

JULKAISU

Roosa Talvitie, Hannu Rantanen ja  
Eeva Hämäläinen

## **Kunnan rooli turvallisuudessa korostuu**



# **Kunnan rooli turvallisuudessa korostuu**

Roosa Talvitie, Hannu Rantanen ja  
Eeva Hämäläinen

# **Kunnan rooli turvallisuudessa korostuu**

**KAKS – Kunnallisan  
kehittämissäitiö**

Kunnallisan kehittämissäitiön Julkaisu 20  
2018

ISBN 978-952-349-016-1  
ISSN 2489-963

# Sisällys

1 Johdanto .....	7
Kuntalaisen turvallisuus muutoksien kourissa.....	7
Monta tulokulmaa kuntalaisten turvallisuus- ja pelastuspalveluihin.....	8
2 Keskiössä kuntalaisen turvallisuus- ja pelastuspalvelut.....	10
Tutkimuksen metodit ja aineisto.....	11
3 Turvallisuustoimijat ja toimintaympäristö .....	13
Yhteiskunnan turvallisuusstrategian painotukset.....	13
Suomalainen viranomaistyö on maailmanlaajuisestikin katsottuna ainutlaatuista.....	14
Kunta on keskeinen turvallisuuden edistäjä.....	14
Kolmas sektori turvallisuutta lisäämässä .....	15
Spontaani kansalaistoiminta ja neljäs sektori uusi voimavara myös turvallisuutta lisäämässä .....	18
Elinkeinoelämän moninainen rooli .....	18
4 Turvallisuusympäristön murros – uudet uhat.....	20
Ilmastonmuutos koskettaa jokaista.....	20
Vaikka maahanmuutto olisi hallitsematonta, vaikutusten ei sitä pitäisi olla .....	21
Ulkoinen turvallisuus voi tuoda nopeita vaikutuksia myös paikalliseen turvallisuuteen.....	22
Talouselämän rakenteet muuttuvat ja teknologinen kehitys jatkuu kiivaana .....	22
Sosiaalinen murros lisää turvattomuutta.....	23
5 Johtaminen – Mikä muuttuu ja kenen ehdoilla? .....	24
Alati muuttuva aluehallinto .....	24
Alueelliset erot on otettava huomioon .....	24
Kenen ääni kuuluu maakunnan päätöksenteossa?.....	25
6 Digitalisaatio – Osa ratkaisua vai osa ongelmaa?.....	28
Tietotekniikka palvelee, mutta uhkana riippuvuus .....	28
Yhteiskunnan häiriötilanteet haasteena.....	29
Sote- ja maakuntauudistus sekoittaa pakkaa .....	30
7 Varautuminen – Kuka varautuu ja mihin?.....	33

Lainsäädäntö varautumisen osalta on varsin niukkaa.....	33
Varautumisen tarpeeseen on havahduttu.....	34
Ei yhteistä koordinaatiota – Tuoko maakuntaudistus apua?.....	35
Varautumisen vastuu säilyy kunnissa, mutta katoavatko edellytykset onnistua.....	36
Aktiiviset kansalaiset varautuvat, miten käy passiivisten.....	36
8 Viestintä rakentaa turvallisuutta.....	38
Tiedottamisesta vuorovaikuttamiseen .....	38
Kuntalainen – hallintoalamainen vai aktiivinen osallistuja? .....	38
Tahtoa ja mahdollisuuksia osallistavaan viestintään on.....	39
Kohti viestivää maakuntaa.....	40
Kriisi herättää tiedontarpeen.....	41
Miksi kriisiviestinnässä on niin vaikea onnistua?.....	42
9 Katse eteenpäin: Kunta keskeisenä turvallisuustoimijana .....	45
Uudet uhkakuvat ja toimintaympäristön muutos vaativat hereillä oloa ja konkreettisia toimia.....	45
Päätöksenteko ei saa karata liian kauaksi kuntalaisista .....	46
Digiloikan sijaan jatkuvaa kehitystä.....	46
Varautuminen ei ole vain viranomaisten tehtävä .....	47
Tunne kriisiviestintäohjeesi .....	47
Lähteet.....	48

# 1 Johdanto

## Kuntalaisen turvallisuus muutoksien kourissa

Viimeisen kahdenkymmenen vuoden aikana Suomessa on turvallisuusalalla tehty merkittäviä uudistuksia, joissa kaikissa on ollut nähtävissä keskittäminen yhä suurempiin yksiköihin, mitä on perusteltu tehokkuuden lisäämisellä ja samalla on korostettu saatavissa olevia säästöjä.

Pyrkimys keskittämiseen ja hallinnon tehostamiseen jatkuu edelleen. Parhailaan käynnissä on sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus ja siihen liittyvä maakuntahallinnon perustaminen, joka on yksi Suomen historian laajimmista hallinnon ja toimintatapojen uudistuksista. Uudistuksen myötä Suomeen ollaan synnyttämässä valtion ja kunnan rinnalle uusi alueellinen hallintoyksikkö – maakunta, jonka on tarkoitus ottaa hoitaakseen sosiaali- ja terveyshuollon lisäksi myös useista muista tehtäviä. Muutokset koskettavat niin satojen tuhansien ihmisten työtä ja kansalaisten palveluja kuin eri toimintojen ohjausta ja verotusta.

Läpi sote- ja maakuntauudistuksen valmistelun sen ympärillä on leijunut sinikkäästi epävarmuuden pilvi. Uudistuksen aloitusajankohta on ottanut jo pariin kertaan takapakkia. Ensimmäisen kerran hallitus päätti myöhäistää aikataulua vuodella kesällä 2017 ja vuotta myöhemmin kolme hallituspuoluetta hyväksyi sote-uudistuksen lykkäytymisen vuoteen 2021. Vaikka uudistus ei annettu aikataulussa tai sellaisenaan koskaan täysin toteutuisikaan, varmaa on, että hallinnon ja toimintatapojen tehostamisen ja keskittämisen tavoitteet eivät katoa. Muutoksia, uudistuksia, reformeja ja rakenteiden uusiksi laittamista nähdään jatkossakin.

Osana aiottua sote- ja maakuntauudistusta valmistellaan samanaikaisesti myös pelastustoimen uudistusta. Tavoitteena on, että pelastuspalvelujen järjestäminen siirtyy kunnilta uusille maakunnille 1.1.2021. Kun otetaan huomioon sote- ja maakuntauudistukseen liittyvien muutosten laajuus, käytävissä oleva aika, joka lykkäyksistä huolimatta on lyhyt, ja suunnitteluun käytettävät resurssit erityisesti toiminnan substanssin osalta, riskinä on, että pelastustoimen keskittäminen nähdään pelkkänä hallinnollisena sivujuonteena suuressa ponnistuksessa, eikä pelastuspalveluiden tosiasialliseen saatavuuteen tai laatuun panosteta riittämiin.

Vaikka sosiaali-, terveys- ja pelastuspalveluista vastaisikin jatkossa maakunta, kunnan tehtävänä on yhä huolehtia monista kuntalaisen peruspalveluista, kuten opetus- ja kulttuuripalveluista sekä yhdyskunta- ja ympäristöpalveluista, esimerkiksi vesi-, energia- ja jätehuollosta, kaduista sekä ympäristönsuojelusta. Nämä palvelut kunnan tulee kyetä tarjoamaan turvallisesti, myös häiriö- ja poikkeusoloissa. Sote- ja maakuntauudistuksesta huolimatta kunnilla säilyy yhä myös osallistumisvelvollisuus pelastustoiminnan suunnitteluun ja toimintaan onnettomuus- ja vaaratilanteessa. Olivatpa hallinnolliset uudistukset millaisia tahansa, kunnalla on siis jatkossakin keskeinen rooli turvallisuuden rakentamisessa ja ylläpitämisessä.

Hallinnollisen myllerryksen lisäksi myös toimintaympäristö muuttuu jatkuvasti. Uudet uhkakuvat, kuten ilmastonmuutos, terrorismiuhka ja yhteiskunnan polarisoituminen, nakertavat Suomen pitkään vakaana ja muuttumattomana pidettyä turvallisuusympäristöä.

## **Monta tulokulmaa kuntalaisten turvallisuus- ja pelastuspalveluihin**

Miten käy kuntalaisten turvallisuus- ja pelastuspalvelujen hallinnollisissa pyörteissä ja alati muuttuvassa turvallisuusympäristössä? Kuntalaisten turvallisuus- ja pelastuspalvelujen saatavuus ja kohdistaminen -tutkimushanke (KUPE) pyrkii vastaamaan tähän.

Tutkimuksen asiantuntijahaastatteluiden ensivaiheessa nousi esiin viisi kuntalaisen turvallisuus- ja pelastuspalvelujen saatavuuteen vaikuttavaa keskeistä teemaa: 1) riskiprofiilin muutoksen huomioonottaminen 2) päätöksenteko ja johtamisprosessit, 3) digitalisaatio, 4) varautuminen sekä 5) viestintä. Nämä toimivat päätutkimusteemoina, joihin tässä raportissa syvennyttään. Tarkemmin tutkimuksen tavoitteita, tutkimuskysymyksiä, metodeja sekä aiheistoja esitellään luvussa 2.

Tutkimuksen näkökulma on laaja kokonaisturvallisuuden viitekehys, joka kattaa eri turvallisuustoimijat ja niitä ohjaavan päätöksenteon. Luvussa 3 analysoidaan tarkemmin kokonaisturvallisuuden määrittä, sekä tarkastellaan sitä toimintaympäristöä, jossa turvallisuutta tänä päivänä rakennetaan ja niitä toimijoita, jotka sitä osaltaan ovat rakentamassa. Kokonaisturvallisuuden viitekehysten mukaisesti viranomaisten lisäksi pohditaan turvallisuuden rakentamista myös kuntien, kolmannen sektorin, spontaanin vapaaehtoistoiminnan ja kansalaisten sekä elinkeinoelämän näkökulmasta.

Turvallisuusympäristön murros, uudet uhkakuvat ja niiden analyysi ovat olennainen osa tutkimusta, sillä uudistushankkeet nojautuvat pitkälti jo nyt tiedotettuihin haasteisiin. Merkittävinä uhkakuvina pidetään yhteiskunnan polarisoitumista ja siitä seuraavaa turvallisuustoimijoiden epäyhtenäistä jakautumista, säiden ääri-ilmiöiden lisääntymistä sekä muita globaaleja haasteita (mm. terrorismi), joihin myös Suomessa pitää osata varautua. Turvallisuusympäristön murrosta ja uusia uhkia käsitellään luvussa 4.

Luvussa 5 tarkastellaan kokonaisuutta tulevaisuuden hallinta- ja johtamisrakenteen näkökulmasta. Sote-, maakunta- ja pelastustoimen uudistuksia analysoidessa arvioidaan tulevaisuuden johtamismalliin liittyviä haasteita ja mahdollisuuksia, sekä muutosprosessin taustavoimia ja tavoitteita: Mikä jatkossa muuttuu, ja kenen ehdoilla muutos toteutetaan? Onko kaikilla toiminnoilla selkeät vastuutahot ja prosessit?

Digitalisaatio on nostettu meneillään olevassa uudistuksessa ratkaisuksi monien haasteeseen. Sen avulla tavoitellaan niin parannuksia palveluiden saavutettavuuteen ja yhdenvertaisuuteen, tehostusta prosesseihin kuin säästöjä kustannuksiin. Digitalisaatio ei kuitenkaan ole tuo hyötyjä automaattisesti,



vaan edellyttää resursseja, osaamista ja puurtamista. Luvussa 6 kysytään, onko digitalisaatio osa ratkaisua vai osa ongelmaa.

Luvussa 7 pohditaan, kuka varautuu ja mihin, sillä turvallisuus ja yhteiskunnan toimintojen jatkuvuus vaativat varautumista. Varautumisen osalta lainsäädäntö on kuitenkin niukkaa, minkä lisäksi sitä ei koordinoita yhtenäisesti. Varautumisen tarpeeseen on kuitenkin viime vuosina herätty ja lausuntakierrosten myötä myös sote- ja maakuntauudistuksen lainsäädännössä se on saanut aiempaa merkittävemmän osan.

Viestinnällä on suuri rooli kuntalaisten turvallisuuden ja etenkin turvallisuudentunteen rakentamisessa. Viime vuosikymmenen aikana viestintä on muuttunut yksisuuntaisesta tiedotuksesta monikanavaiseen vuorovaikutukseen. Luvussa 8 pohditaan viestintäparadigman muutosta pelastustoimen ja kuntien viestinnän ohjeistamisen ja kriisiviestinnän näkökulmasta sekä tarkastellaan millaisia mahdollisuuksia ja haasteita viestinnän uudet tuulet tuovat maakuntien kansalaisviestintään.

Muutoksia kuntalaisten turvallisuus- ja pelastuspalveluissa nähdään tulevaisuudessa varmasti myös siinä tapauksessa, että sote- ja maakuntauudistus ei sellaisenaan koskaan astuisikaan käytäntöön. Mitä on hyvä ottaa huomioon, jotta kuntalaisten turvallisuus on taattu uudistuksien ja muutoksien alati jatkussa? Luvussa 9 nostetaan katse kohti tulevaa ja tarkastellaan näitä ratkaisumalleja ja seikkoja kootusti.

Tutkimuksen toteutti Turun ammattikorkeakoulun turvallisuusjohtamisen tutkimusryhmä. Hanke toteutettiin puolitoistavuotisena ajalla 2017–2018 ja sitä rahoitti Kunnallisalan kehittämissäätiö (KAKS). Vastuullisena johtajana toimii Turun ammattikorkeakoulun koulutus- ja kehittämispäällikkö, kauppätieteiden tohtori **Kristiina Meltovaara**. Hankkeen päätutkijoina toimivat vanhempi tutkija FL **Hannu Rantanen** ja nuorempi tutkija VTM **Roosa Talvitie**. Lisäksi tutkimuksen toteutukseen osallistuivat suunnittelija KTM **Kosar Mahmoodi** ja hankeasiantuntija FM **Eeva Hämäläinen**, joka osallistui myös julkaisuraportin kirjoittamistyöhön.

## 2 Keskiössä kuntalaisen turvallisuus- ja pelastuspalvelut

Kuntalaisten turvallisuus- ja pelastuspalvelujen saatavuus ja kohdistaminen - tutkimushankkeen (KUPE) tavoitteena oli tarkastella niitä kriittisiä menestystekijöitä, joilla taataan kuntalaisten tasa-arvoiset turvallisuus- ja pelastuspalvelut alati muuttuvassa turvallisuusympäristössä ja resurssien tiukentuessa, erityisesti sote- ja maakuntauudistusta ja siihen liittyvää pelastustoimen uudistamishanketta silmällä pitäen.

Tutkimuksessa tarkasteltiin niitä keskeisiä elementtejä, jotka tulee huomioida rakenneuudistuksissa ja turvallisuusympäristön muuttuessa, jotta kansalaisten ja kuntalaisten turvallisuudesta ei tingitä.

