat 1–2 kertaa vuodessa ja niiden sihteeristöt noin neljästi vuosittain. Pohjois-Suomessa valmiustoimikunta on kokoontunut sihteeristöineen vuosittain. Etelä-Suomen valmiustoimikunta on kokoontunut vuonna 2011 ja 2013, mutta vuodelta 2012 tiedot puuttuvat. Edellä mainitut tiedot saattavat olla puutteellisia, sillä ne perustuvat tutkimuskäyttöön toimitettuihin valmiustoimikuntien ja sihteeristöjen kokousmuistioihin. (Liite 1.) Vuonna 2012 kyselyn mukaan osallistujat toivoivat kokouksia järjestettäväksi vähintään kaksi kertaa vuodessa (Alueellisen maanpuolustuksen erikoiskurssi).

Vuosittaisten kokousten lukumäärää kasvattavat tulevien valmiusharjoitusten suunnittelu ja niiden läpikäynti tai erilaiset projektiluontoiset teemakokoukset. Valmiustoimikuntien teemakokousten järjestäminen on Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston valmiustoimikuntatyöskentelyssä havaittu hyväksi tavaksi. Teemakokousten aiheena on ollut valmiusharjoitusten suunnittelu yhdessä sihteeristön kanssa, ja esimerkiksi vuosittaisten tulvien riivaamalla Pohjanmaalla alueellisiin uhkiin on vastattu järjestämällä kokouksia patoturvallisuusteeman ympärille. (Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston pelastusylitarkastaja Katja Ahola, sähköpostiviesti 3.3.2014.)

Tutkimustyön suunnitteluvaiheessa, perehtyessäni Suomessa toimivien valmiustoimikuntien rakenteeseen, huomioni kiinnittyi kokousten osallistujamäärien suureen vaihteluun (Taulukko 1). Esimerkiksi Etelä-Suomen lähes 30 edustajan kokous tuntui valtavalta verrattuna yksittäisiin Keski-Suomessa järjestettyihin 7–8 hengen kokouksiin. Taulukon 1 tulkinnassa on huomioitava, että Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston Pirkanmaan valmiustoimikunnan sihteeristö kokoontuu erikseen ja että Pohjanmaan valmiustoimikunta on kolmen maakunnan yhteinen.

Taulukko 1. Tutkimusaineistoksi toimitettujen kokousmuistioiden perusteella laskettujen valmiustoimikuntien kokousten osallistujamäärien keskiarvo (Liite 1).

| | Maakunnalliset valmiustoimikunnat | | | | | Alueelliset valmiustoimikunnat | |
|--|-----------------------------------|-----------|-------------|-----------|-----------------|--------------------------------|---------------|
| | Pirkanmaa | Pohjanmaa | Keski-Suomi | Satakunta | Varsinais-Suomi | Etelä-Suomi | Pohjois-Suomi |
| Osallistujien määrä (keskiarvo) | 11,1 | 12,6 | 11,6 | 9,0 | 10,0 | 26,5 | 13,8 |

Lienee selvää, että yksittäisen henkilön on helpompaa saada edustamansa organisaation asiat esille pienemmän ryhmäkoon tilaisuuksissa. Tämän vuoksi esitin kyselytutkimukseni valmiustoimikuntien ja sihteeristöjen osallistujille kysymyksen siitä, onko valmiustoimikuntien kokoustekniikka toimivaa. Tiedustelin myös, saavatko kaikki osallistujat tuotua asiansa esille.

Kyselytutkimuksen tuloksista ilmeni, että kokoustekniikka koetaan pääosin toimivaksi. Asioiden esilletuonnin kerrottiin vaativan osallistujalta aktiivisuutta ja kokousten hyväksi käytännöksi koettiin jokaiselle osallistujalle annettavan puheenvuoron tuoma mahdollisuus omaan yksikköön liittyvien ajankohtaisasioiden läpikäymiseen. Kokousedustajien vaihtumisen ja organisaatiomuutosten koettiin tuovan ongelmia toimintaan. Moitteita kuului myös kokousvalmistelusta:

Ei ole ihan selvää, miten esityslistat kootaan eikä sekään, mitkä asiat toimikunnassa olisi syytä käsitellä. Se on lähinnä hyvävelikerho ja kahvinjuontia. - - Kaikki voisivat enemmän osallistua esityslistan laatimiseen ja asioiden esilletuomiseen.

Maakunnallisten valmiustoimikuntien kokousten puheenjohtajana toimii pelastuslaitoksen pelastusjohtaja ja sihteeristön puhetta johtaa pelastuslaitoksen valmiuspäällikkö, pelastuspäällikkö tai aluepalopäällikkö. Varsinaisen puheenjohtajan estyessä valmiustoimikunnan puheenjohtajaksi valitaan puolustusvoimien tai aluehallintoviraston edustaja. Alueellisten valmiustoimikuntien puhetta johtaa aluehallintoviraston ylijohtaja. (Liite 1.) Päijät-Hämeen liiton järjestämä, laaja-alaisesti maakuntaan ja sen alueella toimiviin toimijoihin liittyviä turvallisuus- ja valmiusasioita käsittelevä Päijät-Hämeen turvallisuus- ja valmiustoimikunta luottaa kokoustekniikassaan kiertävään puheenjohta-

juuteen ja kokemukset järjestelyistä ovatkin olleet positiivisia. (Sisäasiainministeriö 2011c, 18).

Esimerkiksi Pohjanmaan maakunnallisen valmiustoimikunnan toimialueen pinta-alamerialueita lukuun ottamatta on 27 151 km². Alue on suuri verrattuna muiden Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastojen maakunnallisten valmiustoimikuntien toiminta-alueisiin. Keski-Suomessa vastaava alue on 19 949 km² ja Pirkanmaalla 14 613 km². (Maanmittauslaitos 2014). Edestakainen matka Kokkolasta valmiustoimikunnan kokoukseen Vaasaan kestää noin 3 tuntia ja vaatii kokous mukaan luettuna yhden kokonaisen työpäivän. Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston pelastusylitarkastaja Katja Aholan (puhelinkeskustelu 25.3.2014) mukaan juuri Pohjanmaan valmiustoimikunnan osallistujilla voisi olla tarvetta osallistua kokouksiin etäyhteyden kautta. Aholan mukaan videoneuvotteluyhteyttä on kokeiltu maakunnallisen valmiustoimikunnan sihteeristössä, mutta ongelmia tekniikan laajempaan käyttöön ottoon aiheuttaa se, ettei osallistujilla ole yhteistä videoneuvottelujärjestelmää. Se, aiheuttavatko pitkät välimatkat suoranaisesti loven osallistumisinnostukseen, jäi tässä opinnäytetyössä tutkimatta. Etäyhteydet mahdollistaisivat esimerkiksi pelastuslaitosten samanaikaisen operatiivisen päivityksen. Muiden aluehallintovirastojen valmiustoimikuntiin verrattaessa on huomattava, että maakunnallisten valmiustoimikuntien alueiden kokoa ei voi suoraan verrata alueellisiin valmiustoimikuntien alueisiin niiden poikkeavan osallistujarakenteen vuoksi.

Tekemieni havaintojen mukaan valmiustoimikuntien kokouskäytännöt poikkeavat toisistaan jonkin verran. Jotkin valmiustoimikunnat ovat kokoustekniikaltaan huomattavasti jäykempiä kuin toiset. Mielestäni aluehallintoviraston olisikin syytä pohtia, millaiset kokoukset johtaisivat yhteensovittamisen kannalta parhaisiin tuloksiin ja millaisessa kokouksessa syntyisi kehittämisen ilmapiiri, joka saisi aikaan keskustelua ja tehostaisi asioiden käsittelyä kaikkien toimintaan osallistuvien kannalta. Kyselytutkimuksissani ilmeni, ettei valmiustoimikuntien tehokkuuteen olla kaikilta osin tyytyväisiä:

organisaatioiden henkilöstön vähetessä valmiustoimikuntien/sihteeristöjen työmäärät tulisi pitää kurissa, tehokkuutta ja tehtävien jakamista haettava

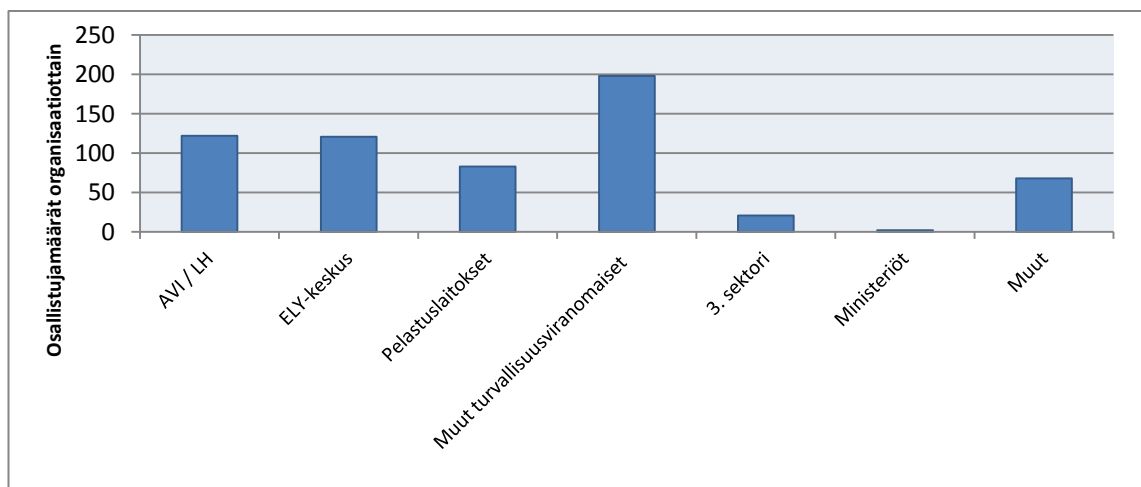
Mielestäni aluehallintoviraston tulee kiinnittää erityistä huomiota varautumisen yhteensovittamisen asiakaslähtöisyyteen ja kokouksiin vaikuttamisen mahdollisuuteen. Tässä luvussa mainitut kyselytutkimuksesta ilmenneet mielipiteet ovat sellaisilta henkilöiltä, jotka ovat osallistuneet keskimäärin noin 10 henkilön valmiustoimikuntien tai sihteeristöjen kokouksiin. Osallistujamääriltään suurempien kokousten järjestämisessä piilee vaara, että jotkin osallistujat jäävät tahtomattaan passiivisiksi kuunteluoppilaiksi. Mielestäni esimerkiksi kerran vuodessa vaihtuva puheenjohtajuus toisi toimintaa askeleen lähemmäksi kohti yhteensovittamisen osallistuja- eli asiakaslähtöisyyttä. Toisaalta toiminnan asiakaslähtöistäminen saattaa vaatia joustoa ja toimia myös toimintaa kehittävältä organisaatiolta:

Asiakaslähtöinen toimintatapa, ennaltaehkäisevä työ, toimiminen verkostoissa ja uusien sähköisten palvelukanavien käyttöönotto edellyttää henkilöstön osaamisen kehittämistä ja toimenkuvien uudistamista näitä tukeviksi (Valtioneuvosto 2011, 34).

7 VALMIUSTOIMIKUNTA ON ENEMMÄN KUIN OSIENSA SUMMA

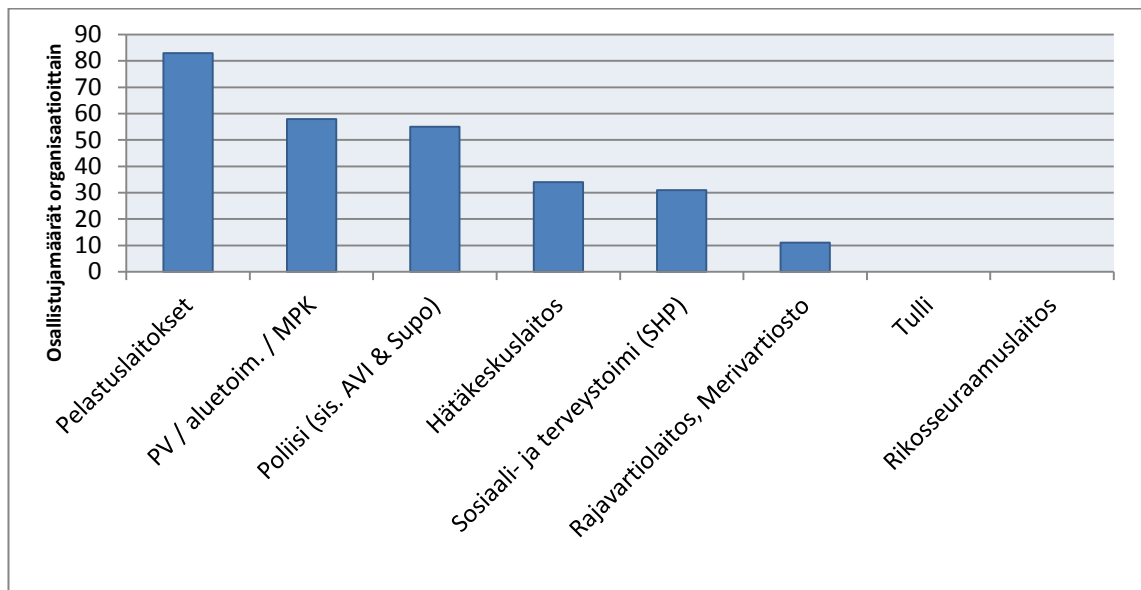
Tutkimukseni kvantitatiivisen ja kvalitatiivisen aineiston mukaan aluehallintovirastojen valmiustoimikuntien toimintatapa ja rakenne vaihtelee. Alueen mukaan valmiustoimikunnat ovat joko maakunnallisia tai alueellisia. Osalla toimikuntia on apunaan sihteeristö, joka valmiustoimikunnan mukaan valmistelee aluehallintoviraston johdon tärkeäksi kokemia aiheita valmiustoimikunnan käsiteltäväksi. Esimerkiksi Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston maakunnallisten valmiustoimikunnan sihteeristöt toimivat valmiustoimikuntien apuna täytäntöönpanevana elimenä. Valmiustoimikunnat eroavat myös kokouksiin osaa ottavien organisaatioiden osalta. Tässä luvussa esittelen omat huomioni eri valmiustoimikuntien poikkeavasta osallistujarakenteesta. Tiedot perustuvat Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastolle tieteellisen tutkimus- ja kehittämistyön avuksi toimitettuihin aluehallintovirastojen alueellisten valmiustoimikuntien ja sihteeristöjen kokousmuistioihin. Neljän aluehallintoviraston seitsemän eri valmiustoimikunnan ja niiden sihteeristöjen kokousmuistioihin perustuen on selvää, etteivät tiedot edusta valtakunnallista näkökulmaa, vaan ovat luonteeltaan suuntaa-antavia.