Tutkimuksessa pureuduttiin yllämainittuun haasteeseen seuraavien tutkimuskysymysten avulla:

- Miten turvataan operatiivisen toiminnan jatkuvuuden hallinta, kun toimintaa siirretään kiireen keskellä osittain keskeneräiseen hallintorakenteeseen?
- Miten varmistetaan, että kaikille tehtäville on vastuutahot, kun toimintokokonaisuuksia vaihdetaan organisaatioiden välillä tai muodostetaan kokonaan uusia?
- Miten turvataan mahdollisesti pitkäänkin jatkuvassa prosessissa se, että yhteiskunnan riskiprofiilin muutokseen ja uusiin uhkiin varautumista ei laiminlyödä?

Tutkimus sisälsi kolme vaihetta:

1) Selvitettiin nykytila ja tämän hetken haasteet

2) Selvitettiin muutoksen tuomia uhkia tutkimuskysymyksiin

- eri toimijoiden kannalta (kunta, valtiohallinto, maakunta, elinkeinoelämä, kolmas sektori ym.)
- eri tarkastelunäkökulmista (hallinnollinen, juridinen, taloudellinen, resursointi)
- turvallisuustilanteiden eri vaiheessa

3) Haettiin ratkaisumalleja ja kriittisiä menestystekijöitä, jotka tulee huomioida uudistamishankkeissa, jotta kuntalaisten turvallisuudesta ei tingitä

Hankkeen alkaessa tutkimuksen keskiössä oli pelastustoimi ja muu viranomaistoiminta. Hankkeessa tehtyjen asiantuntijahaastatteluiden myötä tutkimuksen suunta kääntyi kuitenkin yhä vahvemmin kohti kokonaisturvallisuuden näkökulmaa, jonka myötä kunnan, kolmannen sektorin ja elinkeinoelämän roolit turvallisuuden rakentajina ja ylläpitäjinä nousivat yhä vahvemmin tutkimuksen keskiöön.

Tutkimuksen alkuvaiheen asiantuntijahaastatteluuissa nousi esiin viisi kuntalaisen turvallisuuspalvelujen kannalta keskeistä teemaa: 1) riskiprofiilin muutoksen huomioinnin toteuttaminen 2) päätöksenteko ja johtamisprosessit, 3) digitalisaatio, 4) varautuminen sekä 5) viestintä. Nämä nostettiin tutkimuksen pääteemoiksi, joihin myös tässä raportissa syvennyttään.

Tutkimus on tähdännyt siihen, että sen tuloksia voidaan hyödyntää päätöksenteossa sellaisenaan sekä siihen, että se tuo esiin sellaisia seikkoja, jotka vaativat mahdollisesti lisää tarkastelua. Keskeisenä tavoitteena on ollut kuntalaisten turvallisuus- ja pelastuspalveluiden turvaaminen muutosten keskellä ja mahdollisen uudistuksen jälkeen. Tähän on pyritty tarjoamalla ratkaisumalleja päättäjille ja nostamalla esille seikkoja, jotka tulee ottaa huomioon tulevissa uudistuksissa.

## Tutkimuksen metodit ja aineisto

Tutkimuksen suuntaamisen ja oikean tiedon saannin varmistamiseksi tutkimukselle perustettiin laaja ohjausryhmä. Ohjausryhmään kuului kymmenen pelastus- ja turvallisuusalan asiantuntijaa<sup>1</sup> ja ohjausryhmä kokoontui hankkeen aikana yhteensä viisi kertaa.

Tutkimusmetodinä on käytetty tavoitteita painottavaa konstruktivistista lähestymistapaa, jossa yhdistellään kvantitatiivisia ja kvalitatiivisia menetelmiä. Tutkimusaineisto koostui tilastoista, asiakirja-aineistoista (palvelutasopäätökset, ohjeet, suunnitelmat, aihetta sivuavat tutkimusraportit) ja asiantuntijahaastatteluilta.

Kuntalaisten turvallisuutta ovat rakentamassa monet eri toimijat. Laajan läpileikkauksen ja kokonaiskäsityksen saamiseksi tutkimusta varten on haastateltu useiden eri sidosryhmien edustajia, ja kaikki keskeiset kuntalaisen turvallisuuteen vaikuttavat toimijat on pyritty huomioimaan. Hankkeessa on haastateltu lukuisia kunta-alan, pelastustoimen, kolmannen sektorin ja elinkeinoelämän asiantuntijoita. Raportissa haastateltuja ei yksilöidä ja haastatellut mainitaan vain organisaatiossa.

Hankkeen aikana on osallistuttu useisiin alan seminaareihin ja tapahtumiin, joissa on käyty läpi havaintoja ja testattu hypoteeseja muiden alan toimijoiden kanssa. Lisäksi tutkimuksen aikana on seurattu tiiviisti meneillään olevaa pelastustoimen uudistushanketta sekä sote- ja maakuntaudistusta. Tutkimusaineistoa on kuvattu tarkemmin taulukossa 1.

---

<sup>1</sup> Ohjausryhmän jäsenet: Ahola Katja (viestintäpäällikkö, Huoltovarmuuskeskus), Himberg Kimmo (rehtori, Polamk), Junttila Kari (erikoistutkija, Pelastusopisto), Kekki Tuula (tutkimuspäällikkö, SPEK), Koivukoski Janne (valmiusjohtaja, sisäministeriön pelastusosasto), Koponen Jukka (pelastusjohtaja, Pohjois-Savon pelastuslaitos), Korhonen Mikko (kuntoutusjohtaja, Kuopion kaupunki), Kujala Isto (toiminnanjohtaja, Suomen sopimuspalokuntien liitto), Kämäräinen Leena (kotimaan valmiustoiminnan päällikkö, Suomen Punainen Risti) ja Tervo Vesa-Pekka (pelastustoimen kehittämispäällikkö, Kuntaliitto). Lisäksi ohjausryhmätoimintaan on aktiivisesti osallistunut tutkimuksen vastuullinen johtaja Kristiina Meltovaara (tutkimus- ja koulutusjohtaja, Turun AMK).

TAULUKKO 1. Kuntalaisen turvallisuus- ja pelastuspalvelujen saatavuus ja kohdistaminen -tutkimushankkeen aineisto

<b>Toimintaympäristön hahmottaminen ja aiemman tutkimustiedon hyödyntäminen</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Raportit, tutkimukset ja julkaisut</li> <li>- Palvelutasopäätökset, ohjeet ja suunnitelmat</li> </ul>
<b>Kunta- ja kuntalaisnäkökulma</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kuntien avainhenkilöiden haastattelut (6 erikokoista kuntaa eri puolilta Suomea)</li> <li>- <i>Turvaa maaseudulle – pelastusryhmä osana kyläelämää</i> -hankkeeseen tutustuminen</li> </ul>
<b>Pelastuslaitosten näkökulma</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pohjois-Savon pelastuslaitos</li> <li>- Kainuun pelastuslaitos (2 haastattelua)</li> <li>- Lapin pelastuslaitos</li> </ul>
<b>Kolmannen sektorin ja vapaaehtoistoiminnan näkökulma</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Suomen Sopimuspalokuntien Liiton toimintaan tutustuminen</li> <li>- SPR:n toimintaan tutustuminen</li> </ul>
<b>Elinkeinoelämän näkökulma</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Huoltovarmuuskeskuksen haastattelu</li> <li>- Elvar-toimintaan tutustuminen</li> </ul>
<b>Aluehallinnon näkökulma</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Lapin aluehallintovirasto, pelastustoimen ja varautumisen vastuualue</li> <li>- Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto, pelastustoimen ja varautumisen vastuualue</li> <li>- Lounais-Suomen aluehallintovirasto, pelastustoimen ja varautumisen vastuualue</li> </ul>
<b>Muiden viranomaistahojen näkökulma</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Hätäkeskuslaitoksen viranomaisyhteistyöhön tutustuminen</li> <li>- Poliisiammattikorkeakoulun KIVI-hankkeeseen tutustuminen ja tiedonvaihto (2 tapaamista)</li> </ul>
<b>Seminaarit ja tapahtumat (tiedonvaihto, hypoteesien ja havaintojen läpikäyminen)</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Palotutkimuksen päivät, 2017 (jossa esitys hankkeesta)</li> <li>- Kuntamarkkinat, 2017</li> <li>- Pelastustoimen tutkijatapaaminen, 2017 ja 2018</li> <li>- Palopäällystöpäivät, 2018</li> <li>- LSPL:n järjestämä Turvallisuusseminaari Raisiossa, 2018</li> <li>- Järvenpään Valtakunnallinen turvallisuusseminaari <i>Hyvä elämä – Turvallinen arki</i>, 2018</li> <li>- Erillisverkkojen ERVE-foorumi, 2018</li> <li>- Poliisiammattikorkeakoulun TKI-toiminnan II verkostoitumispäivä, 2018</li> </ul>

### 3 Turvallisuustoimijat ja toimintaympäristö

Turvallisuus ja yhteiskunnan toimintojen jatkuvuus vaativat kaikkien yhteistä panosta. Laajan turvallisuuden käsitteen mukaan turvallisuustoiminta ulottuu myös sosiaalisiin, taloudellisiin ja ympäristöllisiin näkökohtiin kaikilla tasoilla yksittäisistä kansalaisista alkaen.

Suomessa laajan turvallisuuden<sup>2</sup> ajatus näkyy kokonaisturvallisuuden käsitteessä, joka on varsin nuori. Se vakiintui turvallisuuskeskusteluun vasta vuoden 2012 Valtioneuvoston periaatepäätöksen myötä. Periaatepäätöksen mukaan ”kokonaisturvallisuus on tavoiteltava, jossa valtion itsenäisyyteen, väestön elinmahdollisuuksiin ja muihin yhteiskunnan elintärkeisiin toimintoihin kohdistuvat uhkat ovat hallittavissa”. Tässä näkyy vielä vahva poikkeusolojen painotus.

Kokonaisturvallisuutta määrittää useiden hallinnonalojen ja elinkeinoelämän asiantuntijoista koostuvan Turvallisuuskomitean koordinoima, poikkihallinnollinen Yhteiskunnan turvallisuusstrategia eli YTS. Ensimmäinen YTS hyväksyttiin Valtioneuvoston periaatepäätöksellä joulukuussa 2010 ja se toi yhteen suomalaisen yhteiskunnan varautumisen periaatteet. Päivitetystä YTS:ssä kokonaisturvallisuus on nostettu koko strategiaa ohjaavaksi konseptiksi. YTS2017 toteaa aiheesta: ”Kokonaisturvallisuus on aiemmista määritelmistään kehittynyt ensisijaisesti yhteistoimintamalliksi, jossa toimijat jakavat ja analysoivat turvallisuutta koskevaa tietoa sekä suunnittelevat, harjoittelevat ja toimivat yhdessä” (YTS 2017). Nyt kokonaisturvallisuus kattaa laajemmin kaiken turvallisuustoiminnan.

#### Yhteiskunnan turvallisuusstrategian painotukset

Yhteiskunnan turvallisuusstrategian (2017) mukaan suomalaisen kokonaisturvallisuuden yhteistoimintamallin vahvuus on, että se kattaa kaikki yhteiskunnan tasot ja tahot. Valtionhallinnon, viranomaisien, elinkeinoelämän, maakuntien ja kuntien lisäksi yliopistot ja tutkimuslaitokset, järjestöt, yhteisöt ja yksilöt muodostavat kokonaisturvallisuuden verkoston, jossa tietoa voidaan jakaa, yhteisiä tavoitteita voidaan asettaa ja yhteistyöhön voidaan sitoutua

---

<sup>2</sup> Kokonaisturvallisuuden sanaston (2017) mukaan laajalla turvallisuuskäsityksellä tarkoitetaan kaikkia sellaisia kysymyksiä, joihin liittyvät uhkat voivat aiheuttaa merkittävää haittaa tai vaaraa väestölle tai yhteiskunnalle Suomen turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon (v. 2012) mukaan laaja turvallisuuskäsitys kattaa perinteisen sotilaallisen uhkakuvan lisäksi useat erilaiset kysymykset, ilmiöt ja haasteet, kuten ilmastonmuutos, energian ja vesivarojen niukkuus, väestönkasvu ja väestöliikkeet, terrorismi, tartuntataudit, järjestäytynyt rikollisuus ja sen ilmenemismuodot, kuten huume- ja ihmiskauppa, tietoturvahyökkäykset ja yhteiskunnan haavoittuvuuden lisääntyminen. Laaja turvallisuuskäsitys (tai laaja turvallisuus) on otettu käsitteenä käyttöön, koska turvallisuuden tieteellinen ja toiminnallinen tarkastelu ulottuu nykyisin perinteistä ulkoista ja sisäistä turvallisuutta laajemmalle. Termejä on käytetty muun muassa Turvallisuus- ja puolustuspoliittisissa selonteissa vuosina 2009 ja 2012. (Kokonaisturvallisuuden sanasto, 2017.)

joustavasti. Tämän ajattelumallin mukaan turvallisuustoimijoita ovat kaikki johdettuun tai sitä kiinteästi tukevaan turvallisuustoimintaan osallistuvat tahot. Myös yksittäisillä kansalaisilla on tärkeä rooli omatoimisessa varautumisessa ja yhteiskunnan kriisinkestokyvyn vahvistamisessa (YTS 2017).

Kun tätä mallia ryhtyy kriittisemmin tarkastelemaan, joutuu nopeasti toteamaan, että periaatehan on hyvä, mutta käytännössä malli on kokoelma eritasoisia toimintatapoja ja jopa ”hurskaita toiveita”, sillä säädöspohjaa tai yhteistä toimintalinjaa ei välttämättä löydy. Seuraavissa kappaleissa käytännön todellisuutta tarkastellaan lähemmin.

## **Suomalainen viranomaistyö on maailmanlaajuisestikin katsottuna ainutlaatuista**

Suomalainen luottaa viranomaisiin ja viranomaiset toimivat aktiivisesti yhdessä. Osana aktiivista yhteistyötä on viimeisen kahdenkymmenen vuoden aikana hankittu yhteistyötä helpottamaan viranomaisverkko VIRVE ja perustettu Hätäkeskuslaitos. Hätäkeskuslaitoksella on selkeä yhteen sovittavan toimijan rooli auttamisen ketjun toimijoiden osalta. Hätäkeskuksen päivystäjät ottavat vastaan kansalaisten hätäilmoituksia ja arvioivat, minkälaista apua tarvitaan ja hälyttävät poliisin, pelastustoimen ja sosiaali- ja terveystoimen lähimmät resurssit kohteeseen.

Suomessa pelastustoimesta vastaavat keskenään yhteistoiminnassa toimivat kunnat, jotka valtioneuvoston linjauksen mukaisesti muodostavat 22 pelastustoimen aluetta ja pelastuslaitosta. Maakuntauudistuksen yhteydessä on tarkoitus toteuttaa myös pelastustoimen uudistus, jonka jälkeen pelastustoimesta vastaisivat maakunnat, joista kullakin on oma pelastuslaitos. (Himberg 2017.)

Kansalaisille viranomaistoiminta näkyy usein reaktiivisena, jo tapahtuneisiin onnettomuuksiin, häiriöihin, rikoksiin ja hätätilanteisiin reagoimisena. Viranomaisille kuuluvat erilaisia häiriötilanteita ennalta ehkäisevät tehtävät ovat kuntalaiselle vieraampia, vaikka vaikuttavatkin merkittävästi turvallisuustilanteeseen ja myös turvallisuudentunteeseen. (Himberg 2017.)

## **Kunta on keskeinen turvallisuuden edistäjä**

Aiemmin turvallisuus on nähty lähinnä viranomaistoiminnaksi. Nyt se nähdään yhteisenä ponnistuksena ja on havaittu, että esimerkiksi kunnilla on itse asiassa keskeinen rooli turvallisuuden edistämässä. Kunnan palvelut leikkaavat läpi koko yhteiskunnan ja näin ollen kunnalla on luonnollinen rooli turvallisuuden edistämässä. Viime aikoina vahvasti esillä ollut syrjäytymisen ehkäisy on esimerkki tällaisesta eri tahoja läpileikkaavasta toiminnasta ja sisäisen turvallisuuden laajasta käsityksestä. (Ks. esim. KUJA, Himberg 2017.)

Tutkimushaastattelussa nousi esiin, että kunnan hallintorakenne tukee asioiden sujumista arjessa ja normaaliaikoina sekä osaltaan tukee myös ennaltaehkäisyä, mutta ei välttämättä sovi etenkin laajojen häiriötilanteiden käsitteilyyn. Kunnan johtaminen erityistilanteissa, normaaliolojen häiriötilanteissa ja

poikkeusoloissa perustuu kuitenkin normaaleihin organisaatioihin ja päätöksentekojärjestelmiin.

Äkillisesti kehittyvien erityistilanteiden alkuvaiheessa tilannekuva on lähes aina hyvin pirstaleinen ennen kuin eri lähteistä saadut tilannetiedot ja arviot tilanteen kehittymisestä saadaan koottua kattavaksi tilannekuvaksi. Keskeiseksi kysymykseksi tällaisissa tilanteissa nousee se, miten voidaan havaita ajoissa, että kyseessä ylipäänsä on kuntaa koskeva erityistilanne. Kunnissa kuitenkin muissakin monialaisissa ja suurissa virastoissa tai organisaatioissa, tilannekuva voi hahmottua hyvinkin eriaikaisesti eri viranomaisille (Korhonen 2010).

Vaikka kunnat on monin paikoin tunnistettu kokonaisturvallisuuden kannalta tärkeiksi toimijoiksi, on kunnilla silti monia haasteita turvallisuustilanteiden hoitamisessa. Kun tarkastellaan esimerkiksi viime aikojen suuria onnettomuus- ja kriisitilanteita, huomaa, että turvallisuusviranomaiset eivät välttämättä tunnista kunnan roolia keskeisenä toimijana. Kunta kuitenkin joutuu hoitamaan seurauksia jopa vuosia sen jälkeen, kun akuuttitilanne on ohi. Kriisin jälkihoidossa tai onnettomuudesta toipumista edistävien toimenpiteiden, esimerkiksi onnettomuuden uhrien ja näiden läheisten tukemisessa, kunnilla ja kuntayhtymillä on keskeinen rooli. Tämän vuoksi eri toimialojen tietojen saaminen ja toimintojen yhteensovittaminen pitäisi varmistaa mahdollisimman aikaisin.

Myös kunnan sisäiset ja sidostyhmiä väliset johtosuhteet voivat aiheuttaa epäselvyyttä ja ristiriitoja onnettomuus- ja kriisitilanteissa:

”Mikäli esimerkiksi ympäristöterveydenhuolto on sovittu kuntayhtymän tehtäväksi, voi sen ja kunnan välillä syntyä epäselvyyttä johtamisesta, ja jopa intressiristiriitoja voi ilmetä. Kunnassa on myös mahdollista, että kunnan johto, ympäristöterveysviranomainen ja elinkeinoelämä näkevät erityistilanteen toimenpidetarpeet eri tavoin. Johtaja voi joutua toimimaan suureen paineen alla, ja hänen on kyettävä kaikissa oloissa perustelemaan toimensa kuntalaisten terveyden ensisijaiseksi suojelemiseksi.” (STM 2000.)

Viranomaisavun saaminen voi myös tuoda haasteita turvallisuuden hoitamiseen. Esimerkiksi kuntien mahdollisuus pyytää suoraan puolustusvoimien virka-apua on rajallinen, ja apu on kanavoitava yleensä poliisiin tai pelastustoimen kautta (Korhonen & Ström 2012).

## **Kolmas sektori turvallisuutta lisäämässä**

Vapaaehtoistoiminnalle on annettu erilaisia määritelmiä ja siihen liitetään erilaisia ominaisuuksia. Euroopan

parlamentin mietinnössä vuodelta 2008 vapaaehtoistoiminta määriteltiin seuraavien kriteerien perusteella (EU 2008):

1. Vapaaehtoistoiminta on palkatonta, eikä sitä tehdä taloudellista palkkiota vastaan.
2. Sitä tehdään omasta vapaasta tahdosta.

3. Se hyödyttää kolmatta osapuolta perheen ja ystäväpiirin ulkopuolella.
4. Se on kaikille avointa.

Suomessa vapaaehtoisen toiminnan rakentuminen sijoittuu 1800-luvun puoliväliin. Tällöin alettiin vapaaehtoisen toiminnan merkitystä korostaa yhteiskunnan henkisessä ja aineellisessa kehittämisessä ja syntyivät muun muassa ensimmäiset vapaaehtoiset palokunnat. Suomalaiselle vapaaehtoistoiminnalle on ollut tyypillistä yhdistysmuotoinen organisoituneisuus. Tärkeät yhteiskunnalliset liikkeet ovat lähes poikkeuksetta hyväksyneet formaalin yhdistyksen organisoitumismallikseen ja mukauttaneet toimintamuotonsa ja -sisältönsä sen vaatimuksiin. (Jalava ym. 2017.)

Järjestöillä on merkittävä rooli kokonaisturvallisuudessa. Järjestöt tuottavat palveluja, koordinoivat vapaaehtoisten osallistumista viranomaisia tukevaan toimintaan ja ylläpitävät esimerkiksi valmiustoimintaan liittyvää erityisosaaamista. Järjestöt kanavoivat, johtavat ja koordinoivat myös järjestöihin kuulumattomien kansalaisten auttamishalun erilaisiin auttamistehtäviin. Myös uskonnollisilla yhdyskunnilla nähdään tärkeä rooli kokonaisturvallisuuden kentässä.

Järjestöillä on Suomessa pitkät perinteet kansallisen turvallisuustyön tukena. Suomen pelastustoimen järjestelmän olennainen osa ovat vapaaehtoiset ja sivutoimiseen henkilöstöön perustuvat sopimuspalokunnat. Suomessa toimii 709 sopimuspalokuntaa ja noin 13 400 hälytyskelpoista sopimuspalokuntalaista (Hjelt & Kujala 2013). Sopimuspalokunnat ovat vuosittain mukana noin puolessa pelastustoimen tehtävistä. Vuonna 1877 perustetun Suomen Punaisen Ristin toiminnassa on mukana noin 45 000 vapaaehtoista. Järjestön tehtävänä on pelastaa ihmishenkiä kotimaassa sekä avustaa viranomaisia ihmisten hyvinvoinnin edistämiseksi. (811/2005).

Vapaaehtoinen pelastuspalvelu (Vapepa) on vuonna 1964 perustettu 53 järjestön yhteenliittymä, joka tarjoaa koulutettuja vapaaehtoisia viranomaisten tueksi auttamistehtäviin. Vapepa on tukioorganisaatio kaikille viranomaisille. Verkostossa on mukana pelastuspalvelu-, maanpuolustus-, asiantuntija- ja edunvalvontajärjestöjä.

Vapaaehtoisresurssin käyttö vaihtelee alueittain ja toimijoittain, eikä sitä hyödynnetä kaikilta osin yhteiskunnan turvallisuustehtävissä. Osa viranomaisista käyttää kolmatta sektoria vain satunnaisesti. Viime vuosina on erilaisten häiriötilanteiden myötä tunnistettu myös uudenlaisia kuntien perustehtäviin kuuluvia asioita, joita vapaaehtoiset voivat tarvittaessa tehdä. Näitä ovat tietyt tarkistus- ja varmistustehtävät. Esimerkiksi pitkien sähkökatkosten aikana vapaaehtoiset voivat tarkistaa, onko ikäihmisillä kaikki kunnossa. Kunnat eivät kuitenkaan ole käyttäneet olemassa olevaa toimintaresurssia, vapaaehtoisia, laajamittaisesti oman toimintansa tukena. (Hatakka 2014.)

Viime aikoina järjestökentässä huolta on aiheuttanut erityisesti se, että ihmisten ajasta kilpailevat monet muutkin asiat kuin vapaaehtoistyö. Noin kolmasosa suomalaisista ottaa edelleen osaa järjestötoimintaan, mutta yli puolet 20 vuotta täyttäneistä suomalaisista ei osallistu lainkaan järjestötoimintaan.



Kaikkein passiivisimpia ikäluokkia ovat 50–60-vuotiaat ja 20–29-vuotiaat. Myös maakuntien välillä on selkeitä eroja. (Jalava ym. 2017.)

Vaikka YTS:ssä ja monissa muissa virallisissa kannanotoissa korostetaan vapaaehtoistoiminnan merkitystä osana kokonaisturvallisuutta, jää sen yhteensovittaminen kuitenkin pikemminkin toiveiden ja ohjeiden varaan kuin veloitteeksi. Yhteensovittamisen todetaan käytännössä tarkoittavan esimerkiksi yhteisiä sopimuksia, koulutus- ja harjoitustoimintaa, valmius- ja varautumissuunnittelua sekä järjestöjen roolin huomioon ottamista varautumisessa. Tarkoituksena on, että hallinnonalat ja viranomaiset sopivat keskeisten järjestöjen kanssa strategisten tehtävien hoitamisessa tarvittavista yhteistoimintajärjestelyistä esimerkiksi riskien ennaltaehkäisyssä, koulutuksessa, varautumisessa, viestinnässä, onnettomuuksien ja häiriöiden aikaisessa toiminnassa ja palautumisessa. (YTS 2017.)

Olisi toivottavaa, että strategian tueksi rakentuisi vahvoja yhteisiä ohjausdokumentteja, ettei toiminnasta tulisi tarpeettoman kirjavaa. Hyväksi esimerkiksi tarvittavista dokumenteista käy SPR:n ja SM:n laatima yhteistyöpöytäkirja, jonka tavoitteena on kattaa SM:n ja SPR:n sekä tämän koordinoimien järjestöjen, muun muassa Vapepan, yhteistyön muodot niin normaalioloissa, niiden häiriötilanteissa kuin poikkeusoloissakin. Lisäksi pöytäkirja kattaa myös varautumisen laajamittaiseen maahanmuuttoon. (SM 2018a.) Nähtäväksi jää kuinka hyvin tämä toimii ohjaavana dokumenttina myös alueelliselle pelastustoimelle, saati muille kunnallisille toimijoille tai mahdollisesti tuleville maakunnille.

Erityisesti haja-asutusalueilla on väestön vähenemisen ja palvelujen etäännyttämisen myötä kylätoimintaa alettu kehittää myös turvallisuutta ja varautumista tukeväksi tekijäksi. Eri puolilla maata on käynnissä hankkeita, joissa rakennetaan menettelyjä paikallisturvallisuuden edistämiseksi. Usein näihin hankkeisiin on haettu esimerkiksi EU:n kehittämisrahaa. Tutkimushaastatteluuissa esiin nousi huoli siitä, että ulkoisen rahoituksen turvin alulle saatu toiminta vaarassa hiipua, kun ulkoinen rahoitus loppuu. Jatkuvuuden turvaamiseksi on kunnan päättäjien ja turvallisuusviranomaisten myös nähtävä toiminnasta koitua hyöty. Tässä on suurta vaihtelua eri kuntien ja viranomaistoimijoiden osalta maan eri osissa.

Parhaimmillaan kylien yhteinen turvallisuussuunnittelu antaa työkaluja sekä kylien asukkaille että kuntien päättäjille. Yhteistyön onnistumiseksi tarvitaan kuitenkin aitoa ja avointa vuoropuhelua. Tätä tarvitaan myös viranomaisilta. Pelkästään viranomaisohjaukseen perustuva yksipuolinen turvallisuustyö passivoi kyläläisiä, eikä työ kannu hedelmää. Onnistuessaan yhteistyö vähentää riskejä ja tuo kylien turvallisuustyön näkyväksi kaikille toimijoille. (SPEK 2014.)

## **Spontaani kansalaistoiminta ja neljäs sektori uusi voimavara myös turvallisuutta lisäämässä**

Aktiiviset kansalaiset ovat merkittävä osa kriisinkestävää yhteiskuntaa. Yksilöt ovat yhä tärkeämpiä turvallisuustoimijoita omissa valinnoissaan ja toiminnoissaan, perheen ja lähiyhteisöjensä jäseninä. Yksilön tiedot, taidot ja turvallisuutta vahvistava asenne muodostavat yhteiskunnan kriisinsietokyvyn perustan. Järjestömuotoisen osallistumisen rinnalle on viime vuosina noussut myös spontaani yhteistoiminnan muoto. Tästä käytetään käsitettä neljäs sektori.

Neljännellä sektorilla tarkoitetaan yleensä kansalaisia, kansalaisten epävirallisia yhteenliittymiä ja löyhiä sosiaalisia verkostoja sekä kotitalouksia. Neljännen sektorin nähdään olevan kansalaistoimintaa, jota kuvastaa vapaamuotoisuus, lyhytkestoisuus sekä projektimuotoisuus. On arvioitu, että neljännellä sektorilla syntyvät uudet kansalaisosallistumisen muodot haastaisivat myös perinteistä toimintaa sekä sen paikoin ikääntyvää toimijakenttää uudistumaan (OM 2017).

Tutkimushaastatteluissa todettiin, että neljännen sektorin ja spontaanin kansalaistoiminnan haasteina ovat usein toiminnan organisointi ja koordinoiminen. Esimerkiksi oma-aloitteisesti syntyvässä avunkeräytempauksessa voi kertyä valtava määrä hyödykkeitä, joiden lajitteluun, jakamiseen ja säilyttämiseen tarvitaan niin henkilötyövoimaa kuin asianmukaisia tiloja, mihin auttajat eivät ole varautuneet. Apuun rientävien kansalaisten ja erilaisten epävirallisten ryhmittymien auttamisenhalu pitäisikin saada sovitettua niin, että avuntarvitsija ja auttaja kohtaavat ja kaikki kertyvä apu saadaan hyötykäyttöön. Samalla on kiinnitettävä huomiota siihen, että toiminnan organisointi ei tuota liiallista byrokratiaa, joka on omiaan tyrehdyttämään spontaanin toiminnan. Suomalaisella järjestökentällä on vahvaa osaamista ja toimintakentän tunteusta, jota voisi vielä paremmin hyödyntää neljännen sektorin ja spontaanin kansalaistoiminnan organisoimisessa.