Alueellisiin ja maakunnallisiin valmiustoimikuntiin osallistuvat organisaatiot ovat muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta samat. Yleisimmät edustajat ovat aluehallintovirasto, ELY-keskus, pelastuslaitos ja muut varautumiseen liittyvät turvallisuusviranomaiset (Kuva 7).



Kuva 7. Organisaatioiden osallistujamäärät (Kokousmuistiot 2009–2014 ja Liite 1).

Kuvan 7 muut osallistajat sisältävät Pelastusopiston, Suomen metsäkeskuksen, Suomen ympäristökeskus SYKEN, maakuntien liittojen, kunnan, median sekä elintarvike- ja kuljetuspoolin osallistujia. Turvallisuusviranomaisilla tarkoitan tässä tapauksessa poliisiviranomaista, puolustusvoimia, rajavartiolaitosta, hätäkeskuslaitosta, tullia, rikosseuraamuslaitosta sekä sairaanhoitopiirejä. Pelastuslaitosten merkitys varautumisessa näkyy luonnollisesti myös valmiustoimikuntien edustuksessa, mutta myös poliisilla ja puolustusvoimilla on vahva edustus alueellisen yhteensovittajaorganisaation toiminnassa (Kuva 8).



Kuva 8. Turvallisuusviranomaisten osallistujamäärät (Kokousmuistiot 2009–2014 ja Liite 1).

Mielestäni huomionarvoista on, ettei tullia ole osallistunut valmiustoimikuntien kokouksiin, eikä se ole kutsuttuna jäsenenä Itä-Suomen aluehallintoviraston valmiustoimikunnassa (Liite 1). Sisäisen turvallisuuden viranomaisena ja yhdentoista eri ministeriön alan säännösten valvojana sillä on huomattava määrä varautumisen kannalta oleellisia yhteistyökumppaneita. Lisäksi tullin strategisena tavoitteena on lisätä viranomaisyhteistyötä ja parantaa siten harvaan asuttujen alueiden turvallisuutta. (Valtiovarainministeriö 2014, 5–8 ja 24.) Mielestäni aluehallintovirastojen tulisikin miettiä, olisiko esimerkiksi juuri tulliviranomaisilla annettavaa alueelliselle varautumiselle tai asiakaslähtöisemmin ja olisiko valmiustoimikunnilla annettavaa tullille.

7.1 Osallistujapuutteista ja edustuksellisesta edustajuudesta

Tämän opinnäytetyön liitteenä olevaan osallistujamatriisiin (Liite 1) olen kerännyt osallistujatiedot valmiustoimikuntien kokouksista. Datan taustalla on neljän aluehallintoviraston seitsemän eri alueellisen tai maakunnallisen valmiustoimikunnan, ja niiden sihteeristön kokousmuistiot. Osallistujamatriisi on osa opinnäytteen tutkimustyötä ja se toimii havainnointivälineenä eri valmiustoimikuntien rakenteen analysoinnissa. Tiedosta on helppo nähdä valmiustoimikuntakohtaiset poikkeavuudet eri organisaatioiden osallistujamäärissä. Analyysini teen käytäntöön liittyviä taustoja tietämättä, joten selitykset joidenkin organisaation edustuksen puuttumiseen saattavat löytyä esimerkiksi sopimusteknisistä syistä. Tarkempia perusteluita maakunnallisten ja alueellisten valmiustoimikuntajärjestelyn käyttämiselle esittelen luvussa 7.5, sivulla 55.

Tutkimuskäyttöön toimitettujen kokousmuistioiden perusteella alueellisten valmiustoimikuntien koostumus on monipuolisempi kuin aluehallintovirastojen maakunnallisten valmiustoimikuntien koostumus. Ero näkyy luonnollisesti aluehallintoviraston ylijohdajan puheenjohtajuutena, mutta myös erityisesti kolmannen sektorin ja kunnan edustuksessa. Alueelliset valmiustoimikunnat hyödyntävät toiminnassaan myös aluehallintoviraston eri vastuualueiden, Suomen Punaisen Ristin, kirkkojen ja julkisen palvelun yleisradiotoiminnan tai maakuntalehtien panosta. Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston tai Länsi-Suomen lääninhallituksen aikaisiin maakunnallisiin valmiustoimikuntiin verraten alueellisten valmiustoimikuntien osallistujakokonaisuudesta löytyy myös puutteita. Esimerkiksi Etelä-Suomen aluehallintovirasto toimii seitsemän pelastuslaitoksen alueella, mutta alueellisessa valmiustoimikunnassa näitä seitsemää pelastuslaitosta edustaa vain yksi henkilö. Kyselytutkimuksen mukaan tällaisen edustuksellisen edustuksen koetaan etäännyttävän valmiustoimikunnan osallistujistaan ja häiritsevän näin valmiustoimikunnan perustehtävää.

Valmiustoimikunnissa myös hätäkeskuslaitosten edustuksessa on paikoittain puutteita. Sen edustus on vähäistä tai olematonta Etelä-Suomen ja Pohjois-Suomen valmiustoimikunnissa sekä Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston Pirkanmaan maakunnallisessa valmiustoimikunnassa. Sairaanhoidopiirin edustuksessa on puolestaan puutteita Keski-Suomen maakunnallisessa valmiustoimikunnassa ja Etelä- ja Pohjois-Suomen aluehallintovirastojen alueellisissa valmiustoimikunnissa. Lisäksi huomattavaa on se, että alu-

eellisissä valmiustoimikunnissa kokoontuvat sekä maakuntien liittojen että kuntien edustajat. Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston maakunnallisissa valmiustoimikunnissa kunnat eivät osallistu valmiustoimikuntien kokouksiin ja Pirkanmaalla kuntia edustavat maakuntien liitotkin vain harvoin. Tukea havainnolle antaa myös kyselytutkimus:

Pirkanmaalla voisi myös kunnat olla mukana, esim. Tampereen kaupungin ja vaikkapa kahden muun kunnan kiertävä edustus.

Tutkimukseni mukaan ongelmaksi koettiin oikeiden organisaatioiden väärät edustajat. Tämä johtuu ainakin osittain siitä, että valmiustoimikuntien osallistujat ovat organisaatioittain periytyviä: alun perin oikean edustajan vaihtuessa organisaatio valitsee tilalle henkilön, joka ei työtehtävissään vastaa varautumiseen liittyvistä asioista.

Osallistujamääristä on helppo löytää myös varsin positiivisia trendejä. Esimerkiksi Pohjanmaan maakunnallisen valmiustoimikunnan kaikki kolme pelastuslaitosta ovat selvästi parantaneet osallistumisaktiivisuuttaan vuoden 2011 jälkeen.

7.2 Vapaaehtoisjärjestöistä ja elinkeinoelämän hyödyntämisestä

Elinkeinoelämällä on suuri merkitys talouden ja infrastruktuurin varmistamisessa. Palveluiden ulkoistaminen ja erikoistuminen, niiden kansainvälistyminen sekä julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyön kehittyminen on johtanut varautumisen rakenteiden muuttumiseen. (Valtioneuvosto 2010b, 9.) Aiemmin viranomaisten vastuulla olevien tehtävien siirtyessä kaupallisten toimijoiden vastuulle kehityssuunnaksi on vakiintunut perusinfrastruktuurin varmistaminen varmuusvarastoinnin sijaan (Valtioneuvosto 2010a, 63). Yhteistyö yksityisen sektorin toimijoiden kanssa on välttämätöntä, koska valtaosa voimavaroista on elinkeinoelämän omistuksessa. Toisaalta myös elinkeinoelämä hyötyy varautumisesta, sillä turvallinen ja vakaa yhteiskunta on yritysten toiminnan etu ja perusedellytys. (Valtioneuvosto 2010b, 9–10.)

Tutkimusaineistoksi toimitettujen aluehallintovirastojen alueellisten ja maakunnallisten valmiustoimikuntien ja sihteeristöjen kokousten kokousmuistioiden (Kokousmuistiot 2009–2014) perusteella ELY-keskusten elinkeinot, työvoima ja osaaminen -vastuualuetta lukuun ottamatta elinkeinoelämä on ollut edustettuna vain harvoin. Valmiustoimikunnista uupuu myös huoltovarmuuden luomisesta ja ylläpitämisestä vastaavat huoltovarmuusorganisaatiot. Esimerkiksi työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalaan kuuluvan huoltovarmuuskeskuksen edustusta ei tutkimuskäyttöön toimitettujen kokousmuistioiden perusteella ole ollut lainkaan.

Elinkeinoelämän lisäksi myös vapaaehtoistoimintaan perustuvilla järjestöillä on keskeinen rooli varautumisessa. Ne täydentävät viranomaisten resursseja ja asiantuntijuutta sekä toimivat varautumiseen liittyvän valistamisen ja viestinnän edistäjinä. Kansalaisjärjestöt ja vapaaehtoinen kansalaistoiminta eli niin sanottu kolmas sektori tukee viranomaisten toimintaa muun muassa etsintä- ja pelastustoiminnassa, lento- ja meripelastustoiminnassa, väestönsuojelussa ja palokuntatoiminnassa, vapaaehtoisessa maanpuolustuksessa, ensiaputoiminnan järjestämisessä sekä henkisessä tuessa. (Valtioneuvosto 2010b, 9–10.) Vapaaehtoistoimintaan perustuvien järjestöjen huomioiminen esimerkiksi harjoitustoiminnassa palvelee niin vapaaehtoistoimintaa, valmiutta kuin viranomaisten toimintaa:

Yhteiskunnan kokonaisvaltaisen valmiuden kehittämiseksi harjoitustoiminnassa huomioidaan myös järjestöt. Ottamalla järjestöt kiinteästi mukaan hallinnon eri tasojen harjoitukseen kehitetään tarvittavia yhteistoimintamalleja, tuetaan järjestöjen valmiuksien kehittämistä sekä sitoutetaan vapaaehtoisia toimijoita. Vastavuoroisesti järjestöjen omaehtoista harjoitustoimintaa voidaan hyödyntää viranomaisvalmiuksien kehittämiseen. Erityisen tärkeä rooli sujuvan harjoitustoiminnan yhteistoimintamallien muodostamiselle on alue- ja paikallishallinnolla. (Valtioneuvosto 2010b, 63.)

Tutkimusaineistoksi toimitettujen alueellisten ja maakunnallisten valmiustoimikuntien kokousten kokousmuistioiden (Kokousmuistiot 2009–2014) perusteella vapaaehtoissektori on ollut edustettuna vaihtelevasti. Pohjois-Suomen aluehallintoviraston alueellisessa valmiustoimikunnassa on säännöllisesti hyödynnetty Suomen Punaisen Ristin ja kirkkojen panosta varautumisen kehittämisessä. Henkilötasolla osallistujina ovat olleet Punaisen Ristin varautumispäällikkö ja projektipäällikkö, Suomen Pelastusalan Keskusjärjes-

tö SPEK:n toiminnanjohtaja ja varautumispäällikkö sekä hiippakunnan lakimiesasessori ja hiippakuntas sihteeri. (Kokousmuistiot 2009–2014 ja Liite 1.)

Aluehallintovirastojen maakunnallisissa valmiustoimikunnissa kolmannen sektorin osallistuminen on ollut selvästi vähäisempää. Kyselytutkimuksesta ja kvantitatiivisesta analyysistä ilmenee, että Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston maakunnallisissa valmiustoimikunnissa järjestöt ovat toiminnassa mukana, joskin harvoin, teemakokousten järjestämisen myötä. Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston valmiustoimikuntatyöskentelyssä teemakokoukset on havaittu hyödylliseksi esimerkiksi valmiusharjoitusten tai tietyn alueellisen turvallisuusteeman suunnittelun yhteydessä (Katja Ahola, sähköpostiviesti 3.3.2014). Kolmannen sektorin roolia turvallisuuden osatekijänä selvittäneen tutkimuksen mukaan esimerkiksi Pirkanmaalla järjestöt ovat esittäneet toiveen päästä pysyväksi jäseniksi viranomaisten työryhmiin. Kyseisen tutkimuksen mukaan toimintaan osallistaminen koettaisiin arvostuksen osoituksena, mutta myös askeleena kohti vapaaehtoisten toimijoiden integroitumista turvallisuustoimijoiden kokonaisuuteen. (Perttula 2013, 46.) Valtakunnallisesti valmiutensa ja kiinnostuksensa pitkäkestoiseen varautumistoimintaan ovat ilmaisseet Suomen Punainen Risti, Maanpuolustuskoulutusyhdistys sekä Suomen Pelastusalan Keskusjärjestö SPEK (Warro 2009, 12).

Valmiustoimikuntien yhteistyö elinkeinoelämän ja vapaaehtoissektorin kanssa jakoi mielipiteet kahtia. Kyselytutkimuksessa viranomaisten välistä valmiustoimikuntaa perustelivat kantaansa sillä, että viranomaisten kesken varautumiseen liittyvistä asioista voidaan puhua avoimesti. Elinkeinoelämän mukaan ottaminen koettiin hankalaksi ja vapaaehtoistoimijoiden osalta varautumisen yhteensovittaminen jätettiin kunkin viranomaisen tehtäväksi. Jotkin aluehallintovirastot olivat kuitenkin ottaneet valmiustoimikuntaan myös vapaaehtoissektorin ja elinkeinoelämän edustajat mukaan. Vastaajien joukosta löytyi myös sellaisia, jotka myönsivät tarpeen uudistaa valmiustoimikuntien toimintatapoja:

- - elinkeinoelämä ei ole mukana vaikka merkittävä osa varautumiseen liittyvästä työstä tehdäänkin elinkeinoelämän puolella. Kolmannen sektorin osalta pitäisi luoda järjestely jossa on itse asiassa VAPEPA jota edustaa SPR ja muut toiminnot toteutetaan maanpuolustuskoulutuksen neuvottelukunnan kautta.