## **Elinkeinoelämän moninainen rooli**

Elinkeinoelämä on turvallisuuden kentässä monessa roolissa. Yrityksillä on jo nyt ja jatkossa yhä keskeisempi asema erityisesti talouden ja infrastruktuurin toimivuuden varmistamisessa. Samaan aikaan yritysten rooli esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa kasvaa. Eli elinkeinoelämä on toimijana mukana turvallisuuden kannalta kriittisissä palveluissa. Samalla yritykset ovat onnettomuustilanteissa myös kärsivänä osapuolena ja niiden tarpeet on huomioitava tilannetta hoidettaessa.

Yksityisten yritysten rooli turvallisuuspalveluiden tuottajana Suomessa on vielä vähäinen varsinkin pelastustoimintaan liittyvissä tehtävissä. On mahdollista, että tulevaisuudessa yksityisiä räätälöityjä palveluita tarjotaan ja käytetään yhä enemmän. Esimerkkinä on muualla Euroopassa yleistynyt yksityisten

hätätiedotepalveluiden käyttö suoraan palvelun tilanneiden kansalaisten älypuhelimiin. Näiden palveluiden lisääntyminen on sinällään suotavaa mutta se tuottaa haasteita sille, että tällä ei kohtuuttomasti lisätä eriarvoisuutta. Lainsäätäjien ja muiden päättäjien on oltava valppaana.

Tänä päivänä myös kunnat käyttävät yhä enenevässä määrin ostopalveluja: esimerkiksi vuonna 2016 kunnat ostivat asiakaspalvelua yli 13 miljoonalla eurolla (Kuntaliitto 2017). Tutkimushaastatteluissa esiin nousi huoli siitä, että ostopalveluja hankittaessa ja sopimuksia laadittaessa ei aina kiinnitetä riittävästi huomiota turvallisuuteen, varautumiseen ja onnettomuuksien ehkäisyyn. Pienissä alihankintayrityksissä riskienhallintaan ei välttämättä ole osaamista ja resursseja: esimerkiksi tietojärjestelmien varmuuskopiointi voi olla retuperällä tai suunnitelmaa häiriötilanteen tai onnettomuuden varalle ei ole. Kunnan kannalta kriittisten yritystoimijoiden kanssa tulee sisällyttää sopimuksiin vaateet riskienhallinnasta ja varautumisesta.

Haastatteluissa nousi esiin, että yhteistyötä kunnan ja elinkeinoelämän välillä pidetään pääsääntöisesti tärkeänä. Systemaattinen toimintamalli esimerkiksi siitä, mistä häiriötilanteen aikana voi hankkia tarvittavaa palvelua tai välineistöä, puuttuu monesta kunnasta. Usein toiminta perustuu eri toimijoiden väliin henkilökohtaisiin suhteisiin ja alueelliseen tuntemukseen.

#### **Keskeisiä havaintoja turvallisuustoimijoista ja toimintaympäristöstä**

Yhteiskunnan turvallisuusstrategian mukaan suomalainen kokonaisturvallisuus muodostuu yhteistyössä valtionhallinnon, viranomaisten, elinkeinoelämän, maakuntien ja kuntien, yliopistojen ja tutkimuslaitosten, järjestöjen, yhteisöjen ja yksilöiden kesken. Tämä on myös suomalaisen kokonaisturvallisuuden yhteistoimintamallin vahvuus. Turvallisuus ei siis ole pelkästään viranomaisten asia.

Kunnan palvelut leikkaavat läpi koko yhteiskunnan ja kunnalla on luonnollinen rooli turvallisuuden edistämässä. Turvallisuusviranomaiset eivät välttämättä kuitenkaan tunnista kunnan roolia keskeisenä toimijana.

Järjestöillä on merkittävä rooli kokonaisturvallisuudessa. Ne tarjoavat esimerkiksi palveluja, resursseja ja erityisosaamista viranomaisille ja kuntalaisille. Yhteiskunnan turvallisuustehtävissä vapaaehtoisresursseja ei aina hyödynnetä tarpeeksi laajasti, ja toimintojen yhteensovittaminen on pitkälti toiveiden ja ohjeiden varassa.

Ihmisillä on suuri halu auttaa, mutta spontaanin kansalaistoiminnan ja neljännen sektorin haasteena on se, miten saada kanavoitua apu sopiville kohteille. Tässä voidaan hyödyntää järjestökenttää.

Elinkeinoelämä on toimijana mukana turvallisuuden kannalta kriittisissä palveluissa. Sillä on keskeinen rooli esimerkiksi infran ja talouden palveluiden tarjoajana.

Iso osa kunnan palveluja toteutetaan ostopalveluina. Kuntien on huolehdittava, että myös alihankintayrityksissä huolehditaan riittävästä varautumisesta ja riskienhallinnasta vastataan.

## 4 Turvallisuusympäristön murros – uudet uhat

Suomalainen yhteiskunta on kielensä, kulttuurinsa, talouskehityksensä ja yhtenäisen väestönsä takia pysynyt pitkään varsin vakaana ja ennustettavana. Turvallisuuteen liittyvät riskit ja uhat on myös nähty muuttumattomina. Samaan aikaan on kuitenkin ollut käynnissä niin ulkoisia kuin sisäisiäkin kehityskulkuja, jotka tuovat uhkakuvia turvallisuusympäristöön. Kehityskulkujen yhteisvaikutus saattaa olla yllättävää ja nopeaa ja edellyttää kokonaan uudenlaista riskikartoitusta. Seuraavassa on tarkasteltu kehityskulkuja, jotka saattavat tuoda Suomeen uudentyyppisiä turvallisuustilanteita.

### Ilmastonmuutos koskettaa jokaista

Ilmastonmuutos näkyy paitsi maapallonlaajuisena lämpenemisenä myös alueellisina lämpötilan, sateisuuden ja tuulisuuden muutoksina sekä valtameren pinnan nousuna. Lisäksi näyttää siltä, että riski suuriin, nykyistä ilmastojärjestelmää merkittävästi muuttaviin äärimmäisiin ilmaston muutoksiin kasvaa edelleen tulevaisuudessa. Ilmastonmuutoksella on sekä suoria että epäsuoria vaikutuksia ihmisten turvallisuuteen eri puolilla maapalloa.

Osa vaikutuksista on nopeita, kuten katastrofaaliset myrskyt, ja osa hitaampia, kuten elinolojen vähittäinen huononeminen esimerkiksi kuivuuden ja veden loppumisen myötä erityisesti Afrikassa ja Lähi-idässä. Tämä yhdessä hallitsemattoman väestönkasvun ja piittaamattoman hallinnon kanssa tuottaa käyttövoimaa konflikteille ja maastamuutolle. Esimerkiksi Syyria kärsi vuosina 2007–2010 pahimmasta kuivuudesta koko tutkitun historiansa aikana. Sen seurauksena jopa 1,5 miljoonaa syyrialaista muutti maalta kaupunkien slummeihin. Tätä kehitystä on pidetty osasyynä sisällissodan puhkeamiselle ja pakolaisaallolle (CCS 2017).

Ilmatieteen laitoksen mukaan ilmastonmuutoksen seurauksena Suomen lämpötilat nousevat, sademäärät kasvavat, lumipeiteaika lyhenee ja myös routaa on aiempaa vähemmän. Lisäksi Itämeren pinta nousee ja jääpeite kutistuu. Laskelmien mukaan ilmasto näyttää muuttuvan enemmän talvella kuin kesällä. Myrskytuulten arvioidaan voimistuvan etenkin Suomen merialueilla, mutta myös rannikoilla ja mahdollisesti sisämaassakin. Rajut myrskyt ovat todistetusti jo nyt voimistuneet tilastollisesti merkittävästi vuoden 1990 jälkeen alueella, joka kattaa Länsi-, Keski- ja Pohjois-Euroopan. Sademäärät kasvavat ja etenkin talvipuolella vuotta sateet lisääntyvät ja tulevat etelässä yhä useammin vetenä. Kesällä rankkasateet voimistunevat enemmän kuin keskimääräiset sateet. (IL 2017.)

Lyhyellä aikavälillä ilmastonmuutoksen suorat uhat Suomessa ovat myrskyt ja niiden aiheuttamat sähkökatkokset ja pitkäkestoisten sateiden aiheuttamat tulvat seurannaisvaikutuksineen.

Joissain arvioissa on myös nostettu esiin jäätävien myrskyjen mahdollisuutta Suomessa. Nämä ovat tuhonneet esimerkiksi Pohjois-Amerikassa kilometreittäin korkeajännitelinjoja ja aiheuttaneet pitkäkestoisia sähkökatkoksia. Suomessa näihin ei ole juuri varauduttu (SS 2017).

## **Vaikka maahanmuutto olisi hallitsematonta, vaikutusten ei sitä pitäisi olla**

Siirtolaiset, turvapaikanhakijat ja pakolaiset muodostavat maahanmuuttajien joukon. Usein tähän luetaan myös ensimmäisen polven jälkeläiset, jotka ovat syntyneet kohdemaassa.

Turvapaikanhakijalla tarkoitetaan ulkomaalaista, joka hakee suojelua ja oleskeluoikeutta vieraasta valtiosta. Pakolainen on henkilö, jolle on myönnetty turvapaikka jostakin valtiosta. Pakolaisaseman saa Suomessa myös henkilö, joka otetaan Suomeen UNHCR:n esityksestä pakolaiskiintiössä. Turvapaikanhakija saa pakolaisaseman, jos hänelle annetaan turvapaikka. Turvapaikanhakijamäärät Suomessa ovat 2000-luvulla vaihdelleet noin 1 500 ja 6 000 hakijan välillä vuosittain. Suomeen saapui vuonna 2015 ennätysmäärä turvapaikanhakijoita, yhteensä 32 476 henkilöä. Määrän kasvu oli seurausta maailmalla vallitsevasta pakolaiskriisistä, joka on suurin pakolaiskriisi sitten toisen maailmansodan. (SM 2017a.)

Jo vuoden 2003 Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategissa (YETTS) strategiassa edellytettiin, että *”Työ- ja elinkeinokeskusten (TEK) on tehtävä aiesopimukset kuntien ja mahdollisten muiden tahojen kanssa järjesty- ja vastaanottokeskusten perustamiseksi ja tilapäisen suojelun järjestämiseksi. Työministeriöön perustetaan näistä keskuksista valtakunnallinen rekisteri laajamittaisen maahantulon hallinnan ja tilannekuvan ylläpitämisen varmistamiseksi.”* Kuitenkin maahanmuuttokriisin alkaessa vuonna 2015 kaikki tämä oli tekemättä. Pelkkä strategian toteutus ei siis vielä asioita paranna.

Vuonna 2016 ulkomaalaistaustaisten määrä Suomessa oli Tilastokeskuksen syntyperä-luokituksen mukaan 365 000. Näiden henkilöiden kotoutuminen Suomeen vaihtelee suuresti ja on selvää, että jatkossa Suomessa on yhä enemmän väkeä, joiden integroituminen suomalaiseen yhteiskuntaan on vajavaista. Osaltaan tämä tarkoittaa, että he ovat vaarassa syrjäytyä ja lisäksi heidän turvallisuuskulttuurinsa saattaa poiketa merkittävästi siitä, mihin meillä on totuttu. Tämä koskettaa erityisesti isoja kaupunkeja. Maahanmuuttajaväestö jakaantuu maantieteellisesti hyvin epätasaisesti. Vaikka hallituksen tavoitteena on hajasijoittaminen ympäri Suomea, suuntautuu suuri osa ajan kuluessa kuitenkin pääkaupunkiseudulle, osa myös Varsinais-Suomeen ja Pirkanmaalle (TEM 2016). Jo nyt nähdään, että kotouttamistoimenpiteet ovat riittämättömiä. Oman ongelmansa muodostavat ilman oleskelulupaa maahan jääneet henkilöt, joita ei edes haluta kotouttaa, vaan joihin suhtaudutaan virallisesti pelkästään oikeudellisena ongelmana. Mikäli näiden paperittomien määrä edelleen kasvaa ja oleskeluaika Suomessa pitkittyy, tulee se aiheuttamaan vaikeasti ratkaistavia ongelmia.

Pienissä kunnissa tilanne on toinen ja kotouttaminen helpompi toteuttaa, jos vain tahtoa ja pitkäjänteisyyttä löytyy. Hyvä esimerkki tästä on Punkalaitumen kunta, jossa jo 2008–2009 tarjottiin ensimmäistä kertaa kuntapaikkoja myanmarilaisille kiintiöpakolaisille (Martin ym. 2013).

## **Ulkoinen turvallisuus voi tuoda nopeita vaikutuksia myös paikalliseen turvallisuuteen**

Suomen ulkoinen turvallisuusympäristö on viime vuosina ollut voimakkaassa muutoksessa. Tähän ovat vaikuttaneet erityisesti Lähi-idässä jatkuvat sotilaalliset selkkaukset terrorismikytkentöineen, Venäjän ja lännen vastakkainasettelu Ukrainan sodan ja Krimin miehityksen myötä sekä havahtuminen kyberuhkiin, joita voidaan tuottaa mistä päin maailmaa tahansa. Näiden myötä on tultu tilanteeseen, jossa joku ulkopuolinen taho voi käyttää Suomea kohtaan sotilaallista tai siihen rinnastettavaa voimaa. Tämä voimankäyttö voi olla pitkään piilossa niin, että vain sen seurauksia havaitaan ilman, että niitä edes tunnustetaan ulkoiseksi voimankäytöksi. Kohteeksi voi valikoitua mikä tahansa, johon päästään helposti käsiksi tai millä on toimijan näkökulmasta vaikutusta. (Ks. Timonen & Nikander 2016.)

Suomen joutuminen varsinaiseen avoimeen sotaan on pitkään ollut käytännössä mahdoton vaihtoehto, mutta tällä hetkellä varustautuminen eri puolilla maailmaa on lisääntynyt ja voimankäyttöä pidetään yhtenä vaihtoehtona ratkaista ristiriitoja. Mitä kaikkia uhkakuvia nykyaikaiselle tiukkaan viritetylle yhteiskunnalle sotatilanne tarjoaakaan?

## **Talouselämän rakenteet muuttuvat ja teknologinen kehitys jatkuu kiivaana**

Suomen kokonaisturvallisuus luodaan hallinnon, elinkeinoelämän, järjestöjen ja kansalaisten yhteisin ponnisteluin. Kokonaisturvallisuutta koskevat uhkat ovat nyt ja tulevaisuudessa yhä moniulotteisempia, laaja-alaisempia ja rajat ylittäviä. Euroopan unionin maiden keskinäinen, mutta myös laajempi kansainvälinen riippuvuus asettaa haasteita erityisesti huoltovarmuudelle. Energia- ja tietointensiivinen sekä yhä verkottuneempi nyky-yhteiskunta on entistä haavoittuvampi.