Kokonaisvaltaista selvitystä Suomen varautumisjärjestelmän toimivuudesta tehnyt Hallbergin komitea toteaa, että varautumisessa on huomioitava paremmin elinkeinoelämän ja kansalaisjärjestöjen merkitys (Valtioneuvosto 2010a, 75). Hallbergin komitean mukaan Suomen Punainen Risti on kärsinyt aluehallintouudistuksesta ja ongelmaksi koetaan Punaisen Ristin piirien sekä viranomaisten kuten poliisi- ja pelastusviranomaisen toimialuerajat (Valtioneuvosto 2010a, 54). Komitea suosittelee seuraavaa (Valtioneuvosto 2010a, 54):

Tulevaisuudessa vapaaehtoisten toiminta viranomaisten tukena olisi hyvä saada virallistettua kirjallisin sopimuksin, jotta esimerkiksi henkilöstömuutokset eivät vaarantaisi vapaaehtoisten asemaa valmiustoiminnassa.

Valmiustoimikunta on Suomen Punaiselle Ristille toimiva ratkaisu varautumiseen liittyvän tiedonvaihtoon eri toimijoiden kanssa (Valtioneuvosto 2010a, 54), ja tästä syystä annan tutkimukseni yhteydessä Suomen Punaisen Ristin Savo-Karjalan piirin valmiuspäällikölle, Ville-Petteri Pulkkiselle (sähköpostiviesti 19.3.2014) mahdollisuuden perustella Punaisen Ristin merkitystä varautumiselle ja sen alueelliselle yhteensovittamiselle:

Lienee totta, että Punainen Risti ei ole ollut aktiivisesti edustettuna kaikissa valmiustoimikunnissa, joka luonnollisesti on sääli, ottaen huomioon Punaisen Ristin tehtävän. Punaisen Ristin tehtävä on auttaa onnettomuuksien ja katastrofien uhreja kaikkien turvallisuustilanteiden aikana. Suomeksi tämä tarkoittaa sitä, että arkipäivän valmiuteen kuuluu kiireellisen kotimaan avun antaminen, itsenäisesti tehtävä muu auttamistyö ja viranomaisen tukeminen. Näistä kaksi ensimmäistä on viranomaiskentässä huonosti tunnettuja toiminnan muotoja, vaikka lukumääräisesti ne ovat Punaisen Ristin auttamistyön keskiössä ja viranomaista tukeva rooli marginaalissa. Edelleen voidaan todeta, että myös poikkeusolojen aikana Punaisella Ristillä on hyvin laajoja ja mielenkiintoisia tehtäviä, jotka eivät käy ilmi muualla kuin ehkäpä juuri valmiustoimikunnan työskentelyssä.

Valmiustoimikunnat ovat pitkään olleet ja ovat varmaan vieläkin hyvin ”varautumishenkisiä” eikä sisäistä turvallisuutta välttämättä pidetä valmiustoimikunnan ohjauksessa [En tiedä, luulen]. Itä-Suomessa on valmiustoimikunnan asialistalla myös laajan turvallisuuskäsityksen mukaisesti myös muuta kuin varautumista koskevia kysymyksiä ja etenkin tällöin Punaisen Ristin roolille valmiustoimikunnan jäsenenä tulee mielestäni selkeitä perusteita. Punainen Risti edustaa kuitenkin yhtä Suomen laajinta ja verkottuneinta järjestöä, joka antaa turvallisuuskoulutusta ja apua myös arkipäivän onnettomuuksissa [tämä on todettu - - Hallbergin komitean mietinnössä, s. 86-87]. Toisaalta myös varautumisen näkö-

kuulmasta Punaisen Ristin ja sen koordinaatiossa olevan toiminnan kautta saatavien resurssien määrä ja käyttömahdollisuudet eivät ole viranomaisille täysin selviä ja Punaisen Ristin keskeinen tehtävä onkin ohjata viranomaisia hyödyntämään kolmannen sektorin toimijoita omassa valmiussuunnittelussaan.

Valmiustoimikunnat ovat todella oikeita paikkoja kertoa Punaisen Ristin auttamistyöstä laajasti viranomaiskentässä. Edelleen Punainen Risti edustaa Vapaaehtoisen pelastuspalvelun koordinaation kautta 50 eri järjestön auttamisvalmiutta ja helmikuussa allekirjoitetun yt-pöytäkirjan perusteella jatkossa myös erittäin laajaa järjestöjoukkoa. Organisaatiomuutosten takia on luonnollisesti käynyt niin, ettei Suomen Punaisen Ristin alueellinen piiriorganisaatio vastaa viranomaisten toimintarajoja. Tämä on tietysti omiaan hävittämään kontakteja.

Valmiustoimikuntien toiminnassa tulisi jatkossa pystyä entistä paremmin yhteen sovittamaan järjestöjen ja viranomaisten toimintoja. Valmiustoimikunnat ovat oiva paikka yli-maakunnallisten aloitteiden ja kehitysideoiden tekemiseen. Valmiustoimikuntia tarkasteltaessa ei saisi kuitenkaan unohtaa pelastusjohtajien johtamia valmiusryhmiä, sillä näissä on edustettuna selkeämmin Punaisen Ristin päivittäiseen työhön liittyvät yhteistyökumppanit. (Ville-Petteri Pulkkinen, sähköpostiviesti 19.3.2014.)

7.3 Aluehallintoviraston hyödyntämisestä

Sisäministeriö ohjaa aluehallinnon yleistä varautumista (Valtioneuvoston ohjesääntö 262/2003, 15 §), mutta kokonaisuudessaan aluehallintovirastot toimivat kahdeksan eri ministeriön toiminnallisen ohjauksen alaisuudessa (Laki aluehallintovirastoista 896/2009, 10 §). Poikkihallinnollisesti toimivana ohjaus-, valvonta-, kehittämis- ja lupaviranomaisena aluehallintovirastojen asiantuntijatyö on siis laajasti hyödynnettävissä myös käytännön valmiussuunnittelussa. Lain aluehallintovirastoista (896/2009, 4 §) tarkoittamien varautumiseen liittyviä tehtäviä ei suoranaisesti ole korvamerkitty ainoastaan pelastustoimen ja varautumisen vastuualueen tehtäviksi, vaan esimerkiksi varautumisen yhteensovittaminen, kuntien valmiussuunnittelun tukeminen sekä alue- ja paikallishallinnon turvallisuussuunnittelun edistämisen velvoite koskee kaikkia aluehallintovirastossa toimivia vastuualueita. Myös pelastuslaki (379/2011, 46 §) velvoittaa viran-

omaiset, laitokset ja liikelaitokset osallistumaan pelastustoiminnan suunnitteluun tai antamaan pelastusviranomaisille virka- ja asiantuntija-apua.

Vuoden 2014 helmikuussa järjestetty aluehallinnon valmiusharjoitus nosti esiin aluehallintoviraston substanssiosaamisen paremman hyödyntämisen mahdollisuuden. Harjoituksessa tuli ilmi, ettei valmiustoimikuntatyöhön osallistuvilla ollut kokonaiskäsitystä siitä, miten paljon aluehallintovirastoilla on käytännön järjestelyihin liittyvää osaamista. Syyksi epäiltiin sitä, ettei eri toimialojen substanssiosaaminen ole kovin laajalti edustettuna, vaan aluehallintoviraston edustus painottuu vahvasti pelastustoimen ja varautumisen vastuualueelle. Aluehallintovirasto on laaja-alainen alueellinen toimija, jonka useilta eri vastuualueilta löytyy valmiussuunnitteluun liittyvää tieto-taitoa. Aluehallinnon valmiusharjoituksessa käydyn keskustelun tuloksena oli idea siitä, että valmiustoimikuntien takana toimiva aluehallintovirasto voisi osaamisellaan toimia vahvempana varautumisen tukena. Kunnat voisivat esimerkiksi lähettää valmiussuunnitteluun liittyviä kysymyksiä valmiustoimikuntien käsiteltäväksi. Aluehallintoviraston asiantuntijoiden tuki toimisi erityisen hyvin tehtäessä valmiussuunnittelua normaaliolojen lainsäädännön asettamista vaatimuksista. (Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston ruotsinkielisen opetustoimen lakimies Thomas Sundell, sähköpostiviesti 25.2.2014.) Myös aluehallintovirastojen yhteinen strategia-asiakirja asettaa tavoitteeksi, että aluehallintovirastojen toimintakulttuurissa suositaan poikkihallinnollista, monialaiseen asiantuntemukseen ja monipuoliseen osaamiseen perustuvaa toimintatapaa. Strategian mukaan tämä onnistuu tietojohtamisen sekä uusien, horisontaalisten, osallistavien ja osaamista yhdistävien toimintamallien kautta. (Valtioneuvosto 2011, 33.)

Kuntien varautumisen taso vaihtelee suuresti (Valtioneuvosto 2010a, 56 ja havainnointi Pohjanmaan valmiustoimikunnan ja sihteeristön kokouksessa 12.3.2014). Sisäasiainministeriön raportti osoittaa, että esimerkiksi Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston alueella paikallisen turvallisuussuunnittelun yhteistyön haasteena on resurssien puute asukasluvultaan pienissä kunnissa (Sisäasiainministeriö 2011b, 25–27). Tilanne on Kuntaliiton pelastustoimen kehittämispäällikkö Jussi Rahikaisen (sähköpostiviesti 19.3.2014) mukaan parantunut vuonna 2011 voimaan astuneen uuden, kuudennella luvullaan viranomaisyhteistyötä sekä alueelliseen ja paikalliseen turvallisuusyhteistyöhön osallistumista painottavan pelastuslain (379/2011, 42 §) myötä:

pelastuslaitoksen tulee - - toimia yhteistyössä muiden viranomaisten sekä alueella olevien yhteisöjen ja asukkaiden kanssa sekä osallistua paikalliseen ja alueelliseen turvallisuus-suunnittelutyöhön.

Rahikaisen (sähköpostiviesti 19.3.2014) mukaan apu kelpaa pelastuslaitoksille, mutta hän huomauttaa, että tärkeää olisi synkronisoida aluehallintovirastojen ja pelastuslaitosten työ valmiussuunnittelun tukemisessa. Hallbergin komitean mietinnön mukaan esimerkiksi kuntien, aluehallintovirastojen ja pelastuslaitosten varautumiseen liittyvää yhteistyötä ja rooleja tulee edistää siten, että jokaisella toimijalla olisi oma selkeä roolinsa (Valtioneuvosto 2010a, 85).

Mielestäni aluehallintoviraston substanssiosaamisen laaja-alaisempi hyödyntäminen tukisi Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston valmiustoimikuntatyöskentelyssä hyväksi havaittujen (Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston pelastusylitarkastaja Katja Ahola, sähköpostiviesti 3.3.2014) teemakokousten järjestämistä, mutta vaatisi oletettavasti kokousmäärän lisäämistä. Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston lakimies Sundell (sähköpostiviesti 25.2.2014) huomauttaa, että neuvontaan painottuva toiminta olisi hyvin linjassa aluehallintovirastojen informaatio-ohjausta painottavien strategioiden kanssa. Myös sisäisen turvallisuuteen liittyvää operatiivista yhteistyötä harvaan asutulla alueilla kehittämään asetettu HARVA-työryhmä suosittelee, että viranomaisten yhteistoimintakäytänteiden levittämisessä voisi hyödyntää paremmin aluehallintovirastojen osaamista ja yhteistoimintaverkostoja (Sisäasiainministeriö 2011a, 8).

Mielestäni yksi merkittävimmistä haastattelututkimuksen kautta esille nousseista tarpeista ja ehdotuksista oli valmiustoimikuntien konkreettinen hyödyntäminen varautumisen työkaluna. Valmiusharjoitusten osoittamat puutteet ovat kaikkien viranomaisten tiedossa, ja kenties juuri valmiustoimikuntatyön avulla saataisiin arkipäivän varautumisesta vastaavien henkilöiden tietoon esimerkiksi se, ettei puolustusvoimilla riitä häiriötilanteissa sähkövoimakoneita jokaiseen kunnan omistamaan kiinteistöön. Haastattelututkimuksessa esiin nousseen ajatuksen mukaan aluehallintovirastojen alueellisuuden luomaa auktoriteettia ja valmiustoimikuntia voitaisiin käyttää hyödyksi varautumiseen liittyvien asenteiden muuttamisessa ja varautumisvastuiden esille tuomisessa esimerkiksi kunnanhallitusten tai -valtuustojen istuntokauden alussa järjestettävissä tilaisuuksissa. Järjestettävän tapahtuman tavoitteleva hyöty voisi olla molemminpuolinen, kun kunta-

päättäjät saivat tilaisuuden esittää heitä askarruttavia varautumiseen liittyviä kysymyksiä monelle eri viranomaiselle samassa tilaisuudessa.

7.4 Osallistujajoukon suunnitelmallisesta laajentamisesta

Vuosille 2013 ja 2014 päivätty Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston toiminta- ja taloussuunnitelma vihjaa toimintaan osallistuvien organisaatioiden määrän lisäämisestä:

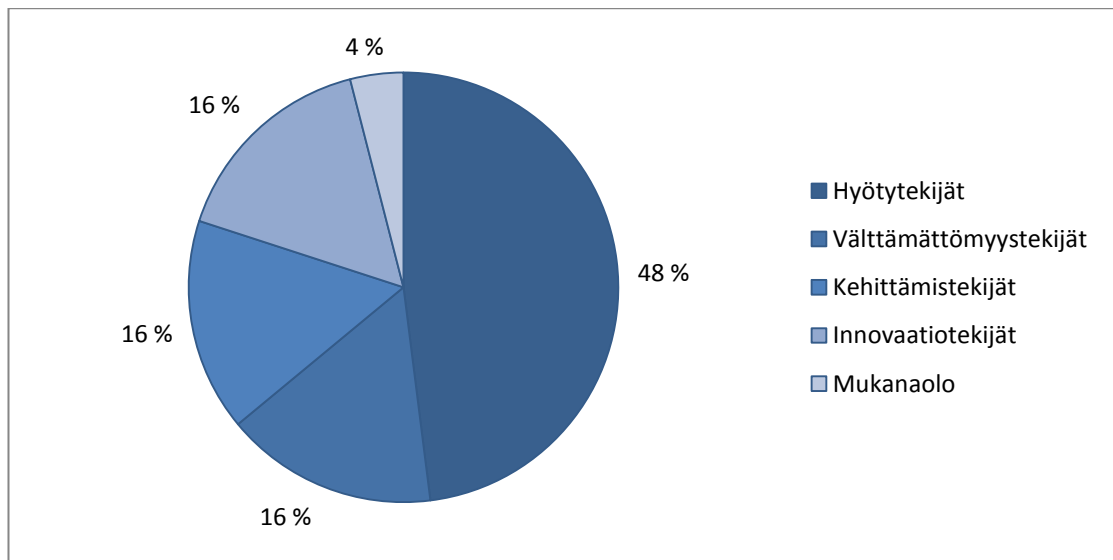
Alueellisen varautumisen yhteensovittamista edistetään panostamalla hyväksi todetulla tavalla valmiustoimikuntatyöskentelyyn ja aktivoimalla uusia yhteistyötahoja toimintaan mukaan (Toiminta- ja taloussuunnitelma 2013-2014, 31).

Uudemmasta, vuodelle 2014 päivitetystä, toiminta- ja taloussuunnitelmasta tämän suunnitain maininta puuttuu (Toiminta- ja taloussuunnitelma 2014). Kyselytutkimuksen mukaan vuoden 2014 aikana perustettava aluehallintoviraston alueen kokoinen valmiustoimikunta aiheuttaa valmiustoimikuntien järjestämiselle strategisia muutoksia. Alueellisen valmiustoimikunnan linjatessa organisaatioiden korkeimman johdon alueellista varautumista valmiusryhmät yhteensovittavat varautumista samalta pohjalta kuin maakunnalliset valmiustoimikunnat ja sihteeristöt nykyisin. Tarkoituksena on vahvistaa maakunnallisia valmiustoimikuntia aluehallintoviraston eri vastuualueiden edustuksella ja lisäämällä sekä elinkeinoelämän ja vapaaehtoissektorin osallistumista. Kyselyn mukaan suunnitelmissa ei kuitenkaan ole ottaa edellä mainittuja toimijoita maakunnallisen tason valmiustoimikuntien tai -ryhmien vakituiseen kokoonpanoon.

Mielestäni toiminnan kehittäminen muuttamalla osallistuvien organisaatioiden joukkoa tulee tehdä luovasti, mutta suunnitelmallisesti. Toimijakentän laajentamisen suunnittelu tulee mielestäni aloittaa asiakaslähtöisesti selvittämällä nykyisten ja tulevien osallistujien tarpeet, vaatimukset ja yhteistyöhön motivoivat tekijät.

Valtonen (2010, 121–123) jakaa lähteenään käyttämiensä tutkimusten alueellisen yhteistyön syyt ja edellytykset viiteen luokkaan. Näissä seitsemässä eri tutkimuksessa yleisimmin esiin noussut syy yhteistyölle on organisaation kokemat hyödyt riskien, re-

sursien, henkilöstön tiedon tai asiantuntemuksen jakamiseen liittyen. Näihin hyötytekijöihin kuuluvat myös niin sanotut yhteisöhyödyt, joissa yhteistyö koetaan hyödyksi omalle organisaatiolle ymmärryksenä tai luottamuksena. Myös välttämättömyystekijöiden, kuten lakiperusteen tai resurssien niukkuuden koettiin olevan syynä tai edellytyksenä yhteistyötoiminnalle. Tunnustusta saivat myös kehittämistekijät, kuten palveluiden parantaminen tai innovaatiotekijät, kuten uusien ratkaisujen löytäminen, ja mukanaolon merkitys. (Kuva 9.) Alueellista yhteistyötä koskeva tutkimus nosti yhteistyön motiiveina esille lainsäädännölliset seikat, lakiperusteiset yhteistyökäytännöt, asiakkaan oikeudet, kehittämistarpeet, resurssien niukkuuden, pakon sekä ajan hengen (Wilén 2008, 75).

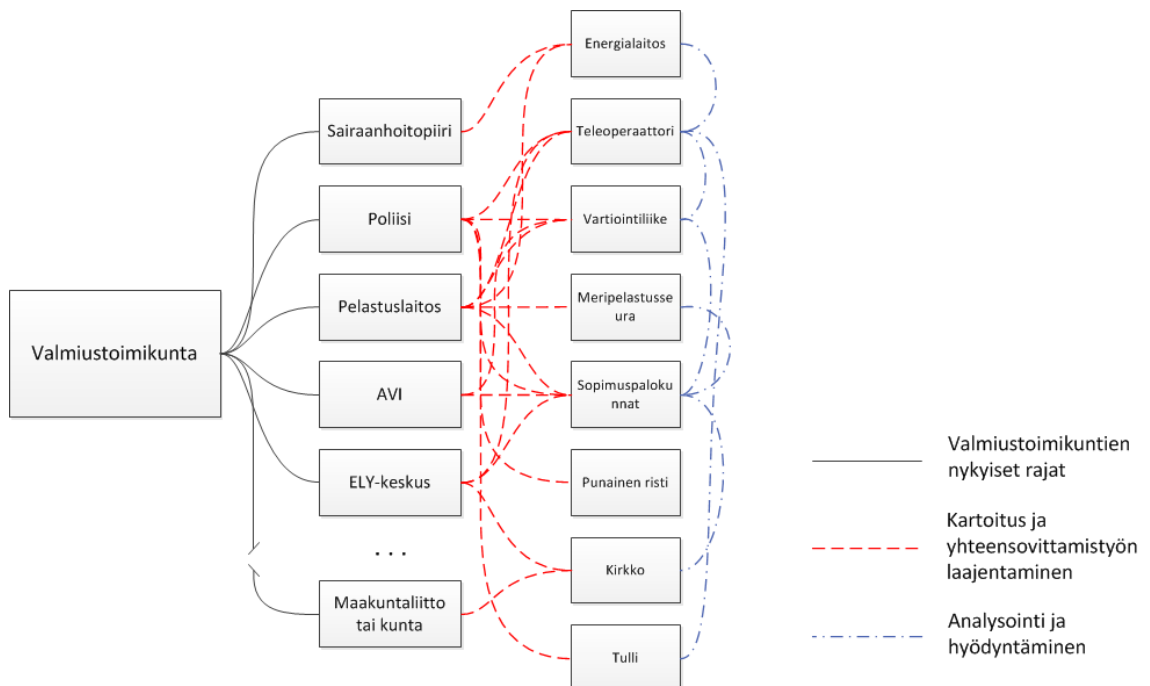


Kuva 9. Tutkimuksissa esiin nousseiden yhteistyön syiden ja edellytysten luokittelu ja jakauma (Valtonen 2010, 122).

Turvallisuus- ja puolustusasiain komitean sihteeristön toimeksiannosta teetetty selvitys osoittaa, että järjestöjä motivoivat tieto, tunnustus ja raha. Selvitys olettaa näiden kolmen tarpeen motivoivan järjestöjä yhteensovittamaan varautumiseen liittyviä toimintojaan viranomaisten kanssa. Ajantasainen tieto on nykypäivän toimintaympäristössä suuri etu, ja tunnustus, kuten rajatulle listalle pääsy, on järjestöille tärkeä asia ja hyödynnettävissä useasta eri näkökulmasta monin eri tavoin. (Warro 2009, 12–13.)

Esimerkiksi pelastuslaitokset lukevat pelastustoiminnan ja siihen varautumisen strategiseksi yhteistoimintakumppaneikseen muiden ohessa myös sopimuspalokunnat, järvi- ja meripelastusyhdistykset, Suomen Punaisen Ristin ja muut vapaaehtoisjärjestöt, mutta korostavat myös koulutusyhteistyötä Pelastusopiston ja pelastusalan järjestöjen kanssa. Lisäksi pelastuslaitokset tunnistivat sidosryhmiksi esimerkiksi Ilmatieteen laitoksen, Säteilyturvakeskuksen ja liikenne- ja viestintäministeriön toimialaan kuuluvat organisaatiot. (Kaukonen 2006, 41–42.)

Mielestäni aluehallintoviraston on mahdotonta hahmottaa valmiustoimikuntatyössä mukana olevien monitahoisten organisaatioiden keskeisiä yhteistyökumppaneita ilman konkreettista kartoittamistyötä. Esimerkiksi Vapaaehtoisella pelastuspalvelulla on takanaan 50 eri jäsenjärjestöä (Ville-Petteri Pulkkinen, sähköpostiviesti 19.3.2014). Useat vapaaehtoisjärjestöt tai elinkeinoelämän toimijat tekevät varautumiseen liittyvää yhteistyötä viranomaisten lisäksi myös toisten vapaaehtoisjärjestöjen tai elinkeinoelämän kanssa. Mielestäni toiminnan laajentaminen vaatii tarpeiden ja vaatimusten analysoinnin lisäksi monipuolista, moniulotteista ja asiakaslähtöistä yhteisten sidosryhmien tarkastelua. (Kuva 10.)



Kuva 10. Sidossuhteiltaan ja organisaatioiltaan periaatteellinen kuva toiminnan laajentamisen vaatimasta kartoittamisesta.

Vaikka järjestöjä ja elinkeinoelämän toimijoita ei hyödynnettäisi varsinaisen toimikunnan kutsuttuina jäseninä, voidaan niistä hyvin suunniteltujen teemakokousten kautta saada konkreettinen ja molemminpuolinen hyöty. Omakohtainen kokemukseni valmiusharjoituksista on, että varautumiseen liittyvä hiljainen tieto ja tietämys auttavat tekemään oikeita päätöksiä arkipäiväisessä työnteossa ja harjoittelutilanteissa ja sitä kautta myös häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa.

7.5 Valmiustoimikuntien maakunnallisuudesta ja alueellisuudesta

Aluehallintovirastojen strategia-asiakirjan mukaan:

Aluehallintovirasto toimii turvallisuustyön yhteen sovittajana alueellaan. Turvallisuutta ei voida ylläpitää vain julkisen sektorin voimin, vaan se edellyttää viranomaisten, elinkeinoelämän ja kansalaisjärjestöjen välistä laaja-alaista, jatkuvaa ja tavoitteellista yhteistyötä. Tätä varten kehitetään alueellisen turvallisuusyhteistyön toimintamalli. Yhteistyömalliin sisältyy sekä kiinteää määrämuotoista että vapaamuotoista verkostoyhteistyötä. Malli kattaa sekä alueellisen että paikallisen turvallisuusyhteistyön. (Valtiovarainministeriö 2011, 38.)

Aluehallintovirastoille annettua varautumisen alueellista yhteensovittamistehtävää hallitus perustelee aluehallinnon laajalla, kansalaisten, ministeriöiden ja ammatillisten asiantuntijoiden näkökulmat yhdistävällä tehtävällä (HE 155/1999, 2.2). Turvallisuuden yhteistoiminta tarvitsee valtakunnallisen ja paikallisen turvallisuustason solmukohdassa toimivaa alueellista tasoa. Turvallisuuden ja siten myös varautumisen kannalta tärkeää on alueellisen tason toimijoiden ja alueellisten turvallisuusviranomaisten käsitys konkreettisista aluetta uhkaavista uhista ja saatavilla olevista resursseista. Kiireisesti toteutetun aluehallintouudistuksen myötä valtion aluehallinnon yksiköt ovat paisuneet niin suuriksi, että maakuntajakolain tarkoittamien alueellisesti tarkoitustenmukaisten kokonaisuuksien suunnittelu on jäänyt laaja-alaisen turvallisuuden näkökulmasta huomiotta. Aluejakoa ja sitä kautta alueellisen tason yhteistyötä ovat sotkeneet osaltaan myös pelastustoimen, hätäkeskuslaitoksen, poliisilaitoksen sekä puolustusvoimien uudistukset. Turvallisuustoimijoiden yhteistyöstä väitöskirjansa kirjoittanut tutkija toteaaakin, etteivät

edellä mainitut uudistukset noudata alueellisen yhteistyön kannalta tarkasteltuna juuri minkäänlaista logiikkaa. (Vesa Valtonen 2010, 143–144.)

Kyselytutkimuksessa esitin aluehallintovirastoille kysymyksen siitä, koetaanko mahdolliset aluehallinnon tulevat rakenneuudistukset uhkana varautumisen yhteistyölle tai sen yhteensovittamiselle. Toimintaan osallistuvilta organisaatioilta kysyin, onko organisaatioiden eroavista aluejaoista koitunut ongelmia. Lisäksi kysyin, toimiiko maakunnallinen valmiustoimikunta sopivan kokoisella alueella ja pitäisikö toimintaa siirtää kansalliseen tai paikallisempaan suuntaan. Kysymykseni perustui valmiustoimikunnan kokouksessa tekemääni havaintoon aluejakojen erilaisuudesta ja niiden aiheuttamasta keskustelusta.

Kyselytutkimuksessa ilmeni, että Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto kokee maakunnallisen jaon sapluunan toimivaksi. Maakunnallisuuden koetaan edistävän hyviä tuloksia arkipäivän yhteistyössä, valmiusharjoituksissa ja resurssien suunnitelmallisessa yhteiskäytössä, mutta myös luottamuksen sekä hyvien käytänteiden sekä tiedon välityksen ja vuorovaikutuksen mahdollistajana.

Ainoastaan maakunnalliseen jakoon perustuva tilanne kuitenkin muuttuu, kun suunnitelluun alla oleva Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston koko alueen alueellinen valmiustoimikunta perustetaan vuoden 2014 aikana. Aluehallintovirasto perustelee (Länsi- ja Sisä-Suomen pelastustoimen ja varautumisen vastuualueen johtaja Tarja Wiikinkoski, sähköpostiviesti 28.3.2014) asiaa sisäministeriön ohjauskirjeellä (Sisäasiainministeriön pelastusosaston kirje aluehallintovirastoille 18.12.2012), jossa ohjeistetaan valmiustoimikuntia ylijohtajavetoisiksi. Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto perustelee tarvetta muutokselle alueen varautumistyön koordinoinnilla (Tarja Wiikinkoski, sähköpostiviesti 23.5.2014). Yksityiskohtaisemmin tulevaa valmiustoimikuntien työnjakoa perusteltiin kyselytutkimuksen yhteydessä seuraavasti:

LSSAVIn kokoinen valmiustoimikunta linjaa alueen korkeimman johdon kesken alueellista varautumista ja alueelliset valmiusryhmät tekevät laajaa yhteen sovittavaa työtänsä lähes samalta pohjalta kuin nyt valmiustoimikunnat ja sihteeristöt.

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston toiminta- ja taloussuunnitelma (2014, 35) perustelee alueellisen ja maakunnallisen toiminnan rinnakkaisuutta seuraavasti:

Alueellisen varautumisen yhteensovittamisen mallia kehitetään perustamalla aluehallintoviraston alueen kattava valmiustoimikunta ja määrittelemällä samalla nykyisille alueellisille valmiustoimikunnille niille sopiva tehtäväkokonaisuus. Molempia toimijoita tarvitaan varmistamaan varautumisen yhteistyö, mahdollistamaan alueellisen tilannekuvan rakentamisessa tarvittava yhteistoiminta ja vahvistamaan kokonaisturvallisuusstrategian tavoitteiden saavuttamista.