Kehityskulku, jossa aikanaan yhteiskunnan omistuksessa olleet tärkeät toiminnot siirtyvät yksityisiksi ja edelleen monikansalliseen omistukseen, tuottaa lisäriskejä erityisesti häiriötilanteita ajatellen. Kun yrityksen päätehtävänä on tuottaa voittoa, ei varautuminen ole ensisijaista. Jos omistus- ja vastuuketjut ovat pitkiä eikä sopimukseen ole huolellisesti kirjattu osapuolten tehtäviä erityistilanteissa tai on luotettu kaupallisen toimijan lakimiesten laatimaan tekstiin, voi häiriön hoitaminen tulla hankalaksi ja kalliiksi. Erityisesti laajojen kokonaisuuksien siirtyessä kiireellä yksityisen osapuolen vastuulle, kuten mahdollisessa sote- ja maakuntauudistuksessa, on tämä vaara olemassa.

Kun osa yhteiskunnan toiminnoista on yksityistetty, käytetään hankinnoissa kilpailutusta, jossa yleensä määräävänä tekijänä on halpa hinta. Kun tehdään

vain minimi, tämä tuottaa tilanteita, jossa vaikeuksien tullessa pitäisi neuvotella uudestaan ja löytää lisää rahaa, jotta asiat saadaan kuntoon. Esimerkkinä tästä on jäätävän sateen aiheuttama kolarisuma Pohjanmaalla tammikuussa 2018 (Pohjalainen 2018).

Erityisesti tietotekniikan kehitys jatkuu nopeana ja osin hallitsemattomana (Viestintävirasto 2017). Tuotetaan uusia innovaatioita, joita otetaan käyttöön ilman, että kenelläkään on käsitystä mahdollisista riskeistä tai yhteisvaikutuksista. Tietotekninen maailma on limittynyt ja linkittynyt peruuttamattomasti ja vaarana on, että yksittäisten häiriöiden lisäksi voi suuri osa kriittisistäkin järjestelmistä lakata toimimasta pitkäksi aikaa. Koska myös turvallisuuspalvelut rakentuvat pitkälti yhteiskäyttöisen teknologian varaan, on vaarana, että vakavassa häiriötilanteessa ei löydy vaihtoehtoisia toimintatapoja turvallisuudesta huolehtimiseksi.

## Sosiaalinen murros lisää turvattomuutta

Suomessa kuten muuallakin Euroopassa on käynnissä kiihtyvä syrjäytymiskehitys. Syrjäytyminen on nostettu yhdeksi Suomen sisäisen turvallisuuden keskeisimmistä haasteista (SM 2016a).

Yhä suurempi osa täällä asuvista joutuu kohtaamaan näköalattomuuden ajattellessaan tulevaisuutta. Tämä vaikuttaa turvallisuuteen usealla tavalla. Köyhyys ja osattomuus luovat itsessään turvattomuutta, kun elinympäristö rapautuu ja toimintatavat eivät ole turvallisuushakuisia. Syrjäytyneet ovat myös käyttövoimaa yhteiskunnan vastaisuudelle ja radikalisaatiolle ja siten muodostavat turvallisuusriskin. Pahimmillaan syntyy ghettoja, joihin pelastustomikaan ei ole tervetullut, vaan viranomaiset nähdään lähinnä vastustajana.

Riippumatta siitä, mitä kriisejä yhteiskunnassa tai alueellisesti tulevaisuudessa kohdataan, on kunta keskeinen toimija, jonka on pyrittävä huolehtimaan kansalaisistaan kaikissa tilanteissa. Tämä edellyttää kykyä ja osaamista varautua ja reagoida nopeisiin ja pitkään jatkuviin ongelmatilanteisiin. Etenkin varhaiskasvatuksen ja koulutuksen tarjoajina kunnilla on keskeinen rooli lasten ja nuorten syrjäytymisen torjumisessa.

### **Keskeisiä havaintoja uusista uhkakuvista**

Suomen turvallisuustilanne on nähty pitkään vakaana. Uudet uhkakuvat voivat kuitenkin vaikuttaa nopeasti turvallisuustilanteeseen.

Uhkakuvat on otettava huomioon päätöksenteossa, minkä lisäksi on myös osattava kuunnella heikkoja signaaleja ja hahmotettava vielä piileviä kehityskulkuja.

Kunnilla on merkittävä rooli uusien uhkien torjumisessa, sillä kuntien tarjoamat palvelut ovat yhteiskunnallisesti läpileikkaavia. Kunnilla on erinomaiset mahdollisuudet vaikuttaa esimerkiksi syrjäytymisen ehkäisemiseen tai maahanmuuttajien kotouttamiseen.

# 5 Johtaminen – Mikä muuttuu ja kenen ehdoilla?

## Alati muuttuva aluehallinto

Suomen perustuslain (731/1999) 121 §:n mukaan Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Kunnan hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla. Laajempi aluehallinto on epämääräisempi. Hallinnossa ja säädöksissä ei ennen 1990-lukua ollut esimerkiksi yhtenäistä määritelmää maakunnasta. Perustuslaissa on käytetty termiä ”kuntaa laajempi ylemmänasteinen itsehallinto”. Aluehallintoa on kyllä käsitelty useaan otteeseen niin kauan kuin Suomi on ollut yhtenäinen alue, ja nyt on menossa ehkä voimakkain yritys muodostaa uusi alueellinen toimija.

Esimerkkinä mittavista uudistuksista, jotka ovat lässähtäneet, on Läänien alasaajo ja aluehallintovirastojen ja ely-keskusten tuominen tilalle. Ennen kuin ne ovat saaneet toimintaansa edes käyntiin, on jo tehty muutoksia ja nyt ollaan jälleen romuttamassa järjestelmää. Samanlainen tarina on Kunta- ja palvelurakennemuudistus (PARAS-hanke), joka hallituksen keväällä 2006 käynnistämä kehittämishanke. Sen tarkoituksena oli muodostaa kunnista riittävän vahvoja yksiköitä sekä rakenteellisesti että taloudellisesti. Vaalien jälkeen hallituspuhjan vaihtuessa hanke yksinkertaisesti lopetettiin vuonna 2011. (Simonen 2016.) Sote- ja maakuntauudistuksen myötä rakenteilla on jälleen uusi alueellinen hallintojärjestelmä. Jää nähtäväksi, millaiseksi malli lopulta muodostuu ja miten kauan aluehallinnossa ehditään huokaista ennen seuraavaa mittavaa muutosta.

## Alueelliset erot on otettava huomioon

Käynnissä olevan sote- ja maakuntauudistuksen tavoitteena on, että Suomeen luodaan uusi alueellinen hallintoyksikkö – maakunta. Vaikka muutoksen taustalla on tavoite rakenteiden ja toimintamallien yhtenäistämistä, voi maakuntien uudistaminen yhdellä mallilla olla mahdotonta. Tulevat 18 maakuntaa poikkeavat toisistaan suuresti niin väestörakenteeltaan, elinkeinoelämältään kuin luonnonoloiltaan. Uudistusta toteutetaan kuitenkin lainsäädännöllä, joka on sama kaikille. Laissa ei huomioida alueellisia eroavaisuuksia ja mahdollisuudet räätälöidä uudistusta paikallisiin olosuhteisiin sopivaksi ovat rajalliset. (Stenval ym. 2018.)

Parhailaan todellisenä haasteena on valmistelun yhteensovittaminen, sillä uudistusta valmistellaan samanaikaisesti sekä valtakunnallisella että maakunnallisella tasolla. Valtion lakivalmistelu junnaa, mutta monissa maakunnissa muutosta valmistellaan täyttä häkää, tosin kovin eritahtisesti. Uhkana on, että maakunnissa voidaan mennä valmistelussa ja toteutuksessa pidemmälle kuin valtakunnallisella tasolla. Tämä voi johtaa jo toteutettujen mallien purkamiseen, jos valtiotason valmistelu eteneekin toisin kuin maakunnissa on



ennakoitu. Tämä voi vaikuttaa myös siihen, että tulevien maakuntien toimintamallit poikkeavat huomattavasti toisistaan. (Stenval ym. 2018.)

Sote- ja maakuntauudistuksen yhteydessä valmistellaan pelastustoimen uudistusta. Tavoitteena on yhdenmukainen ja tehokas pelastustoimi (SM 2018b). Alueelliset erot, kuten väestön määrä, asumistiheys ja luonnonolosuhteet, vaikuttavat kuitenkin myös pelastuslaitosten toimintaan.

Pelastustoimen uudistuksen alkumetreillä linjattiin pelastuslaitoksia olevan jatkossa viisi, mutta vuoden 2016 lopulla hallitus julkaisi tiedon, että jokaisessa maakunnassa tulee olemaan oma pelastuslaitos. Linjauksen mukaan nykyisen 22 laitoksen sijaan jatkossa on 18 laitosta. (SM 2016b.) Suurimmassa osassa Suomea pelastuslaitosten alueellinen jako pysyy entisellään. Muutoksia on kuitenkin tulossa maakunnista väkimmäältäään suurimpaan, kun kaikki neljä Uudenmaan alueen pelastuslaitosta yhdistyvät yhdeksi laitokseksi. Jatkossa Uudenmaan pelastuslaitos operoi 1,6 miljoonan asukkaan maakunnassa yli tuhatpäisen henkilöstön voimin. Kokoero on melkoinen esimerkiksi verrattuna Kainuuseen, jossa asukkaita on noin 74 000 ja pelastuslaitoksella työskentelee alle 70 henkilöä. On liki mahdotonta ajatella, että erikokoiset ja erisillä alueilla toimivat pelastuslaitokset voisivat tarjota saman tasoisia palveluita ympäri Suomen.

Pelastustoimen yhtenäistämiseen pyritään valtionohjaista tiukentamalla. Toisaalta ajatuksena on, että valtioneuvosto voi myös päättää joidenkin pelastustoimen erityistehtävien keskittämistä yhden tai useamman maakunnan hoidettavaksi. (SM 2016b.) Tämä toisi todennäköisesti jonkinlaista helpotusta pienemmille laitoksille, kun vähäisillä resursseilla ei tarvitse ratketa kaikkiin tehtäviin, mutta ei ole omiaan yhtenäistämisajatuksen kannalta.

Eritahtinen valmistelu, yhteensovittamisen haasteet ja maakuntien erot vaikuttavat siihen, maakunnista tai niissä toimivista pelastuslaitoksista tuskin tulee toimintamalleiltaan yhtenäisiä. Muutostyössä tarvittaisiin tiukempaa valtion ohjausta. Toisena vaihtoehtona on se, että maakuntia ei yritettäisikään muovata yhteen muottiin.

## **Kenen ääni kuuluu maakunnan päätöksenteossa?**

Ylintä päätösvaltaa maakunnissa tulee käyttämään maakuntavaltuusto, jonka jäsenet ja varajäsenet valitaan maakuntavaaleilla. Vaalien ajankohtaa on uudistuksen aikataulumuutosten takia siirretty moneen kertaan ja tällä hetkellä tavoitteena on, että vaalit järjestetään kuntavaalien yhteydessä keväällä 2021. (Alueuudistus 2018a.) Maakuntavaaleista ja -päättäjäistä on ollut julkisuudessa vähän keskustelua, sillä tähän mennessä huomio on keskittynyt pitkälti uudistuksen sisällöllisiin ja aikataulullisiin seikkoihin.

Epätietoisuus näkyy myös kansalaisten asenteissa, sillä suhtautuminen tuleviin maakuntavaaleihin on laimeaa ja usko valtuuston toimintaan on koetuksella. Vaikka maakuntavaalit koetaan kansalaisten kannalta tärkeimmäksi vaikutuskanavaksi, vain noin puolet väestöstä on kiinnostunut vaaleista (KAKS 2016, KAKS 2018a). Samoin noin puolet suomalaisista uskoo, että

maakuntavaltuustolla ei tule olemaan todellista päätösvaltaa ja saman verran epäilee, että maakuntavaltuusto ei kykene toimimaan vastuuntuntoisesti koko maakunnan etua huomion ottaen (KAKS 2018b).

Samansuuntaisia huolia on myös kunnissa: koska maakuntavaaleissa ei ole kuntakiintiöitä, pelkäävät kunnat, että yhteisessä päätöksenteossa jonkin kunnan ääni jää tyystin kuulematta (Stenval ym. 2018). Kun kuntakiintiöitä ei ole, on todennäköistä, että jatkossa on kuntia, joilla ei ole maakuntavaltuustossa edustusta. Koska alueellisista pelastuspalveluista päätetään jatkossa maakunnassa, kaikkien kuntien näkemyksiä ei välttämättä kuulla pelastus- ja turvallisuuspalveluista päätettäessä.

Edellisessä pelastustoimea koskettaneessa laajassa uudistuksessa, jossa kunnalliset pelastuslaitokset yhdistettiin alueellisiksi laitoksiksi, kunnat kokivat, että niiden mahdollisuudet vaikuttaa ja ohjata pelastustoimea heikkenivät (Kallio & Tolppi 2012). Vaikutusmahdollisuudet tuskin paranevat nyt meneillään olevan uudistuksen myötä. Kuntapäätäjät uskovat, että sote- ja maakuntauudistus vaikuttaa kielteisesti myös oman kunnan vaikuttamismahdollisuuksiin maakuntatasolla ja suhteessa valtioon. (Sandberg 2017.)

Maakunnan päätöksenteossa moni haluaa saada äänensä kuuluville. Uudistuksen myötä vastuuministeriöt haluavat tiukentaa ohjausta (Alueuudistus 2018b). Samanaikaisesti maakunnat haluavat rakentaa roolinsa mahdollisimman vahvaksi. Uudistuksen myötä etenkin sosiaali- ja terveysalalla yksityiset palveluntarjoajat haluavat varmasti myös tulla kuulluksi päätöksenteossa. Kunnat eivät ole juuri kommentoineet aktiivisesti ja yhteisenä rintamana tulevaa sote- ja maakuntauudistusta. Poikkeuksen tähän tekevät Suomen suuret kaupungit. Suurten kaupunkien C21-verkosto on useaan otteeseen nostanut esiin isojen kaupunkien roolin suunnitellussa uudistuksessa. Huolena on veroeurojen vähenemisen myötä tapahtuva kasvun tyrehtyminen ja elinvoiman heikkeneminen. (Hel.fi 2018.) Isojen kaupunkien rooli suhteessa maakuntiin tulee varmasti jatkossakin olemaan hankala ja aiheuttaa vielä keskustelua.

## **Keskeisiä havaintoja johtamisesta ja päätöksenteosta**

Aluehallintoa on muutettu useaan otteeseen vuosien varrella, eikä sopiva mallia tunnu löytyvän. Sote- ja maakuntauudistuksen myötä rakenteilla on jälleen uusi alueellinen hallintojärjestelmä. Uuden mallin toimivuudesta ja siitä, kuinka pitkäikäinen se on, ei ole vielä tietoa.

Sote- ja maakuntauudistuksen keskeisenä tavoitteena on yhtenäistää toimintamalleja eri puolilla Suomea. Eritahminen valmistelu, yhteensovittamisen haasteet ja alueelliset erot aiheuttavat mittavia haasteita tavoitteen saavuttamiseen.

Tulevaisuudessa kaikilla kunnilla ei ole välttämättä mahdollisuutta vaikuttaa alueelliseen päätöksentekoon, sillä maakuntavaltuustossa ei ole kuntakiintiöitä. Uhkana on, että jokin kunta ei pääse vaikuttamaan esimerkiksi alueensa pelastuspalveluiden järjestämisestä.