Mahdollista konsensuspäätöstä varten esille tutkimuksessa tuotiin myös ajatus siitä, ettei uutta toimikuntaa tarvita, vaan kokonaisturvallisuusstrategian toimeenpanoa ja toteutumista seuraamaan perustettu Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston ylijohtajavetoinen kokonaisturvallisuuden yhteistyöryhmä voisi ottaa vastuulleen myös varautumisasioiden käsittelyn. Aluehallintoviraston ylimmän johdon ratkaistavaksi jää, onko alueellisen valmiustoimikunnan perustaminen kokonaisturvallisuuden yhteistyöryhmän rinnalle Hallbergin komitean (Valtioneuvosto 2010a) purettavaksi tarkoittamaa päällekkäisyyttä vai yhteistyön edellytysten luomista. Kyselyn mukaan maakunnallisten valmiustoimikuntien säilyttäminen koetaan kuitenkin ehdottoman tärkeäksi.

Aluehallintoviraston lisäksi myös valmiustoimikuntien toimintaan osallistuvat organisaatiot kokivat maakunnallisen jaon sopivana. Vain yksi vastaaja ehdotti laajempaa toiminta-aluetta ja muutamat kokivat toiminnan haasteeksi aluejakoihin liittyvän kokonaiskoordinoinnin. Esille tuotiin myös huoli päällekkäisten useiden toimikuntien työskentelyn kustannustehokkuudesta, kun kokouksiin osallistuminen suurella alueella edellyttää matkustamista. Ei siis liene yhtä vastausta kysymykseen, käytetäänkö joko alueellista tai maakunnallista valmiustoimikuntajärjestelmää. Molempien toimikuntien yhtäaikaisen käytön puolesta puhuvat tutkimukseeni osallistuneet toiminnallisen varautumisen kanssa työskentelevät viranomaiset. Samoja viitteitä antaa myös hallituksen esitys aluehallintoviraston tehtäväksi nykyisin voimassa olevaan aluehallintovirastolakiin (896/2009). Esityksen perusteluiden mukaan aluehallintovirasto on vastuussa varautumisen yhteensovittamisesta sekä alue- että paikallistasolla (HE 59/2009, 1.1).

Maakunnallisen tason yhteensovittajaorganisaation puuttumisen aiheuttamista seurauksista löytyy esimerkkejä. Vuonna 2010 toimintansa aloittanut Etelä-Karjalan turvalli-

suus- ja valmiustoimikunta on perustettu ”poikaporukalla” (Meuronen 2013), yhteiseen tarpeeseen perustuen. Vaikka perustamisryhmään viittaava termi on varsin karkea ilmaisu, antaa se mielestäni parhaan ja ytimekkäimmän kuvan EKTURVA:n perustamisen taustoista.

Etelä-Karjalan turvallisuus- ja valmiustoimikunnan tehtävänä ovat toimialueensa turvallisuussuunnitteluun liittyvien toimenpiteiden yhteensovittaminen ja koordinoiminen. Imatran ja Lappeenrannan seutukuntien ylimmän johdon foorumina se on toiminta-alueeltaan maakunnallinen, mutta toiminta-ajatukseltaan maakunnallisia valmiustoimikuntia enemmän kokonaisturvallisuuteen painottuvampi. Esimerkiksi kriittisten infrastruktuurin finanssi- ja elintarvikealaa edustamaan on kutsuttu alueen kauppakamarin ja yrittäjien edustus. Jälkeenpäin toimintaan mukaan on kutsuttu myös aluehallintovirasto. EKTURVA:n puheenjohtajana toimii Lappeenrannan kaupunginjohtaja ja toimikunnalla on apunaan asioita valmisteleva sihteeristö. (Meuronen 2013.)

Tutkimukseni yhteydessä halusin selvittää tarkemmin maakunnallisen varautumisen foorumin perustamisen taustoja. Yksi EKTURVA:n idean kehittäjistä on Lappeenrannan kaupungin turvallisuuspäällikkö Ari-Pekka Meuronen. Hänen (puhelinkeskustelu 27.3.2014 ja sähköpostiviesti 14.5.2014) mukaansa idea maakunnalliseen toimintaan lähti siitä, että huomattiin turvallisuusviranomaisten erilaisten työryhmien käsittelevän kuntien varautumiseen liittyviä asioita ilman kuntien edustajien läsnäoloa. Esimerkiksi Länsi- ja Sisä-Suomessa kunnat eivät osallistu maakunnallisten valmiustoimikuntien kokouksiin, vaan niiden on katsottu edustavan itseään maakuntien liittojen kautta. Kunnat ovat luonnollisesti tärkeä osa maakunnallista ja, alueellista varautumista ja Meurosen (puhelinkeskustelu 27.3.2014) mukaan maakuntien liitoilla on suuri merkitys alueiden kehittämisessä, mutta niillä ei voida korvata kuntien edustusta ja niiden varautumisen yhteensovittamiseen tai valmiussuunnitteluun liittyviä tarpeita. Lisäksi hän painottaa, että aidosta tarpeesta perustettu toimikunta on lähtökohtaisesti hyvin toimiva ja osallistujien motivaatio on suurempi, kun osallistumiskäskey ei tule korkeammalta auktoriteetilta. EKTURVA on siis kääntänyt turvallisuuden tilaajan ja tuottajan roolit päällelleen. Malli (Meuronen 2013), jossa turvallisuusviranomaiset palvelevat yhteiskuntaa on Meurosen (puhelinkeskustelu 27.3.2013) mukaan koettu toimivaksi. Hän ei kokeensa perusteella uskalla suositella aluehallintovirastojen valmiustoimikuntien alueellista organisaatiota ainoaksi varautumisen yhteensovittamismalliksi. Myös osallistuville

organisaatioille kohdistamissani kysely- ja haastattelututkimuksissa nousi useasti esiin mielipide siitä, että yhteensovittamistyö on sitä toimivampaa, mitä lähempänä osallistuvia organisaatioita yhteensovittamista järjestetään.

8 NOIDANKEHÄSTÄ KEHITTÄMISEN KEHÄÄN

Monen eri toimijan toimintaa yhteensovittava rooli on haasteellinen. Osallistuvien organisaatioiden perustehtävä tai tavoitteet saattavat olla niin erilaisia, ettei toiminnan yhteensovittamiselle löydy oikeanlaista asennetta tai motivaatiota:

Toimijoiden keskinäinen kilpailu ja erilaiset tavoitteet asettavat operatiivis-taktisen tason yhteistoiminnan koordinoinnille omat haasteensa. Kaikki eivät ole eivätkä halua olla koordinoitavissa, minkä seurauksena yhteisten tavoitteiden ja toimintaprosessien hyväksymistä ei tapahdu. (Valtonen 2010, 154.)

Tässä luvussa esitän osallistuvien organisaatioiden mielipiteitä ja arvioita valmiustoimikuntatyön tuloksellisuudesta, toiminnan arvostuksesta sekä motivaatiosta työhön osallistumiseen. Mielestäni negatiivisen kehittymisen kierteen katkaisemiseksi tai sen ehkäisemiseksi riittää asiakaslähtöinen toiminnan tehostaminen.

8.1 Toiminnan tuloksista parempaan motivaatioon

Osallistuville organisaatioille kohdistamassani kyselyssä kysyin, ovatko osallistujat tyytyväisiä valmiustoimikunnista saatavaan hyötyyn niin oman organisaation toiminnan kuin toisaalta myös alueellisen varautumisen kannalta. Kysely osoitti, ettei toimintaan oltu täysin tyytyväisiä. Yksi vastaaja vastasi kiertelevän positiiviseen sävyyn, että työllä on saatu paljon hyvää aikaan, ja kertoi olevansa toimintaan olosuhteet huomioiden tyytyväinen. Myös toimintaa kiitteleviä löytyi:

melko tyytyväinen, saatu oman organisaation valmiustoimintaan tukea ja riittävää taustatietoa, hyvä toimintatapoja ja ennen kaikkea saatu hyvät henkilökontaktit eri organisaatioihin

Tyytyväisyyttä toimintaan oman organisaation kannalta kuvailtiin myös välttäväksi, toiminnalla ei koettu saavan lisäarvoa omalle toiminnalle. Yksi vastaaja vastasi tuloksia kartoittaviin kysymyksiini kysymyksellä:

Mitä tuloksia? - - Eikai toimikunta mitään tuloksia ole saanut aikaan?

Alueellisen varautumisen hyötyjen kannalta suhtautuminen oli hieman positiivisempaa. Valmiustoimikuntatyön summattiin olevan enemmän informoivaa kuin itse substanssiin paneutuvaa, mutta sen koettiin silti edistäneen asioita ja tietoisuutta varsinkin normaaliolojen onnettomuus- ja häiriötilanteisiin liittyen.

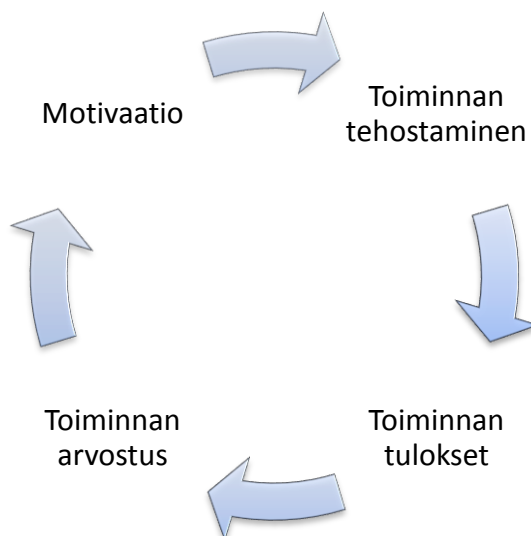
Mielestäni huolestuttavinta oli kyselytutkimuksesta saatu tieto siitä, etteivät kaikki organisaatiot saa edustamaltaan organisaatiolta riittäviä resursseja tai tukea valmiustoimikuntatyöhön osallistumiseen. Niille, jotka vastasivat kielteisesti kysymykseen oman organisaation tuen saamisesta, esitin jatkokysymyksen siitä, onko kyse valmiustoimikunnan toiminnan arvostuksen, henkilöstöressurssien vai ajan puutteesta. Tähän tarkentavaan kysymykseen en kuitenkaan saanut vastausta. Oma arvioni on, että ongelma johtuu taloudellisen tilanteen lisäksi alueellisen maanpuolustuksen erikoiskurssilla esille tuotuun ongelmaan siitä, etteivät osallistujat voi esittää tarpeeksi selkeitä perusteita toimintaan osallistumiselle. Sisäasiainministeriön vuonna 2012 toimittama ohjauskirje ei suoranaisesti anna perusteita toimintaan osallistumiselle, vaan aluehallintovirastolle ja valmiustoimikuntien toiminnalle (Sisäasiainministeriön pelastusosaston kirje aluehallintovirastoille 18.12.2012).

Toiminnan tuloksiin liittyen esitin osallistuville organisaatioille kysymyksen myös siitä, jalkautuvatko valmiustoimikunnassa käsitellyt asiat tehokkaasti organisaation toimintaan. Huolenaiheeni oli, että valmiustoimikunnassa esille tuotu tieto, käsitellyt asiat, tehdyt päätökset, ja sitä kautta koko toiminta jää hiljaiseksi tiedoksi. Huoleni oli onneksi turha, sillä vastaajat olivat lähes yksimielisiä siitä, että valmiustoimikuntien toiminta jalkautuu riittävällä laajuudella. Yksi vastaaja arvioi asian riippuvan kokouksiin osallistuvasta henkilöstä ja yhden mielestä asiat saisivat jalkautua tehokkaamminkin. Tutkimuksen kannalta on toki otettava huomioon, että kukin kysymykseen vastannut oli periaatteellisella tasolla esteellinen arvioimaan toimintaansa objektiivisesti.

8.2 Toiminnan tehostamisesta toiminnan arvostukseen

Opinnäytetyöni tulokset osoittavat, että valmiustoimikuntien rakenne ja toimintamallit, mutta myös aluehallintovirastojen sekä osallistuvien organisaatioiden tyytyväisyys ja asenteet toimintaa ja toiminnan kehittämistä kohtaan vaihtelevat suuresti. Kokonaisvaltaisen varautumisen yhteensovittamistyön ja toiminnan yhtenäisyyden esteiksi koettiin säädösperusta ja ohjeistuksen suurpiirteisyys, resurssien puutteet sekä nykyisiksi vakiintuneet toimintamallit. Opinnäytetyöni tutkimustulosten mukaan valmiustoimikuntatyön kehittäminen vaatii toimia ja kehittämistä niin sisäministeriöltä, aluehallintovirastoilta kuin toimintaan osallistuvilta organisaatioilta.

Mikäli valmiustoimikuntien kehittämistarpeet pitää kiteyttää yhteen sanaan, valintani olisi *asiakslähtöisyys*. Asiakslähtöisellä toiminnan tehostamisella voidaan valmiustoimikuntia kehittää varautumisen foorumista arvostetuksi ja proaktiivisesti toimivaksi varautumisen työkaluksi. Mielestäni aluehallintovirastolta tarvittavien valmiustoimikuntatyön kehittämistoimenpiteet voidaan tiivistää asiakslähtöisyyden ympärillä pyöriväksi neljän askeleen hermeneuttiseksi kehäksi (Kuva 11). Toiminnan asiakslähtöisen tehostamisen tai kehittämisen kautta saatavat paremmat tulokset luovat hyvän perustan toiminnan arvostukselle. Toiminnan arvostus parantaa valmiustoimikuntatyöhön osallistumisen ja sen kehittämisen motivaatiota ja hyvällä motivaatiolla luodaan hyvät edellytykset toiminnan jatkokehittämiseksi.



Kuva 11. Valmiustoimikuntien toiminnan kehittäminen on päättymätön prosessi.

9 KEHITTÄMISEHDOTUKSET

Tässä kappaleessa esittelen opinnäytetyöni kysely- ja haastattelututkimuksista sekä kvantitatiivisen aineiston tarkastelun ja havainnointini kautta vahvasti esiin nousseet valmiustoimikuntien kehittämiseen liittyvät teemat. Ehdotukseni valmiustoimikuntien kehittämiseksi ovat seuraavat:

📌 **Varautumisen tulevaisuuden aktiivisempi seuraaminen myös aluetasolla.**

Toimintaympäristön muutokset vaativat turvallisuusympäristössä tapahtuvien muutosten tarkastelemista ja nykyistä tehokkaampaa muutosten seurannaisvaikutusten analysointia (Valtioneuvosto 2010a, 74). Varautumisen ja sen yhteensovittamistyön lähtökohtana on hyvä turvallisuusympäristön seuranta, muutosten vaikutusten arviointi, voimavarojen ylläpidon ja kehittämisen seuranta (kuten kuvassa 6 sivulla 29). Valmiustoimikuntatyöskentelyyn osallistuvat organisaatiot ovat kokeneet valtakunnallisten strategioiden jalkautumisen alueelliseen toimintaan hitaaksi. Tämä tarkoittaa sitä, että alueellisesta yhteensovittamisesta vastaavalle aluehallintovirastolle jää suuri vastuu turvallisuusympäristön seurannan ja siinä tapahtuvien muutosten vaikutusten arvioinnin suhteen.

📌 **Asiakas- tai osallistujalähtöisyyden huomioiminen kaikessa toiminnassa.**

Aluehallintovirastojen yhtenä yhteisenä arvona on asiakaslähtöisyys. Osallistujalähtöisyys ei kuitenkaan näy valmiustoimikuntatyöhön liittyvissä strategisissa tulossopimuksissa tai toiminnan tulosten tavoitteiden seurannassa. Mielestäni asiakaslähtöisyys on huomioitava valmiustoimikuntien toiminnan strategisessa suunnittelussa, toimintaan osallistettavien organisaatioiden määrittelyssä, valmiustoimikuntien toiminnan tavoitteissa, toiminnan kehittämisessä, toiminnassa, ja toiminnan tulosten seurannassa. Osallistujalähtöisyyden avulla valmiustoimikuntia voidaan kehittää aidosti varautumista edistäväksi työkaluksi ja siirtyä noidankehästä kehittämisen kehään. Asiakaslähtöinen ajattelutapa edellyttää mielestäni kehittämismetodia, jossa pääpaino on toimintaan osallistuvien organisaatioiden toiminnasta kokema hyöty ja toiminnalla saavutetun kokonaisturvallisuuden parantuminen. Osallistujalähtöistä toimintaa edistää myös kiertävä puheenjohtajuus, videoneuvotteluyhteydet sekä teemakokoukset, mutta toisaalta esimerkiksi valmiustoimikuntien työmäärän kurissa pitäminen.

- 📍 **Toimintaan osallistettavien organisaatioiden uudelleenmäärittely.** Varautumisesta eivät vastaa ainoastaan viranomaiset, vaan koko yhteiskunta mukaan lukien kolmannen sektorin ja elinkeinoelämän toimijat. Asia on luonnollisesti huomioitava varautumisen yhteensovitusorganisaatiomallin strategisessa suunnittelussa. Järjestöt ovat esittäneet toiveita päästä mukaan valtakunnallisen ja alueellisen tason konkreettista viranomaistyötä tekeviin työryhmiin (Warro 2009, 12). Mikäli valmiustoimikuntien osallistujamäärää ei voida kasvattaa, voidaan osallistuvien organisaatioiden kiertävällä edustuksella ja hyvin suunniteltujen teemakokousten määrän lisäämisellä tai tehostamisella ottaa mukaan myös muita varautumiseen liittyviä keskeisiä organisaatioita.
- 📍 **Varautumisen yhteensovittamistehtävän tarkempi määrittely asetuksissa tai ohjeistuksessa.** Sekä aluehallintovirastot että valmiustoimikuntatyöhön osallistuvat organisaatiot toivoivat varautumien yhteensovittamistehtävän selkeämpää määrittelyä ja sitomista säädöksiin. Tehtävien tarkempi määrittely myös osallistuvien organisaatioiden kannalta saattaisi vähentää opinnäytetyöni aluehallintovirastoille ja valmiustoimikuntatyöskentelyyn osallistuville organisaatioille suunnatussa kyselytutkimuksessa esiin nousutta tarvetta valmiustoimikuntien toiminnan valtakunnalliselle yhtenäistämiseksi ja kehittämiseksi.

Sekä erityisesti Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston maakunnallisten valmiustoimikuntien kehittämisen tueksi:

- 📍 **Aluehallintovirastolle vahvempi ja ohjaavampi rooli.** Osallistuvat organisaatiot toivoivat Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastolta kokonaisvastuullisempaa koordinoitua. Aluehallintoviraston mietittäväksi jää, miten aluehallintovirasto tai vuoden 2014 aikana perustettava aluehallintoviraston alueen kokoinen valmiustoimikunta antaa parhaiten tukensa ja ohjauksensa kolmelle tai useammalle maakunnallisen tason valmiustoimikunnalle tai –ryhmälle.

10 POHDINTA

Tämän opinnäytetyön tarkoituksena oli selvittää aluehallintovirastojen valmiustoimikuntien kehittämistarpeita ja -mahdollisuuksia. Vaikka tutkimuskohde oli tiukasti rajattu, oli varsinainen tutkimustehtävä hyvin laaja. Tutkimus käsitteli hyvin yleisellä tasolla valmiustoimikuntien kehittämisen osa-alueita, jolloin esimerkiksi niiden rakenteesta, toimintatavoista tai toiminnan tuloksista ei saatu kuin ohuesti läpileikkaavat mielipidetulokset. Tämä opinnäytetyö on kuitenkin ensimmäinen nimenomaan valmiustoimikunnista tehty tutkimus ja saattaa siten olla jatkotutkimuksia ajatellen merkittävä. Opinnäytetyöni aihepiiri oli mielestäni haastava, sillä opintoni Pelastusopiston palopäällystön koulutusohjelmassa eivät ymmärrettävistä syistä käsitelleet kovinkaan laajasti alueellisen tason varautumista. Lisäksi opetussuunnitelmaan merkitystä varautumisen opintojakson suorittamisesta oli kulunut jo neljä vuotta. Toimeksiannon saatuani valmiustoimikunnat olivat minulle täysin uusi tuttavuus.

Ongelmia aihepiiriin perehtymisessä aiheutti varautumisen sanaston keskeneräisyys ja jäsentelemättömyys. Esimerkiksi rajanveto kokonaisturvallisuuden ja varautumisen välillä mietitytti minua. En ole ongelmani kanssa yksin, sillä havainnointitutkimukseni mukaan valmiustoimikuntien kokouksissa eri viranomaiset kehottivat toisiaan tarkkuuteen varautumisen liittyvien termien käytössä. Yhteistyöprosessien kehittämisen lisäksi myös yhteisen ja jatkuvasti kehittyvän termistön kehittäminen on yksi yhteistyöosaamisen kehittämisen peruspilareista, ja sitä kautta yksi turvallisuuteen liittyvän yhteistoiminnan tärkeimmistä kehityskohteista (Valtonen 2010, 5, 14 ja 258). ja esimerkiksi vuonna 2009 valmistunut varautumisen ja väestönsuojelun sanasto (TSK) on päivitystyön alla.

Suuriksi ongelmiksi koin tutkimustyötä haittaavat asenteet. Sähköisesti tehdyn kyselyn erikoisuus ilmeni siten, että mielipiteet esitettiin pääosin hyvin kärkkäästi. Tämä osoitautui sekä hyväksi että huonoksi ratkaisuksi. Vastuulliseksi tehtäväkseni jäi provokatiivisten vastausten arvottaminen, mutta toisaalta äärimmäisten mielipiteiden avulla sain tutkimukseen hyvää mielipiteiden keskustelua. Itselleni kuitenkin kaikkein suurimmiksi yllätyksiksi osoittautuivat aluehallintovirastojen asenteet kehittämistyötä kohtaan. Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston pelastustoimen ja varautumisen vastuualueen

johtajan ennakoilmoituksista ja pyynnöistä huolimatta vain neljä aluehallintovirastoa vastasi materiaalipyyntöön.

Mielestäni yksi keskeisimmistä alueellisen varautumisen yhteensovittamiseen liittyvistä jatkotutkimuksia vaativista asiakokonaisuuksista on yhteensovittamistyön tuloksellisuuden mittaaminen. Tutkimuksen myötä itselleni yllätykseksi nousi asenteiden laaja kirjo ja yksittäisten mielipiteiden selvittämisen sijaan tärkeää olisi tutkia, millä tasolla varautumiseen liittyvää yhteensovittamistyötä on tehokkainta ja kaikille osapuolille mielekkäintä. Asiaan liittyvät tutkimustarpeet myös siitä, miten valmiustoimikunnissa käsitellyt asiat jalkautuvat kunkin organisaation henkilöstölle.

Mielestäni myös alueellisen riski- ja uhkatarkastelun käytännöt vaativat tutkimuksia. Valmiustoimikuntatyöhön osallistuvat organisaatiot ovat kokeneet valtakunnallisen tason strategioiden jalkautuvan hitaasti alueelliselle tai maakunnalliselle tasolle. Lisäksi samansisältöistä alueellisia uhkia analysoivaa työtä tehdään usealla eri alueella, useassa eri organisaatiossa sekä valtakunnallisella sekä kansallisella tasolla. Uhkien tarkastelemiseen liittyy oleellisesti myös turvallisuusympäristön seuranta ja siinä tapahtuvien muutosten vaikutusten arviointi. Lisäksi varautumisen perustuessa ennakointiin, ei tulevaisuuden trendien tai skenaarioiden vaikutusta yhteensovittamistyöhön sovi väheksyä.

Mikäli valmiustoimikuntatyöskentelyä halutaan kehittää konkreettisempaan ja työtä tekevämpään suuntaan, vaatii se konkreettisia toimia. Mielestäni yksi tehokkaimmista keinoista varautumisen yhteensovittamiseen ja varautumisen tason nostamiseen olisi se, että kunnat saisivat laaja-alaisempaa ohjausta varautumisen suunnitteluun. Valmiusharjoitusten myötä ongelmat ovat varmasti tulleet aluehallintovirastojen ja viranomaisten tietoon, mutta konkreettisen kuntatason valmiudenedistämistyön puuttuessa toistuvat ongelmat jokaisessa valmiusharjoituksessa yhä uudelleen. Mielestäni olisikin tarpeen selvittää, millaista tukea kunnat kaipaavat valmiuden suunnittelun tueksi.

Opinnäytetyöni kyselytutkimuksessa aluehallintovirastot tyrmäsivät kysymyksen operatiivisen toiminnan tukemisesta ja valmiustoimikuntien toimintaan osallistuvien organisaatioiden edustajat esittivät useaan otteeseen toiveen siitä, ettei valmiustoimikunnan roolia laajenneta tai vahvisteta merkittävästi. Myös sisäministeriön kirjeet painottavat, ettei valmiustoimikunnalla ole operatiivista roolia. Tutkimuksissani ilmeni kuitenkin

ajatus siitä, että valmiustoimikunnilla olisi edellytykset kokoontua pitkäkestoisissa häiriötilanteissa ajoittain esimerkiksi tilannetietoa kerääväksi ja välittävä foorumiksi. Tutkimuksen mukaan tällaista roolia oli valmiusharjoitusten ja lintuinfluenssaepidemia yhteydessä kokeiltu, mutta tulokset eivät antaneet aihetta muuttaa nykyistä normaalioloissa käytössä olevaa toimintalinjaa tai roolia. Tutkimuksen mukaan myös valmiustoimikuntien liiallinen päätösvalta koettiin organisaation normaalia toimintaa ja johdosuhteita sotkevaksi asiaksi. Yhdeksi jatkotutkimusaiheeksi kuitenkin nostettiin turvallisuustilojen rajojen kartoittamisen. Se, missä vaiheessa tilanne muuttuu häiriötilanteesta poikkeusoloksi, oli joillekin osallistuville organisaatioille epäselvää.

Opinnäytetyöni kyselytutkimukseen vastaajat olivat suurimmaksi osaksi Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston valmiustoimikuntien jäseniä. Mielestäni olisi kuitenkin kiinnostavaa saada kattavat mielipiteet kehittämissuhteista ja -mahdollisuuksista kartoitettua myös muiden aluehallintovirastojen alueelta.

LÄHTEET

Aineisto

Alueellisen maanpuolustuksen erikoiskurssi. 1.-2.10.2012 Tampereen UKK-instituutissa Länsi- ja Sisä-Suomen sekä Lounais-Suomen valmiustoimikuntien ja niiden sihteeristöjen jäsenille järjestetyn alueellisen maanpuolustuksen erikoiskurssin nro LSSAVI1/2012 materiaali. Ryhmätyöskentelyn tulokset, 6 tiedostoa. Aineisto Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston ja opinnäytetyöntekijän hallussa.

Aluehallintovirastojen päivitetty strategiset tulossopimukset. Kuuden aluehallintoviraston strategisten tulossopimusten 2012–2015 päivitykset vuosille 2013–2015.

Aluehallintovirastojen strategiset tulossopimukset. Kuuden aluehallintoviraston strategiset tulossopimukset 2012–2015.

Aluehallintovirastojen varautumisen yhteistoimintaryhmän kokousmuistiot. Sisäasiainministeriön asettaman varautumisen yhteistoimintaryhmän kokousmuistiot vuosilta 2012–2013; yhteensä 5 kpl. Aineisto Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston ja opinnäytetyöntekijän hallussa.

Kokousmuistiot 2009–2014. Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastolle tieteellistä tutkimusta ja suunnittelu-, selvitys- ja kehittämistyötä varten toimitetut aluehallintovirastojen valmiustoimikuntien ja sihteeristöjen kokousmuistiot. Neljän aluehallintoviraston seitsemän eri valmiustoimikunnan ja niiden sihteeristöjen kokousmuistiot; yhteensä 53 kpl. Tilanne 20.4.2014. Aineisto Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston ja opinnäytetyöntekijän hallussa.

LSAVI 2013. LSAVI, valmiustoimikunta. Lounais-Suomen aluehallintoviraston valmiustoimikunnan muistiinpanoja.

Pohjois-Suomen aluehallintoviraston strateginen tulossopimus vuosille 2012–2015.

Päivitys vuosille 2013-2015.

Virallislähteet

Hallintolaki (434/2003)

HE 155/1999 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi lääninhallituslain 2 ja 4 §:n muuttamisesta.

HE 72/2002 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäytötlain muuttamisesta.

HE 59/2009 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle aluehallinnon uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi.