Moni tahoo haluaa äänensä kuuluville maakunnan päätöksenteossa ja monella taholla on erilaisia toiveita maakunnan roolista. Miten ne sovitetaan yhteen ja kuka lopulta vastaa päätöksenteosta?

## 6 Digitalisaatio – Osa ratkaisua vai osa ongelmaa?

Suomalaista yhteiskuntaa muotoillaan parhaillaan uudelleen. Isot rakenteelliset muutokset ovat käynnissä ja eri suunnitelmissa, esityksissä ja juhlapuheissa ladataan suuria toiveita ja odotuksia sille, kuinka digitalisaatio helpottaa tätä kaikkea. Termille digitalisaatio ei ole olemassa määritelmää, jokainen tulkitsee termiä hieman eri tavoin. Valtiovarainministeriön 2015 antama määritelmä on varsin mahtipontinen: "Digitalisaatio on sekä toimintatapojen uudistamista, sisäisten prosessien digitalisointia että palveluiden sähköistämistä. Kyse on isosta oivalluksesta, miten omaa toimintaa voidaan muuttaa jopa radikaalisti toisenlaiseksi tietotekniikan avulla."

Digitalisaatio ei ole mikään uusi ilmiö vaan osa jatkuvaa tietoyhteiskuntakehitystä, joka tekniikan kehityksen myötä on vain jatkuvasti kiihtynyt. Nimenä se on toki moderni, eli kuten kansanedustaja Jyrki Kasvi toteaa Tietoviikko-lehden kolumnissaan (TIVI 2016): *"Ketä kiinnostaa vanhanaikainen atk-hanke, kun sen vaihtoehtona on digitalisaatioprojekti?"*

Vaikka digitalisaatiossa on kyse automaatiosta, niin mitenkään automaattisesti se ei tuo hyötyjä vaan edellyttää resursseja, osaamista ja puurtamista ja hyödytkin voivat jäädä osin toteutumatta. Esimerkiksi valtiontalouden tarkastusvirasto on raportissaan todennut, että tietojärjestelmäinvestointien valmisteluvaiheessa laaditut hyötyarviot ovat usein puutteellisia ja toteutuneiden hyötyjen seuranta satunnaista. Samoin esitetään kysymys, pohjautuvatko tietojärjestelmäinvestointeihin liittyvät päätökset riittävän luotettaviin kustannushyötyarvioihin (VTV 2017).

### Tietotekniikka palvelee, mutta uhkana riippuvuus

Suomi on moderni yhteiskunta ja sen myötä suuri osa palveluista ja toiminoista rakentuu tietotekniikan varaan. Kansalaiset ovat myös varsin tottuneita tietotekniikan hyödyntäjiä ja esimerkiksi internetiä käytti 88 prosenttia 16–89-vuotiaista suomalaisista vuonna 2017. Vanhemmissa ikäryhmissäkin käyttö lisääntyy koko ajan ja 65–74-vuotiaista nettiä käytti 75 prosenttia ja 75–89-vuotiaista 37 prosenttia. Alle 55-vuotiaiden ikäryhmissä nettiä käyttävät kaikki. Vanhimmastakin ikäluokasta käyttö oli 23 prosentilla päivittäistä (Tilastokeskus 2017).

Tietotekniikka on osaltaan auttanut muuttamaan arkea turvallisemmaksi. Nykyautojen monet turvalaitteet ovat vähentäneet liikenneonnettomuuksia, palvaroitin on helppo ja halpa laite joka kodissa. Samoin monet tekniset innovaatiot ja turvalaitteet varmistavat myös ikääntyneiden asumisen kotona mahdollisimman pitkään. Lisäksi eri mittalaitteet ja anturit valvovat, että elinympäristömme pysyy turvallisena.

Hädän tullen saadaan välittömästi yhteys hätäkeskukseen ja samalla sijaintitieto soittajasta. Hätäkeskustietojärjestelmä näyttää välittömästi lähimmän

tarkoituksenmukaisen yksikön ja VIRVE-viranomaisverkon avulla saadaan hälytys toimitettua varmasti. Tehokas viranomaisten yhteistoiminta ja tietojen saanti ja välitys ovat mahdollisia hyvin toimivan tekniikan ansiosta. Kansalaisten tiedonsaanti on parantunut mobiililaitteiden ja sosiaalisen median käytön myötä, ja teknisesti olisi mahdollista nykyistä parempikin vuorovaikutus.

Moderni länsimainen yhteisö on rakentunut vuorovaikutuksessa teknologiaan niin, että se nykymuodossaan on täysin riippuvainen tekniikan toimivuudesta. Sähkö- ja puhelintekniikan kehitys alkoi yli sata vuotta sitten ja tietotekniikka otettiin ensi kertaa käyttöön Suomessakin jo 60 vuotta sitten. Tänä päivänä tietotekniikka on keskeinen osa normaalia arkeamme työssä, kotona ja vapaa-aikana. Samalla kun tekniikan avulla on toimintoja helpotettu, on luovuttu vaihtoehtoisista tavoista ja karsittu henkilöstöä erityisesti avustavista tehtävistä. Tämän seurauksena vakavat häiriötilanteet aiheuttavat välttämättä ruuhkaa, viivästymisiä ja toimintojen keskeytyksiä.

Seuraavassa muutamia esimerkkejä tuoreista turvallisuuden liittyvistä tapahtumista:

- Suomen tärkeimmän lääketukun toimitusongelmat alkoivat uuden toiminnanohjausjärjestelmän käyttöönoton yhteydessä. Sen seurauksena apteekit eivät saaneet kuukausiin haluamiaan lääkkeitä riittävällä varmuudella.
- Myöskin sähköisen reseptin käyttöönotto viivästyi pahoin ja sen käytössä on esiintynyt aika-ajoin katkoja ja jopa virheellisiä lääkemääräyksiä on tapahtunut.
- Toukokuussa 2018 tapahtunut rutiinipäivityksen aiheuttama vakava tietoliikennehäiriö vaikutti laajasti Helsingin kaupungin sähköisesti toimiviin palveluihin esimerkiksi terveyskeskuksissa ja julkisen liikenteen lipunmyynissä. Verkkoyhtiön mukaan tietoliikennehäiriön ei pitänyt olla mahdollinen.

Palveluiden rakentuminen vahvasti tietotekniikan varaan tuo mukanaan myös näkökulmarahaa. Näyttää siltä, että yhä useammin keskitytään ongelmiin, joiden ratkaisuun tietotekniikka sopii. Tietotekniikka sopii hyvin käsittelemään kaikkia alkioita samanlaisina, kun taas inhimillinen turvallisuus edellyttää useinkin kohtelevaan kaikkia erilaisina.

## **Yhteiskunnan häiriötilanteet haasteena**

Arki ja päivittäisonnettomuudet hoituvat tekniikan avustamana vaivattomasti, mutta laajat häiriötilanteet tuottavat ongelmia tekniikan tehokkaaseen hyödyntämiseen.

Häiriötilanteissa on kolme suurta tekijää, jotka vaikuttavat tietotekniikan toimivuuteen. Ensinnäkin tiedonsaantitarpeet kasvavat kaikilla toimijoilla ja myös yksittäisillä kansalaisilla ja tämä aiheuttaa ruuhkaa ja käsiteltävän tietomassan kasvua. Toisaalta häiriötilanne saattaa vaikuttaa suoraan

tietoyhteyskäsien toimivuuteen esimerkiksi laajojen ja pitkäkestoisten sähkökatkosten yhteydessä. Tietoyhteydet saattavat katketa kokonaan joillain alueille tai toimijoilla ja jäljellä olevat linjat voivat ruuhkautua entisestään. Kolmantena tekijänä on se, että ei välttämättä ole varauduttu uusiin tarpeisiin, joita pitkäkestoinen häiriötilanne tuo. Käytössä olevat jokapäiväiset ratkaisut eivät palvele kaikkia niitä toimintoja, joita häiriötilanteessa syntyy. Esimerkiksi kunnissa on usein totuttu luottamaan henkilökohtaisiin sähköposteihin ja puhelimiin, eikä ole olemassa erillisiä osoitteita, ryhmiä ja rakenteita erityis-tilanteiden hoitamiseen. Myöskin tuki kansalaisten omaehtoisille innovaatioille puuttuu, jolloin niitä ei saada integroitua riittävän hyvin kokonaisuuteen ja näin syntyneet tiedot ja kehittyneet toiminnot jäävät irrallisiksi saarekkeiksi.

Sähkö- ja tietoliikenneyhteydet ovat kiinteästi kietoutuneet toisiinsa ja näihin häiriöihin on toimija- ja viranomaispuolella panostettu ja saatu varsin laajaan käyttöön Krivat-järjestelmä. Se on tarkoitettu tehostamaan yritysten yhteistyötä suurhäiriötilanteissa ja nopeuttamaan niistä toipumista. Krivat-palvelu-alue on tarkoitettu kriittisen infrastruktuurin organisaatioille, mutta myös kuntien olisi hyvä päästä mukaan ainakin seuramaan sinne kerääntyvää tietoa häiriötilanteissa.

## **Sote- ja maakuntauudistus sekoittaa pakkaa**

Lähihistorian suurin hallintouudistus on myös valta tietohallinnon ja tietotekniikan työmaa. Lainsäädännön valmistuminen laahaa kuitenkin jäljessä ja se aiheuttaa epätietoisuutta. Samalla patoutuu tavaton kiire saada järjestelmät toimimaan, kun lopulta tiedetään, minkälainen uudistus tulee, vai tuleeko. Kun pidetään mielessä kuinka usein suuret IT-hankinnat epäonnistuvat tai viivästyvät (ks. esim. TIVI 2017) on aiheellista kysyä, miten voidaan kuvitella, että nyt selvittäisiin kunnialla tiukassa aikataulussa, niukoilla resursseilla ja ilman yhteistä näkemystä tavoitteista.

Maakunta- ja sote-uudistus vaikuttaa tällä hetkellä erittäin paljon kaikkien kuntien toimintaan, sillä uudistuksen toteuttaminen vaatii samoja resursseja kuin kuntien kehittäminen. Samalla myös kuntalaisilta tulee painetta kehittää kunnallisia palveluita. Lisäksi meneillään useita muita uudistuksia, jotka vaikuttavat kuntien tietojärjestelmiin ja viestintään. Esimerkiksi tietosuojasetus velvoittaa kuntia käsittelemään henkilötietoja entistä tarkemmin, kuntatieto-ohjelma uudistaa kuntien talousraportointia ja saavutettavuusdirektiivi asettaa uudenlaisia velvoitteita verkossa ja mobiilisti tarjottavalle viestinnälle ja palveluille. (Kuntaliitto 2018a.) Kuntalaisten turvallisuuden näkökulmasta mielenkiintoinen hanke on Kuntaliton HALI hälytysajoneuvojen etuudet liikennevaloissa -projekti, jossa hälytysajoneuvojen kulun nopeuttamiseksi ja turvallisuuden parantamiseksi niille pyritään järjestämään liikennevaloissa vihreä valo ajoneuvon satelliittipaikannusta ja modernia tiedonsiirtotekniikka hyväksi käyttäen. Tavoitteena on rakentaa valtakunnallinen järjestelmä. (Kuntaliitto 2018b.)

Kunnissa toiveena on, että kuntapalvelujen digitalisointi tehdään koko Suomen kattavasti, tiiviin koordinoitusti ja lisäämällä kuntien yhteistyötä.

Digitalisaation haasteiksi puolestaan koetaan osaamisen puute, mutta myös se, että kunnan nykyiset tietojärjestelmät eivät kehity kohtuullisilla kustannuksilla eivätkä riittävän nopeasti sekä se, että nykyiset toimintatavat ovat juurtuneet syvälle ja aiheuttavat muutosvastarintaa. (Teljamo 2012.)

Vuonna 2016 kysyttiin muun muassa kuntien mielipidettä maakunnallisten palvelukeskusten perustamiseen, ja silloin 87 prosenttia kunnista vastusti ajatusta. Valtio perusti kuitenkin hanketta varten kaksi ICT-palvelukeskusta, Viimanen ja SoteDigin, vuonna 2017. Maakuntien ICT-palvelukeskus Vimana vastaa maakuntien perustietotekniikasta ja yhteisistä it-palveluista. Palvelukeskuksen on suunniteltu myös tarjoavan tarvittaessa maakunnille pakolliset yhtenäiset tietojärjestelmät. Vimana Oy:n palvelutarjonta on kuitenkin vielä sen verran epäselvä, että maakunnissa ICT-valmistelua joudutaan tekemään epätietoisena siitä, miten kehitystoimenpiteille käy tulevaisuudessa. Kunnat ovat olleet huolissaan puretaanko pakolla olemassa olevia järkeviä ja palvelevia rakenteita. Taustalla on uhkakuva, että hyvä yhteistyö joka on rakennettu eri toimijoiden kanssa, jouduttaisiin purkamaan ja järjestelemään uudestaan en tiedä kenen näkökulmasta tehtyjen ajatusten vuoksi. (Kuntalehti 2018).

SoteDigin on tarkoitus toimia kiinteässä yhteistyössä Vimana Oy:n kanssa sisäsihteeriryhmäyksikkönä (Valtioneuvosto 2018). SoteDigi Oy:stä annettiin kymmeniä lausuntoja huhtikuun 2018 alussa ja tarkoitus oli, että esitys olisi viety eduskuntaan huhtikuussa 2018, mutta käsittely siirtyy syksyyn 2018. Useimmissa lausunnoissa esitettiin runsaasti täsmennysehdotuksia ja kriittisiä kannanottoja yhtiötä koskevaan esitykseen. (Kuntalehti 2018.)

Useissa selvityksissä ja kannanotoissa on todettu, että sote- ja maakuntauudistuksen vauhti on liian kova ja suunnitelmat epärealistisia. Esimerkiksi alueiden ja kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon tietohallintoyhteistyöfoorumi AKUSTI:n teettämässä selvityksessä todettiin, että tietojärjestelmien kansallinen yhteentoimivuus on jäänyt osin epäselväksi ja tulkinnanvaraiseksi, maakunnan IT:n kehittämistä vaivaa resurssipula nykyisen toiminnan pyörittämisen viedessä valtaosan resursseista, ja nykyinen aikataulu nähdään epärealistisena (Linnapuomi & Siira 2018).

Vaikka tilanne vaikuttaa kaoottiselta, on näkyvissä pyrkimyksiä kehittää asioita kansalaisia palvelemaan. Eräs tällainen hanke on *Digi arkeen* -neuvottelukunta. Tämä on yhteistyö- ja vuoropuhelukanava kansalaisjärjestöjen, tutkijoiden ja julkisten palveluiden digitalisoinnista vastaavan valtiovarainministeriön välillä. Neuvottelukunnan tavoitteena on tukea digitaalisten palvelujen kehittämistä niin, että eri väestöryhmät pystyisivät käyttämään niitä tasavertaisesti. Neuvottelukunnan työllä pyritään löytämään ja tukemaan myös uudenlaisia tapoja organisoida hallinnon ja kansalaisjärjestöjen välistä yhteistyötä. Neuvottelukuntaan kuuluu 20 jäsentä, jotka edustavat kansalaisjärjestöjä ja tutkimusta. Lisäksi neuvottelukuntaan kuuluu myös edustajia valtiovarainministeriöstä, oikeusministeriöstä sekä sosiaali- ja terveysministeriöstä. (VM 2017a.) Neuvottelukunnassa ei kuitenkaan ole jäseniä kunnista eikä myöskään sisäisestä turvallisuudesta vastaavasta sisäministeriöstä. Neuvottelukunnan järjestämässä pyöreän pöydän keskustelussa kuultiin useita järjestöjen edustajia sähköisistä palveluista. Keskusteluissa esiin nousi useita

ajatuksia ja ideoita siitä, mitä seikkoja julkisen hallinnon tulisi ottaa huomioon sähköisiä palveluita kehittäessä. (VM 2017b.)