Laki aluehallintovirastoista (896/2009)

Laki lääninhallituslain 2 ja 4 §:n muuttamisesta (348/2000)

Laki metsätuhojen torjunnasta (1087/2013)

Laki Suomen metsäkeskuksesta (418/2011)

Laki Yleisradio Oy:stä (1380/1993)

Lääninhallituslaki (22/1997)

Maakuntajakolaki (1159/1997)

Pelastuslaki (379/2011)

Rautatielaki (304/2011)

Vakuutusyhtiölaki (521/2009)

Valmiuslaki (1080/1991)

Valmiuslaki (1552/2011)

Valtioneuvoston asetus aluehallintovirastoista (906/2009)

Valtioneuvoston asetus turvallisuuskomiteasta (77/2013)

Valtioneuvoston asetus valtioneuvoston ohjesäännön muuttamisesta (905/2009)

Valtioneuvoston ohjesääntö (262/2003)

Viestintämarkkinalaki (393/2003)

Kirjeet

Sisäasiainministeriön kirje lääninhallituksille 12.10.2004. SM-2004-00232/Tu-311.
Läänin valmiustoimikuntien perustaminen.

Sisäasiainministeriön pelastusosaston kirje aluehallintovirastoille 18.12.2012.
SMDno/2012/2204. *Aluehallintovirastojen valmiustoimikunnat.*

Länsi-Suomen lääninhallituksen pelastusosaston kirje 16.12.2008. TU-31. *Alueellisten valmiustoimikuntien sihteeristö.*

Kirjallisuuslähteet

Perttula, J. 2013. *Kolmas sektori turvallisuuden osatekijänä*. Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 107. Tampereen yliopistopaino Oy/Juvenes Print. Tampere.

Sisäasiainministeriö 2011a. *Operatiivisen yhteistyön kehittäminen harvaan asutuilla alueilla*. Raportti. 15.2.2011.

Sisäasiainministeriö 2011b. *Turvallisuusyhteistyöllä tuloksia. Arvioita paikallisen turvallisuussuunnittelun tilanteesta 2011*. Raportti. Sisäasiainministeriön julkaisuja 22/2011. Sisäasiainministeriö. Helsinki.

Sisäasiainministeriö 2011c. *Pelastuslaitosten osallistuminen sisäisen turvallisuuden ohjelman toimeenpanoon*. Väliarviointi 2011. Sisäasiainministeriön julkaisuja 2/2011. Sisäasiainministeriö. Helsinki.

Sisäasiainministeriö 2012. *Turvallisempi huominen. Sisäisen turvallisuuden ohjelma*. Valtioneuvoston periaatepäätös. Sisäasiainministeriön julkaisusarja 26/2012. Sisäasiainministeriö. Helsinki.

Siuruainen, E. ym. 2003. *Selvitys aluehallinnon varautumisesta – toimiva aluehallinto kaikissa oloissa*. Sisäasiainministeriön asettaman aluehallinnon varautumisen työryhmän selvitys.

Taleb, N. N. 2010. *Musta joutsen: Erittäin epätodennäköisen vaikutus*. Terra Cognita. Helsinki.

TSK = *Varautumisen ja väestönsuojelun sanasto (TSK 39)*. 2009. Suomen Pelastusalan Keskusjärjestö SPEK.

Tuomi, J. & Sarajärvi A. 2009. *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. 5., uudistettu laitos. Tammi. Helsinki.

Valtioneuvoston kanslia. 2011. *Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma*. Hallitusohjelma.

Valtonen, V. 2010. *Turvallisuustoimijoiden yhteistyö operatiivis-taktisesta näkökulmasta*. Akateeminen väitöskirja. Maanpuolustuskorkeakoulu. Edita Prima Oy. Helsinki.

Wilén, A-T. 2008. *Luottamus alueellisen yhteistyön haasteena ja mahdollisuutena*. Akateeminen väitöskirja. Tampereen yliopisto. Tampereen yliopistopaino Oy – Juvenes Print. Tampere.

Verkkolähteet

Etelä-Suomen aluehallintoviraston strateginen tulossopimus 2012–2015. Päivitys vuodelle 2013–2015. www-dokumentti.

<http://www.avi.fi/documents/10191/37918/EASAVI+strateginen+tulossopimus+2012+-+2015/767a5a12-06cf-46ad-a788-874b107c9034>. 1.4.2014.

Kaukonen, E. 2006. *Pelastuslaitoksen kehittyvä rooli maakunnallisena toimijana*. Pelastusopiston julkaisu. B-sarja: Tutkimusraportit 4/2006. Pelastusopisto. www-dokumentti. http://www.pelastusopisto.fi/download/35606_Kaukonen2006.pdf?672b9f3a0d17d188.

Kaukonen, E. (toim.) 2008. *Pelastustoimen tulevaisuuden ennakointi. Pelastustoimen tulevaisuusluotausraadin osaraportti 1*. Tutkimusraportit 2/2008. Pelastusopisto. www-dokumentti. www.pelastusopisto.fi/download/34016_Ennakointiraportti1.pdf. 1.4.2014.

Kokonaisturvallisuuden yhteistoiminta Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston toimialueella. www-dokumentti.

http://www.avi.fi/documents/10191/38152/L%C3%A4nsi-ja_Sis%C3%A4-Suomen_AVIn_kokonaisturvallisuus_13122013-+ajankohtaiskatsaus.pdf. 21.5.2014.

Kokonaisturvallisuusstrategia 2012–2015. www-dokumentti.

http://www.intermin.fi/download/39878_Kokonaisturvallisuusstrategia_2012-2015.pdf. 1.4.2014.

Kokonaisturvallisuusstrategian 2012–2015 toimenpidesalkku. Kokonaisturvallisuuden yhteistoimintaan liittyvät kansalliset ja alueelliset toimenpiteet. 2013. www-dokumentti. http://www.intermin.fi/download/47940_Lansi_ja_sisasuomen_avi.pdf?1687ca5fa3b4d088. 1.4.2014.

Lääninhallitukset. www-dokumentti. <http://www.laaninhallitus.fi/>. 25.11.2013.

Maanmittauslaitos 2014. www-dokumentti.

http://www.maanmittauslaitos.fi/sites/default/files/alat_su_2014.xlsx. 20.4.2014.

Meuronen, A-P. 2013. Kokonaisturvallisuus ja varautuminen Etelä-Karjalassa – Etelä-Karjalan malli.

<http://www.turvallisuuskomitea.fi/index.php/fi/component/dropfiles/?task=frontfile.download&id=9>.

MSB 2011. *A first step towards a national risk assessment. National risk identification.* Swedish Civil Contingencies Agency. www-dokumentti.

https://msb.se/Upload/Forebyggande/Krisberedskap/A_first_step_towards_a_nat_riskassessment_en_final_.pdf.

Puolustusneuvosto 1999. *Varautuminen yhteiskunnan häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin.* Edita. Helsinki. www-dokumentti.

http://www.defmin.fi/files/349/675_varautuminen.pdf. 1.4.2014.

Ström, M. 2007. *Varautuminen kunnassa.* Pelastusopiston julkaisu. A-sarja: Oppimateriaalit 3/2007. www-dokumentti.

http://www.pelastusopisto.fi/download/35628_Strom2007.pdf?50a08f5ab0b4d088. 1.4.2014.

Toiminta- ja taloussuunnitelma 2013–2014. Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto. www-dokumentti. https://www.avi.fi/documents/10191/178960/LSSAVI_TTS_2013-2014.pdf/b0d9083f-688f-43ad-a5c8-d091d68c58af. 3.5.2014.

Toiminta- ja taloussuunnitelma 2014. Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto. www-dokumentti.

http://www.avi.fi/documents/10191/178960/LSSAVI_TTS_2014.pdf/efce4e15-e027-4124-a680-57244a04a60e. 1.4.2014.

Valtioneuvosto 2009. *Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2009.* Valtioneuvoston selonteko VNS x/2009. www-dokumentti.

<http://valtioneuvosto.fi/tiedostot/julkinen/pdf/2009/turvallisuus-ja-puolustuspoliittinen-selonteko/selonteko.pdf>. 1.4.2014.

Valtioneuvosto 2010a. *Varautuminen ja kokonaisturvallisuus*. Komiteamietintö. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 21/2010. www-dokumentti.

http://vnk.fi/julkaisukansio/2010/j21-varautuminen-j1511-beredskap-j1811-preparedness/PDF/J2110_Varautuminen.pdf. 1.4.2014.

Valtioneuvosto 2010b. *Yhteiskunnan turvallisuusstrategia*. Valtioneuvoston periaatepäätös 16.12.2010. www-dokumentti.

http://www.defmin.fi/files/1696/Yhteiskunnan_turvallisuusstrategia_2010.pdf. 1.4.2014.

Valtioneuvosto 2012. *Valtioneuvoston periaatepäätös kokonaisturvallisuudesta*. www-dokumentti.

<http://valtioneuvosto.fi/tiedostot/julkinen/periaatepaatokset/2012/kokonaisturvallisuus/fi.pdf>. 1.4.2014.

Valtiovarainministeriö 2011. *Aluehallintovirastojen strategia-asiakirja 2012–2015*.

Valtiovarainministeriön julkaisuja 33a/2011. www-dokumentti.

https://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/04_hallinnon_kehittaminen/20110920Alueha/AVIen_strategia.pdf. 1.4.2014.

Valtiovarainministeriö 2014. *Tullin suunnitteluasiakirjat. Strategia-asiakirja 2012–2015. Tulostavoitesopimus 2014. Ennakolliset tavoitteet vuosille 2015-2017*. www-dokumentti.

http://www.tulli.fi/fi/suomen_tulli/tulli_tutuksi/tulosohjaus/asiakirjat/Tulostavoite_2014.pdf. 1.5.2014.

Warro, E. 2009. *Kansalaisjärjestöt ja yhteiskunnan varautuminen*. www-dokumentti.

http://www.defmin.fi/files/1559/kansalaisjarjestot_ja_yhtkunnan_varautuminen.pdf. 3.5.2014.

Yhteiskunnan turvallisuusstrategia. Powerpoint -esitys, Yhteiskunnan turvallisuusstrategia. <http://www.yhteiskunnanturvallisuus.fi/fi/materiaalit>. 5.5.2014.

LIITTEET

Liite 1. Osallistujamatriisi

Liite 2. Kysely aluehallintovirastoille

Liite 3. Kysely osallistuville organisaatioille

| # | Muut turvallisuusviranomaiset | | | | | | | Ministeriöt | | | 3.sektori | | | | Muut | | | | | | | | | | Yhteensä | |
|----|-------------------------------|----------------------|--|------------------|-------|----------------------|---------------------------------|------------------------------------|----------------|---------------------|------------------|-----|-----------------------|--------|-----------------|----------------|---------------------|-------------|-----------------------------|-------------------|------------------|-------|--------|------|----------|-----------|
| | Polisi (sis. AVI & Supo) | PV / aluetoim. / MPK | Rajavartiolaitos, Häätäkeskuslaitos, Merivartiosto | Hätäkeskuslaitos | Tulli | Rikosseuraamuslaitos | Sosiaali- ja terveystoimi (SHP) | Muut turvallisuusviranomaiset yht. | Sisäministeriö | Puolustusministeriö | Ministeriöt yht. | SPR | SPEK / Pelastusliitot | Kirkot | 3. sektori yht. | Pelastusopisto | Huoltovarmuuskeskus | Metsäkeskus | Suomen ympäristökeskus SYKE | Maakuntien liitot | Kunta / kaupunki | Media | Poolit | Muut | | Muut yht. |
| | 55 | 58 | 11 | 34 | 0 | 0 | 31 | 189 | 1 | 1 | 2 | 9 | 4 | 8 | 21 | 4 | 0 | 11 | 1 | 35 | 9 | 3 | 2 | 3 | 68 | 610 |
| 1 | 1 | 1 | | | | | 1 | 3 | | | 0 | | | | 0 | | | | | | | | | | 0 | 10 |
| 2 | 1 | 1 | | | | | | 2 | | | 0 | | | | 0 | | | | | | | | | | 0 | 8 |
| 3 | 1 | 1 | | | | | 1 | 3 | | | 0 | | | | 0 | | | | | 1 | | | | | 1 | 9 |
| 4 | 2 | 3 | | 1 | | | 1 | 7 | | | 0 | | | | 0 | | | | | | | | | | 0 | 15 |
| 5 | | 1 | | | | | | 2 | | | 0 | | | | 0 | | | | | | | | | | 0 | 7 |
| 6 | | 1 | | | | | | 2 | | | 0 | | | | 0 | | | | | | | | | | 0 | 7 |
| 7 | 3 | 1 | | | | | 1 | 5 | 1 | | 1 | 1 | | | 1 | | | | | | | | | | 0 | 16 |
| 8 | 1 | 1 | | | | | | 3 | 1 | | 0 | 1 | | | 1 | | | | | 1 | | | | | 1 | 8 |
| 9 | 1 | 1 | | | | | | 2 | | | 0 | | | | 0 | | | | | | | | | | 0 | 8 |
| 10 | | 1 | | | | | 1 | 2 | | | 0 | | | | 0 | | | | | 1 | | | | | 0 | 5 |
| 11 | 1 | 1 | | | | | | 2 | | | 0 | | | | 0 | | | | | | | | | | 2 | 8 |
| 12 | 1 | 1 | | | | | 4 | 6 | | | 0 | | | | 0 | | | | | | | | | | 0 | 12 |
| 13 | 1 | 1 | | | | | | 2 | | | 0 | | | | 0 | | | 2 | | | | | | | 2 | 8 |
| 14 | 1 | 1 | | 1 | | | 1 | 4 | | | 0 | | | | 0 | | | | | | | | | | 1 | 9 |
| 15 | 1 | 2 | | | | | | 3 | | | 0 | | | | 0 | | 1 | | | 1 | | | | | 1 | 8 |
| 16 | | 1 | | | | | | 1 | | | 0 | | | | 0 | | | | | 1 | | | | | 1 | 8 |
| 17 | | | | | | | 1 | 1 | | | 0 | | | | 0 | | | | | 1 | | | | | 3 | 8 |
| 18 | 1 | 1 | | | | | 1 | 3 | | | 0 | | | | 0 | | | | | 1 | | | | | 4 | 16 |
| 19 | | | 1 | 1 | | | | 2 | | | 0 | | | | 0 | 1 | | | | 2 | | | | | 1 | 11 |
| 20 | 1 | | | | | | | 1 | | | 0 | | | | 0 | 1 | | | | 2 | | | 1 | | 2 | 12 |
| 21 | | 1 | 1 | 1 | | | | 3 | | | 0 | | | | 0 | | | | | 1 | | | 1 | | 2 | 13 |
| 22 | 1 | 1 | 1 | 1 | | | 1 | 5 | | | 0 | | | | 0 | | 1 | | | 1 | | | | | 0 | 11 |
| 23 | 3 | 1 | | | | | 2 | 6 | | | 0 | | | | 0 | | 1 | | | 1 | | | | | 1 | 13 |
| 24 | 3 | | | | | | | 3 | | | 0 | | | | 0 | | | | | | | | | | 1 | 9 |
| 25 | | 1 | 1 | 1 | | | 1 | 4 | | | 0 | | | | 0 | | | | | 1 | | | | | 0 | 12 |
| 26 | 2 | 1 | | 1 | | | | 4 | | | 0 | | | | 0 | | 1 | | | | | | | | 0 | 12 |
| 27 | 1 | 3 | | 2 | | | | 6 | | | 0 | 2 | 1 | | 3 | | | | | | | | | | 0 | 15 |
| 28 | 1 | 2 | | | | | | 3 | | | 0 | | | | 0 | | | | | | | | | | 2 | 10 |
| 29 | 1 | 2 | | 2 | | | 1 | 6 | | | 0 | | | | 0 | | | | | | | | | | 0 | 12 |
| 30 | 2 | 1 | | | | | | 3 | | | 0 | | | | 0 | | | | | 1 | | | 1 | | 4 | 12 |
| 31 | 1 | 1 | | 2 | | | | 4 | | | 0 | | | | 0 | | | | | | | | | | 2 | 12 |
| 32 | 2 | 1 | | 3 | | | | 6 | | | 0 | | | | 0 | 2 | | 1 | | 1 | | | | | 1 | 11 |
| 33 | 3 | 1 | | 3 | | | 1 | 8 | | | 0 | | | | 0 | | 1 | | | 1 | | | | | 2 | 14 |
| 34 | 1 | 1 | | 1 | | | | 3 | | | 0 | | | | 0 | | | | | 1 | | | | | 2 | 8 |
| 35 | 2 | 1 | | 1 | | | | 4 | | | 0 | | | | 0 | | 1 | | | 1 | | | | | 1 | 10 |
| 36 | 1 | 1 | | | | | 1 | 3 | | | 0 | | | | 0 | | | | | 1 | 1 | | | | 1 | 9 |
| 37 | 1 | 2 | | 1 | | | | 4 | | | 0 | | | | 0 | | | | | 1 | | | | | 0 | 7 |
| 38 | 1 | 2 | | 1 | | | 1 | 5 | | | 0 | | | | 0 | | | | | 1 | | | | | 1 | 10 |
| 39 | 1 | 1 | | 1 | | | | 3 | | | 0 | | | | 0 | | | | | | | | | | 0 | 7 |
| 40 | | 1 | | 1 | | | 1 | 3 | | | 0 | | | | 0 | | | | | | | | | | 0 | 8 |
| 41 | 2 | 1 | | 1 | | | 1 | 5 | | | 0 | | | | 0 | | | | | | | | | | 0 | 11 |
| 42 | 1 | 1 | | 1 | | | | 3 | | | 0 | | | | 0 | | | | | 1 | | | | | 1 | 8 |
| 43 | 1 | 1 | | 1 | | | 1 | 4 | | | 0 | | | | 0 | | | | | 1 | | | | | 1 | 8 |
| 44 | | 1 | | 1 | | | 1 | 3 | | | 0 | | | | 0 | | | | | 1 | | | | | 1 | 10 |
| 45 | 1 | 1 | | 1 | | | 1 | 4 | | | 0 | | | | 0 | | | | | 1 | | | | | 1 | 10 |
| 46 | 1 | 3 | 2 | 1 | | | 1 | 8 | | | 0 | 1 | 2 | | 3 | | | 1 | | 1 | | 1 | | | 3 | 29 |
| 47 | | | | | | | | 0 | | | 0 | | | | 0 | | | | | | | | | | 0 | 8 |
| 48 | 1 | 2 | 1 | 1 | | | | 5 | | 1 | 1 | | 2 | | 3 | | | | | 1 | 2 | | | | 3 | 24 |
| 49 | 1 | 1 | 1 | | | | | 3 | | | 0 | 2 | 1 | 1 | 4 | | | | | 1 | 1 | 1 | | 1 | 4 | 17 |
| 50 | | 1 | | | | | | 1 | | | 0 | | | 1 | 1 | | | | | | | | | | 3 | 12 |
| 51 | 1 | | 1 | | | | | 2 | | | 0 | 1 | | 1 | 2 | | | 1 | | 2 | | 1 | | 1 | 3 | 15 |
| 52 | | | | | | | | 0 | | | 0 | | | | 0 | | | | | 1 | | | | | 1 | 9 |
| 53 | 1 | 1 | 1 | 1 | | | | 4 | | | 0 | 1 | 1 | | 2 | | | | | 1 | | | | 1 | 2 | 16 |
| 54 | 1 | | 1 | 1 | | | 2 | 5 | | | 0 | 1 | | | 1 | | | | | 1 | 3 | 2 | | | 6 | 25 |

VALMIUSTOIMIKUNNAT - KYSELY ALUEHALLINTOVIRASTOLLE

Lähetetty sähköpostitse: 7.3.2014.

Vastaanottajat: 10 henkilöä, Aluehallintovirastojen valmiustoimikuntien yhteyshenkilöt; johtajat/ylitarkastajat.

Hei,

olen Pelastusopiston palopäälylystön koulutusohjelman opiskelija. Opinnäytetyöaiheeni liittyy alueellisten valmiustoimikuntien toiminnan kehittämiseen. Tutkimukseni tavoitteena on kartoittaa aluehallintovirastojen valmiustoimikuntien toiminnan perustaa, toiminnan tarkoitusta, nykytilaa sekä selvittää niiden toimintaa ja toiminnan tuloksia. Opinnäytetyöni tuloksia on tarkoitus voida käyttää valmiustoimikuntatyön toiminnan kehittämiseen. Tutkimuksen johtopäätelminä annan ehdotukseni valmiustoimikuntatyön kehittämiseksi.

Pyytäisin Teitä vastaamaan tässä sähköpostissa esittämiini kysymyksiin **22.3.2014 mennessä**. Vastaathan kysymyksiin kriittisesti, rakentavasti ja rehellisesti, jotta siitä saatavat tutkimustulokset palvelisivat tarkoitustaan. Tietämättömyyden tunnustaminen on arvokas tieto, josta ei rankaista. Vääriä vastauksia ei siis ole. Voit vastata suoraan sähköpostitse tai halutessasi vaikka nimettömästi Webropol-kyselyn kautta.

1. Koetko mahdolliset tulevat aluehallinnon rakenneuudistukset uhkana varautumisen yhteistyölle tai sen yhteensovittamiselle?
2. Mitkä ovat aluehallintoviraston tavoitteet tai vaatimukset valmiustoimikuntien toimintaan liittyen? Onko muita tavoitteita kuin strategisessa tulossopimuksessa mainitut? Onko valmiustoimikunnalla omaa strategiaa tai muuta toimintaa ohjaavaa sisäistä asiakirjaa?
3. Kuinka monta alueellista aluehallintoviraston valmiustoimikuntaa toimialueellanne toimii?
4. Minkälainen organisaatorakenne valmiustoimikunnilla on? Onko valmiustoimikunnalla sihteeristö? Kokoontuuko sihteeristö erikseen?

5. Mitkä organisaatiot osallistuvat valmiustoimikuntatyöhön? Mitkä sihteeristöön? Miten kokoonpano on muuttunut viime vuosina, miksi?
6. Millainen on jako viranomaisten, elinkeinoelämän ja vapaaehtoissektorin kesken? Onko so-piva?
7. Toimiiko aluehallintoviraston alueella muita kuin aluehallintoviraston omia valmiustoimi-kunnan kaltaisia varautumiseen liittyviä yhteensovittajaorganisaatioita?
8. Onko valmiustoimikuntien toimintaa koetettu kehittää toimialueellanne? Jos on, miten?
9. Minkälaista yhteistyötä on varautumisen valtakunnallisten toimijoiden [esim. turvallisuusko-mitean], muiden valmiustoimikuntien tai niiden kaltaisten organisaatioiden [turvallisuusklus-terit, EKTURVA, TUVA ym.] kanssa? Onko yhteistyö mielestänne riittävää?
10. Onko osallistuvien organisaatioiden eroavista aluejaoista [esim. ELY, AVI, maavoimat ym.] koitunut ongelmia? Miten ongelmia on ehkäisty?
11. Millaisiin uhkamalleihin ja riskiarvioihin toiminta perustuu?
12. Miten valmiustoimikunnat seuraavat turvallisuusympäristöä ja alueellista turvallisuustilannet-ta? Miten muutosten vaikutuksia arvioidaan?
13. Onko valmiustoimikunnalla aidot edellytykset myös operatiivisen toiminnan tukemiseen?
Onko valmiustoimikuntaa ajateltu toimijaksi todellisessa häiriötilanteessa esimerkiksi tilan-nekuvan luomisen tai välittämisen apuna?
14. Jos operatiivista toimintaa on, onko toimintaa suunniteltu? (varaukset, toimintasuunnitelma, hälytysjärjestelmä ym.)
15. Miten valmiustoimikuntien toiminnan tuloksellisuutta arvioidaan?
16. Edistääkö valmiustoimikunta aluehallintoviraston ja kunkin osallistujaorganisaation yhteis-työtä myös valmiustoimikuntatoiminnan ulkopuolella?
17. Onko alueellisen varautumisen yhteensovitusorganisaatiomalli mielestäsi toimiva ja tehokas?
18. Minkälaisen roolin näkisit valmiustoimikunnalle tulevaisuudessa?
19. Vapaa sana: kehitysehdotukset tai terveiset muille valmiustoimikunnille, risut tai ruusut opinnäytetyön tekijälle ym.

Suuret kiitokset vaivannäöstänne ja osallistumisestanne.

Antti Kätevä

Projektityöntekijä

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto

Pelastustoimen ja varautumisen vastuualue

VALMIUSTOIMIKUNNAT - KYSELY OSALLISTUVILLE ORGANISAATIOILLE

Lähetetty sähköpostitse: 7.3.2014 (7.4.2014).

Vastaanottajat: yhteensä 19 henkilöä, osallistuvat organisaatiot; pääasiassa Pirkanmaan valmiustoimikunta ja sihteeristö, mutta myös esimerkiksi Lapin ja Itä-Suomen aluehallintovirastojen valmiustoimikuntatyöhön osallistuvat henkilöt.

Hei,

olen Pelastusopiston palopäälylystön koulutusohjelman opiskelija. Opinnäytetyöaiheeni liittyy alueellisten valmiustoimikuntien toiminnan kehittämiseen. Tutkimukseni tavoitteena on kartoittaa aluehallintovirastojen valmiustoimikuntien toiminnan perustaa, toiminnan tarkoitusta, nykytilaa sekä selvittää niiden toimintaa ja toiminnan tuloksia. Opinnäytetyöni tuloksia on tarkoitus voida käyttää valmiustoimikuntatyön toiminnan kehittämiseen. Tutkimuksen johtopäätelminä annan ehdotukseni valmiustoimikuntatyön kehittämiseksi.

Pyytäisin Teitä vastaamaan tässä sähköpostissa esittämiini kysymyksiin **22.3.2013 (18.4.2014) mennessä**. Vastaathan kysymyksiin kriittisesti, rakentavasti ja rehellisesti, jotta siitä saatavat tutkimustulokset palvelisivat tarkoitustaan. Tietämättömyyden tai asioiden toimimattomuuden tunnustaminen on arvokas tieto, josta ei rankaista. Vääriä vastauksia ei siis ole. Voit vastata kyselyyn suoraan sähköpostitse. Mikäli kysymyslista tuntuu pitkältä, voit jättää vastaamatta mielestäsi turhiin, vaikeisiin tai liian laajoihin kysymyksiin.

1. Ovatko valmiustoimikuntien toiminnan rajat selkeät? (toimivaltuudet, tavoitteet)
2. Onko valmiustoimikuntien kokoustekniikka mielestäsi toimivaa? Saavatko kaikki organisaatiot tuotua asiansa esille?
3. Onko mielestäsi osallistuvien organisaatioiden eroavista aluejaoista koitunut ongelmia?
4. Toivoisitko jollekin organisaatiolle parempaa osallistumisaktiivisuutta tai suurempaa roolia? Puuttuuko toiminnasta jokin tärkeä toimija?

5. Oletko saanut edustamaltasi organisaatiolta riittävät resurssit ja tuen valmiustoimikuntatyöskentelyyn osallistumiseen?
6. Onko toiminnassa tuotu esille muiden toimintaan osallistuvien organisaatioiden tehtävät, vastuut, hallinnolliset rajat ja resurssit?
7. Koetko aluehallinnon valmiustoimikuntatyöskentelyn tehokkaaksi, tärkeäksi, hyödylliseksi ja tarkoituksenmukaiseksi?
8. Toimiiko valmiustoimikunta riittävän laajalla/pienellä alueella – pitäisikö toimintaa siirtää kansallisempaan tai paikallisempaan suuntaan?
9. Oletko tyytyväinen toiminnan tuloksiin oman organisaation toiminnan kannalta?
10. Oletko tyytyväinen toiminnan tuloksiin alueellisen varautumisen kannalta?
11. Onko toiminnalla saatu aikaiseksi kiinteää yhteistyötä osallistujaorganisaatioiden välille (kousten ulkopuolelle)?
12. Edistääkö valmiustoimikunta aluehallinnon ja osallistujaorganisaation yhteistyötä myös valmiustoimikuntatoiminnan ulkopuolella?
13. Valmiustoimikunnilla ei varsinaisesti ole päätösvaltaa, vaan toiminta perustuu asianosaisten keskinäiseen sopimiseen. Riittääkö tämä?
14. Jalkautuvatko valmiustoimikunnissa käsitellyt asiat tehokkaasti organisaatiosi toimintaan vai jäävätkö asiat hiljaiseksi tiedoksi?
15. Otetaanko toiminnassa huomioon kaikki turvallisuustilat (normaaliolot, normaaliolosten häiriötilanteet sekä poikkeusolot)?
16. Minkälaisen roolin näkisit valmiustoimikunnalle tulevaisuudessa?
17. Vapaa sana: kehitysehdotukset tai terveiset muille valmiustoimikunnille, risut tai ruusut opinnäytetyön tekijälle ym.

Suuret kiitokset vaivannäöstänne ja osallistumisestanne!

Antti Kätevä

Projektityöntekijä

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto

Pelastustoimen ja varautumisen vastuualue