### **Keskeisiä havaintoja digitalisaatiosta**

Arjessa tekniikka tukee, mutta häiriötilanteet tuovat haasteita digitaalisten palveluiden käyttämiseen. Häiriötilanne kasvattaa tiedontarvetta, jolloin palvelimet voivat ruuhkautua, häiriötilanne kuten sähkökatko voi vaikuttaa suoraan palveluiden saatavuuteen, eivätkä normaalioloissa toimivat ratkaisut palvelekaan häiriön aikana.

Sote- ja maakuntauudistuksessa digitalisaatiolle on asetettu kovat tavoitteet ja myös kunnissa digitaalisten palveluiden kehittämiseksi on tarvetta. Digipalveluiden rakentaminen vaatii kuitenkin resursseja, osaamista ja puurtamista. Kiire ja valtavat digiloikat voivat johtaa epäonnistuneeseen lopputulokseen. Monet mittavat digitalisointihankkeet ovat epäonnistuneet.



## 7 Varautuminen – Kuka varautuu ja mihin?

Turvallisuus ja yhteiskunnan toimintojen jatkuvuus vaativat varautumista. Varautumisella tarkoitetaan toimintaa, jolla varmistetaan tehtävien mahdollisimman häiriötön hoitaminen kaikissa tilanteissa. Varautumistoimenpiteitä ovat esimerkiksi riskien arviointi, jatkuvuus- ja valmiussuunnittelu, tekniset ja rakenteelliset etukäteisvalmistelut, koulutus, harjoitukset sekä tilojen ja kriitisten resurssien varaukset. Varautuminen jakaantuu suunnitteluun, sen edellyttämiin käytännön valmistelutoimenpiteisiin, näiden toteuttamiseen ja kehittämiseen sekä harjoitteluun.

### **Lainsäädäntö varautumisen osalta on varsin niukkaa**

Perustuslaki määrittää Suomen hallintojärjestyksen ja kuntien osalta laajan itsehallinnon. Yksittäisten kansalaisten osalta perustuslaki luettelee lähinnä oikeuksia ja poikkeusolojen osalta niiden mahdollisia rajoituksia. Velvollisuuksia kansalaisella on perustuslain mukaan ainoastaan maanpuolustuksessa (731/1999).

Kuntalaissa ei ole erikseen varautumisvelvoitetta mutta lainsäädännön lähtökohta on, että kunnat tuottavat tai tilaavat suuren osan kuntalaisten peruspalveluista kaikissa tilanteissa. Suomessa kunnilla on vahva kunnallinen itsehallinto ja kunnat päättävät itse omista palvelurakenteistaan. Kunnille voidaan antaa tehtäviä vain lain avulla (410/2015). Valtiolla on yleensä vain yleinen ohjausvalta kuntien palveluiden tason arvioimiseen, ja vain harvoin valtio on mukana päättämässä palvelun tasosta. Kuntien yhteistyö ja erilaiset yhteensiirtymät ovat lisääntyneet, ja samalla vastuu peruspalveluiden varmistamisesta on hämärtynyt.

Varautumista käsitellään tarkemmin pelastuslaissa (379/2011) ja valmiuslaissa (1552/2011). Pelastuslaissa käsitellään lähinnä varautumista tulipaloihin ja muihin päivittäisonnettomuuksiin sekä erikseen väestönsuojelua ja varautumista poikkeusoloihin. Yhä enemmän lisääntyvät normaaliolojen pitkäkestoiset häiriötilanteet jäävät käsittelemättä. Vapaaehtoistoiminnan osalta puhutaan lähinnä vapaaehtoistoiminnan edistämisestä. Kansalaisia koskee lain soveltamisalan verrattain yleinen toteamus, että laissa muun muassa säädetään ihmisten, yritysten sekä muiden yhteisöjen ja oikeushenkilöiden velvollisuudesta varautua onnettomuuksiin sekä toimintaan onnettomuuksien uhatessa ja sattuessa. Tämän tarkemmin varautumista ei kuitenkaan käsitellä. Lisäksi omatoimisesta varautumisesta todetaan muun muassa, että rakennuksen omistajan ja haltijan sekä toiminnanharjoittajan on osaltaan varauduttava henkilöiden, omaisuuden ja ympäristön suojaamiseen vaaratilanteissa.

Varsinaisesti valmiuslaki ei tarjoa säännöksiä varautumisesta normaaliaikojen häiriötilanteisiin. Se on tarkoitettu vakaviin erityistilanteisiin, joissa viranomaisten normaalit toimivaltuudet eivät riitä. Laissa edellytetään esimerkiksi

viranomaisia ja kuntia jo normaaliaikana valmiussuunnitelmin ja etukäteisvalmisteluun huolehtimaan tehtävien hoitamisesta myös poikkeusoloissa. Tätä kohtaa laissa on joskus tulkittu niin, että se sisältää implisiittisesti myös velvoitteen varautumisesta normaaliaikojen häiriötilanteisiin.

Elinkeinoelämän osalta lakisääteinen velvoite varautumiseen poikkeusoloihin koskee valtion liikelaitoksia. Teollisuusyrityksillä ei ole yleistä lakiin perustuvaa velvoitetta. Niiden osalta varautuminen perustuu alan järjestöjen ja Huoltovarmuuskeskuksen välisiin sopimuksiin (HVK 2018).

Sähkömarkkinalaki (588/2013) on varautumisen osalta varsin kattava, ja sitä voi suositella malliksi muullekin normaaliaikojen varautumisen lainsäädännölle. Siinä esimerkiksi edellytetään, että verkonhaltijan on asianmukaisella suunnittelulla varauduttava sähköverkkoonsa kohdistuviin normaaliolojen häiriötilanteisiin, laadittava varautumissuunnitelma sekä osallistuttava tarpeellisessa laajuudessa huoltovarmuuden turvaamiseen tähtäävään valmiussuunnitteluun. Häiriön tullen verkonhaltijan on toimittava yhteistyössä muiden sähköverkonhaltijoiden ja toiminta-alueensa pelastusviranomaisten, poliisin, kuntien viranomaisten ja tieviranomaisten sekä muiden yhdyskuntateknisten verkkojen haltijoiden kanssa.

Kun organisaatiolla on kiire jokapäiväisen toimintansa suorittamisessa tai resurssit ovat tiukalla, on tyypillistä, että toimintaa minimoidaan lain sallimissa rajoissa. Koska varautumisesta ei ole säädöksiä, se jää helposti muodolliseksi ja toisarvoiseksi. Sama koskee yksittäisiä kansalaisia, joilla ei ole käytännössä mitään lakisääteistä velvoitetta varautua yhtään mihinkään.

## **Varautumisen tarpeeseen on havahduttu**

Vaikka säädöspohja onkin varautumisen osalta niukkaa, on erityisesti viime vuosina eri tahoilla panostettu yhteiseen varautumiseen. Tästä on hyvänä esimerkkinä edellä mainittu yhteiskunnan turvallisuusstrategia, joka luettelee, miten eri osapuolten rooli on kokonaisuudessa merkittävä. Kuntaliiton ja Huoltovarmuuskeskuksen KUJA ja KUJA2 -hankkeet puolestaan osoittavat, että myös kuntakentällä on havahduttu näkemään jatkuvuudenhallinnan ja varautumisen merkitystä. Hankkeissa tuetaan kuntien jatkuvuudenhallintaa, jotta kunnilla olisi kykyä ja valmiuksia varmistaa tehtäviensä mahdollisimman häiriötön hoitaminen kaikissa tilanteissa. Jatkohankkeessa työtä laajennetaan koskemaan myös tulevia maakuntia. (Tervo 2016, Pihlaja 2017.)

Valmisteilla olevassa sote- ja maakuntauudistuksen lainsäädännössä on varautumista huomioitu niukasti, mutta lausuntokierrosten jälkeen siihen on tullut parannuksia: Maakunta voi asettaa palvelun tuottajille muun muassa normaaliolojen häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin varautumista koskevia sekä muita palvelujen tuottamiseen liittyviä ehtoja, joilla edistetään väestön terveyttä ja hyvinvointia. Lisäksi palveluntuottajan on ilmoitettava palvelun tuottamista koskevista olennaisista muutoksista maakunnalle ja asiakkailleen. Jos muutos johtuu häiriötilanteen tai poikkeusolojen vuoksi tarvittavista välttämättömistä toimenpiteistä palvelutuotannon jatkuvuuden turvaamiseksi, muutoksista on ilmoitettava viipymättä sen jälkeen, kun tuottajalla on tieto

muutoksesta. palveluntuottajan on myös valmiussuunnitelmin varauduttava normaaliolojen häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin sekä osallistuttava maakunnan varautumistoimiin.

## **Ei yhteistä koordinaatiota – Tuoko maakuntaudistus apua?**

Miten yhteinen varautuminen ja eri osapuolten mukaan ottaminen on tapahtunut, vaihtelee suuresti hallinnonaloittain ja alueittain. Lisäksi kehitetyt toimintamallit eivät ole yhteensopivia vaan eri hankkeissa on rakenneltu omia ratkaisuja.

Varautuminen on ollut pitkälti pelastustoimivetoista. Pelastustoimen rooli on ollut erityisen vahva etenkin pienten kuntien tukemisessa muun muassa valmiussuunnitelmien laadinnassa. Tämä on koettu hieman haasteelliseksi, sillä varautumisen asiat ovat painottuneet pelastustoimen intresseihin, jolloin alueellinen varautumisen yhtenäisyys ei ole säilynyt optimaalisella tavalla pelastustoimen katsoessa varautumista vain omista lähtökohdistaan. Lisäksi sen on koettu aiheuttaneen paikoitellen varautumistason heittelyä. Alueellisen varautumistason vaihtelevuutta ovat paikanneet useat epäviralliset yhteistoimintaelimet. Nykytilanteen suhteen keskeisimpinä kehittämisen kohteina korostetaan varautumisen omistajuuden muodostaminen, kokonaisturvallisuuden kentän kunnollinen kattaminen suorituskyvyn alueellisten eroavaisuuksien tasoittaminen, alueellisen varautumisen koordinoinnin lisääminen sekä toimijoiden roolien selkeyttäminen. (Pesonen 2017.)

Kuntien tulisi suunnitella varautumista omista lähtökohdistaan ja tämän vuoksi on tärkeää, että kunnan keskeiset toimijat laativat valmiussuunnitelman itse. Pelastuslaitoksen ja muiden turvallisuusviranomaisten apua on hyvä hyödyntää, mutta kunnan on itse määriteltävä kriittisimmät toiminnot ja miten ne tullaan hoitamaan esimerkiksi häiriötilanteen aikana.

Maakuntaudistuksen valmistelun yhteydessä on pyritty luomaan yhteisiä maakunnan tason varautumisen toimintamalleja. Maakuntatasolla varautumisen suorituskyky perustuu siihen, kuinka hyvin maakunnan alueen suorituskyky on saatu viritettyä tarkoituksenmukaiseen yhteistoimintaan. Maakunnille muodostuvan alueellisen yhteisen varautumisen koetaan tuovan parannusta luomalla selkeät yhteistyörakenteet ja verkostot maakuntiin, jolloin ovat mukana kaikki varautumisyhteistyön kannalta relevantit toimijat. (Tervo 2018.)

Tavoitteet ovat varmasti hyviä mutta työmäärä on valtava, kun katsotaan haasteita, joita yhteistyölle on vastassa. Miten toimia yhteistyössä vaativassa häiriötilanteessa (Tervo 2018):

- jos ei ole yhteistä toimintaympäristön turvallisuusmuutosten seuranta, joka käynnistää kaikkien osapuolten yhteistoiminnan riittävän ajoissa?
- työvälit poikkeavat täysin toisistaan?
- ei ole yhteistä tapaa toimia, eikä tekemisen tavat eivät ole yhteen sovitettavissa?

- ei ole harjoiteltu yhdessä?
- ei arvioida ja kehitetä määrätietoisesti yhteistyötä ja yhteistyön tuottamaa suorituskyvyn summaa?
- ei tunneta luottamusta?

## **Varautumisen vastuu säilyy kunnissa, mutta katoavatko edellytykset onnistua?**

Kunta on ihmisten, järjestöjen ja muiden yhteisöjen sekä yritysten kannalta olennainen taho häiriö- ja poikkeusoloihin varautumisessa. Kunnat vaikuttavat yhteiskunnan kriisinkestävyyteen eri toimintojensa toteuttamisessa häiriöitä ennaltaehkäisten ja häiriösietoisten ratkaisujen avulla.

Kuntien varautumiskoulutus ja -harjoitukset ovat olleet Aluehallintovirastojen ja Pelastusopiston vastuulla. Kurssitoiminta on ollut tavoitteellista ja etenkin yksilötasolla vaikuttavaa, organisaatiotasolla vaikutukset ovat olleet vähäisempiä. Ongelmaksi on nähty alueellisten kurssien puuttuminen. Pelastusopistolle Kuopioon ei ole kaikilla mahdollisuutta matkustaa. (Korhonen 2015.)

Aluehallintovirastot ovat järjestäneet laajoja varautumisharjoituksia, joissa painopiste oli aiemmin poikkeusoloissa, mutta viime vuosina harjoitukset ovat keskittyneet normaaliaikojen häiriötilanteisiin. Ongelmana on ollut, että harjoituksissa ei ole onnistuttu tunnistamaan ja harjoittelemaan niitä elementtejä, joita pitkittynyt häiriö tuo vaan on keskitytty ensivaiheen toimiin.

Kunnat ovat jatkossakin osa kansallista varautumisen ja turvallisuuden suorituskykyä. Kunta on osa kokonaisturvallisuuden konseptia, ja siten kuntien suorituskyky muodostaa keskeisen osan maakunnan alueen varautumisen suorituskyvystä. Tulevana haasteena on kuntien ja maakuntien keskinäisen sidoksellisuuden ymmärtäminen ja huomiointi. Helposti nähdään maakunta kunnan käskijäksi, vaikka kyseessä on vastavuoroisuus.

Pelastustoimen siirtyminen maakunnalliseksi palveluksi vaikuttaa erityisesti niihin kuntiin, joilla ei ole ollut päätoimista varautumisen ammattihenkilöstöä ja jotka ovat tukeutuneet pelastustoimeen. Erityisen ongelmallisia ovat pienten kuntien toimintamahdollisuudet. Uudistukset vievät suuren osan talous- ja henkilöresursseista, eikä kunnalla välttämättä ole voimavaroja kuin arjesta selviytymiseen. Kuinka palvella kuntia, jotka eivät nouse esille riskianalyyseissa tai muissa työtä mitoittavissa arvioissa? (Tervo 2017.)

## **Aktiiviset kansalaiset varautuvat, miten käy passiivisten?**

Varautumisen aste maaseudulla ja kaupungissa on kovin erilainen. Maalla on totuttu omatoimisuuteen ja varautuminen on ollut hyvää. Kaupungeissa asuvat eivät ole suunnitelleet toimintaansa häiriötilanteiden varalta yhtä useasti kuin maalla asuvat. Kaupunkilaisilla on maaseudun asukkaisiin verrattuna vähemmän kotivaraa ja erityisesti nuoret ovat tottuneet siihen, että lämpöä ja vettä riittää, kaupasta saa ruokaa ja kännykällä saa yhteyden. (Ks. esim. Kekki 2017.)

Suomessa on otettu käyttöön suositus 72 tunnin (3 vuorokautta) omavaraisuudesta häiriötilanteissa. Kotitalouksien omatoimisella varautumisella ymmärretään yksittäisten henkilöiden, asuinyhteisöjen ja perheiden omaehtoista varautumista tilanteisiin, joissa normaali arki häiriytyy. Paraskaan julkinen palvelu ei kykene vastaamaan nopeasti esimerkiksi myrskyn, tulvan tai laajan sähkökatkon aikana. On kaikille eduksi, jos mahdollisimman monet ovat etukäteen suunnitelleet häiriötilanteessa ja pitävät yllä perustarpeet kattavaa kotivaraa. Suositus pohjautuu kansainvälisiin malleihin. Se on sekä avustusjärjestöjen että viranomaisten yleisesti tunnistama aikakehys, jossa omatoiminen varautuminen helpottaa sekä omaa pärjäämistä että yhteiskunnan auttamispainetta. (SPEK 2018.)

Koska mitään velvoitetta ei ole tähän varautumiseen, ei myöskään viranomaisilla ja muilla päättäjillä ole mitään tietoa, mikä on kansalaisten kyky selviytyä vakavassa häiriötilanteesta. Tämän takia ei ole mitään etukäteisvalmistelua siitä, mihin voimavaroja, kuten erityisjakeluja, olisi suunnattava. Olisi siis toivottavaa, että sinänsä erinomainen 72 h -konsepti saisi tuekseen ripauksen byrokratiaa, jonka myötä passiivisempaakin väkeä saataisiin hereille ja viranomaisille tietoa kansalaisten tilanteesta.

### **Keskeisiä havaintoja varautumisesta**

Lainsäädäntö on varautumisen osalta niukkaa. Uhkana on, että kiireessä tai resurssipulassa organisaatiot keskittyvät vain lain edellyttämiin toimiin, jolloin varautuminen jää hyvin vähäiseksi.

Varautumisen tarpeeseen on havahduttu ja se on nostettu esiin monissa valtakunnallisissa hankkeissa. Lausuntokierrosten jälkeen myös sote- ja maakuntauudistuksen lainsäädännössä varautuminen on huomioitu paremmin.

Monesti kunnat nojaavat valmiussuunnittelussa pelastusviranomaisiin, jolloin riskinä on, että kunnan valmiussuunnitelma suunnitellaan pitkälti pelastusviranomaisten näkökulmasta. Kunnan on vastattava suunnitelman laatimisesta itse, jotta kunnan kannalta keskeiset toiminnot huomioidaan.

Kunnat vastaavat jatkossakin varautumisesta itse. Pelastustoimen siirtyminen maakunnalliseksi palveluksi vaikuttaa varautumisen osalta niihin kuntiin, joilla ei ole ollut päätoimista varautumisen ammattihenkilöstöä ja jotka ovat tukeutuneet pelastustoimeen.

Suomessa on otettu käyttöön suositus 72 tunnin (3 vuorokautta) omavaraisuudesta häiriötilanteissa. Kuntalaisia ei kuitenkaan lailla velvoiteta varautumaan.

## 8 Viestintä rakentaa turvallisuutta

Viestintä on osa organisaation johtamista ja strategista toimintaa ja sillä on merkittävä myös rooli turvallisuuden rakentajana, etenkin osana häiriö- tai poikkeustilanteen hallintaa. Viranomaisviestinnällä rakennetaan luottamusta, jolla ylläpidetään henkistä kriisinkestävyyttä eli kansakunnan kykyä kestää kriisitilanteiden aiheuttamat henkiset paineet ja selviytyä niiden vaikutuksilta. (YTS 2017, VNK 2013).

### Tiedottamisesta vuorovaikuttamiseen

Viestinnässä on viime vuosina nähty selvä paradigman muutos: perinteinen yksisuuntaisen tiedotus, jossa viestin välittävä taho tiedottaa ja yleisö ottaa tiedon vastaan, on murroksessa. Tilalle on tullut monisuuntainen vuorovaikutuksellinen viestintä, jossa yleisöllä on rooli paitsi tiedon vastaanottajana, myös sen kommentoijana ja muokkaajana. Yksittäisellä ihmisellä on mahdollisuus itse tuottaa tietoa, välittää sitä eteenpäin ja luoda sitä kautta uusia yleisöjä. (Korpiola 2011, 9.)

Älypuhelimet ja sosiaalinen media mahdollistavat sen, että kuka tahansa pystyy tuottamaan sisältöä kenen tahansa kulutuettavaksi missä tahansa. Toisaalta myös eri ihmiset hakevat ja omaksuvat tietoa eri tavoin ja hyvin erilaisista kanavista: yksi surfaa sujuvasti laajoissa some-verkostoissa, toinen ei luota valtamediaan ja kolmannelle paikallisradion uutislähetys on ainoa tarvittava tietolähde. Esimerkit ovat tietysti karrikoituja, mutta totta on, että viestintä ja viestintäkanavat ovat sirpaloituneet, eikä yhdellä laajakäyttöiselläkään viestintäkanavalla tai -keinolla tavoiteta kaikkia suomalaisia.

### Kuntalainen – hallintoalamainen vai aktiivinen osallistuja?

Viestinnän paradigmanmuutos vaatii tiedotusvälineiltä, yrityksiltä, viranomaisilta ja muilta yhteisöiltä erilaista lähestymistä viestintään. Näkyykö viestinnän paradigman muutos kunta- ja pelastusalan viestinnässä? Miten alan lait ja oppaat ohjaavat viestimään?

Kuntalain (410/2015) mukaan kaikesta kunnan toiminnasta ja päätöksenteosta on viestittävä asukkaille, palvelujen käyttäjille, järjestöille ja muille yhteisöille. Kunnan on tiedotettava myös siitä, miten kuntalaiset voivat osallistua päätöksentekoon. Pelastuslaki (379/2011) puolestaan velvoittaa pelastusviranomaista onnettomuustiedottamiseen ja turvallisuusviestintään. Pelastustoimessa turvallisuusviestinnällä tarkoitetaan yleensä kansalaisviestintää turvallisuusasioista ja onnettomuustiedottamisella onnettomuustilanteiden aikaista ja niitä seuraavaa viestintää pelastustoimen ja sidosryhmien välillä (Hairinen 2018a, 13).

Vuoden 2017 kuntalaki heijastelee viestintäparadigman muuttumista, sillä laissa korostuu kuntalaisen mahdollisuus osallistua päätöksentekoon. Vuonna 2016 julkaistu Kuntaliiton Kuntaviestijän opas on tarkoitettu koko

kuntakentän käsikirjaksi. Kuntaviestijän oppaassa kuntalainen nähdään aktiivisena toimijana ja viestinnän rooli kuvataan osallistavana ja asiakaslähtöisenä palveluna. Näkökulma nostetaan esiin jo oppaan ensimmäisessä lauseessa: ”Yksisuuntaisesta kunnallisesta tiedottamisesta on tultu kaksisuuntaiseen ja vuorovaikutteiseen viestintään, jossa kuntalainen määrittelee viestinnän tarpeen ja on tasavertainen keskustelija ja asiantuntija itseään koskevissa asioissa (Kuntaliitto 2016).”

Kuntaviestinnän oppaassa osallistumisen edellytyksenä nähdään aktiivinen viestintä jo varhaisessa vaiheessa niistä asioista, joita valmistellaan ja joihin kuntalainen voi vaikuttaa. Viestinnällä nähdään olevan vahva rooli myös palveluiden kehittämisessä. Lisäksi oppaassa tunnistetaan se, että kaikkia kuntalaisia ei tavoiteta samoilla välineillä ja erityisesti peräänkuulutetaan erityisryhmien, kuten lasten, vammaisten ja vanhusten, mahdollisuutta osallistua päätöksentekoon. Sosiaalinen media nähdään vuorovaikutuskanavana asiakkaiden, kuntalaisten, sidosryhmien ja verkostojen kanssa, ja sosiaalisen median keskeisinä ominaisuuksina pidetään nopeaa vuorovaikutteisuutta ja tasavertaista osallistumista. Verkkoviestinnän- ja palvelujen tulisi olla ajantasaista ja asiakaslähtöistä.

Pelastuslaitosten kumppanuusverkosto on laatinut vuonna 2015 Viestintäoppaan, joka keskittyy pelastuslaitosten erityispiirteisiin viestintätehtävissä. Opas on suunnattu pelastuslaitosten työntekijöille, jotka vastaavat pelastuslaitoksen viestintätehtävistä päätoimisesti tai oman työn ohella.

Kumppanuusverkoston viestintäoppaassa (2015) viestintä nähdään pitkälti perinteisenä tiedottamisena: pelastusviranomaisen antaa tietoa medialle ja joissakin tapauksissa suoraan myös kuntalaisille. Viestin välittämisessä, etenkin onnettomuustilanteessa, keskeisessä roolissa on media. Onnettomuustiedottamista käsitellään paljon, mikä on tietysti luonnollista, sillä se on lakisääteistä ja yksi pelastustoimen erityispiirre viestintää ajatellen. Opas luo kuvaa, jossa viranomaisen on kaikkietävä auktoriteetti, ja kuntalaisen vaikutusmahdollisuudet ovat esimerkiksi kysymistä tai palautteen antamista. Sen sijaan kuntalaisella ei nähdä olevan roolia päätöksenteossa, vaikka monella kuntalaisella olisi varmasti sanansa sanottavana oman alueensa pelastus- ja turvallisuuspalveluista. Sosiaalisen median käyttäminen nähdään tärkeänä osallistumisen näkökulmasta, sillä sen on määritelty tukevan valtakunnallisen pelastustoimen arvojen ja toiminnan tavoitteiden, erityisesti avoimuuden ja osallistumisen toteutumista. Se mihin osallistutaan ja ketkä osallistuvat, jää epäselväksi. Keskeistä sen sijaan on se, että sosiaalisen median sivuilla erottuu selvästi se, mikä on pelastuslaitoksen kannanotto asioihin.

## **Tahtoa ja mahdollisuuksia osallistavaan viestintään on**

Vuosina 2017–2018 käynnissä olleessa Pelastuslaitosten viestintäkäytännöt -hankkeessa tarkastellaan laitosten ulkoista viestintää ja näkemyksiä sen roolista tulevaisuuden pelastustoimessa. Hankkeen esiselvitys ja loppuraportti antavat Viestintäopasta ajankäytännön kuvan pelastuslaitoksien viestintäkäytännöistä: Turvallisuusviestinnän ja onnettomuustiedottamisen lisäksi myös muu organisaatioviestintä koetaan tärkeäksi ja esimerkiksi päätöksistä

viestitään median ja sosiaalisen median kautta. Pelastuslaitoksien sisältä kumpuaa myös toive entistä vuorovaikutuksellisempaan viestintään ja tiiviimpään osallistumiseen yhteiskunnalliseen keskusteluun. (Hairinen 2018a, Hairinen 2018b.) Myös kuntakentällä osallistaminen nähdään hyvin tärkeänä: kuntaviestijöiden mielestä päätösviestintä ja kuntalaisen osallistumisen mahdollistaminen viestinnän keinoin ovat viestinnän keskeisimpiä tehtäviä. (Seppälä 2017).

Oppaat, lainsäädäntö sekä uudet teknologiat ja viestintäkanavat mahdollistavat osallistavan ja vuorovaikutuksellisen viestimisen kuntalaisten kanssa. Kunnat ja pelastuslaitokset selvästi myös haluavat viestiä entistä vuorovaikutuksellisemmin. Päätöksenteko kunnissa ja pelastuslaitoksissa on julkista ja siitä viestitäänkin entistä avoimemmin, esimerkiksi monissa kunnissa kunnanvaltuuston kokouksia voi seurata videolähetyksenä ja kommentoida suoraan sosiaalisessa mediassa. Suunta on oikea, mutta kuntalaiset on otettava vielä vahvemmin mukaan jo päätöksiä suunnitteluvaiheessa. Tässä viestinnällä on suuri rooli osallistumisen mahdollistajana ja vaikutusmahdollisuuksista tietoa välittävänä tahona.

## **Kohti viestivää maakuntaa**

Sote- ja maakuntauudistus tuo uudistuksia myös julkiseen viestintäkenttään. Muuttuvat rakenteet, palvelut ja toimintamallit vaativat viestimistä ja viestinnällä onkin suuri rooli muutoksen läpiviemisessä ja onnistumisessa.

Valtiovarainministeriö ja sosiaali- ja terveysministeriö kartoittivat keväällä 2018 sote- ja maakuntauudistuksen alueellista viestintää verkkokyselyllä, joka oli suunnattu maakunnan muutosjohtajille ja alueellisen maakuntauudistuksen viestinnästä vastaaville henkilöille. Kyselyyn vastanneita huolestuttivat etenkin muutosviestinnän niukat henkilöstöresurssit ja määrärahat. Usein maakunnan muutosviestintää tehdään muun työn ohessa, ja noin puolessa maakunnista ei ole varattu lainkaan budjettia viestintään. Kyselyssä esiin nousi myös viestijöiden rooli johtoryhmätyöskentelyssä. Suurimmassa osassa maakuntia viestinnän vastuuhenkilöt olivat jollain tavoin mukana johtoryhmässä, mutta usein ilman varsinaista jäsenyyttä. Valtiovarainministeriö ja sosiaali- ja terveysministeriö suosittavat, että viestijät osallisivat tiiviisti uudistuksen strategiseen suunnitteluun ja johdon työskentelyyn. (VNK 2018.)

Keskeisin haaste on kuitenkin epätieto siitä, mistä viestitään, sillä uudistuksen tarkat yksityiskohdat eivät ole vielä selviä (VNK 2018). Sote- ja maakuntauudistuksen aikataulu on lykkäyksistä huolimatta tiukka ja vähiä voimavaroja olisi käytettävä mahdollisimman paljon tulevien viestintäkäytäntöjen ja -järjestelmien suunnittelemiseen ja organisoimiseen. Todennäköistä on, että muutosvaiheessa nähdään häiriöitä viestinnässä, kun useita organisaatioita sorvataan yhteen. Tämä aiheuttaa varmasti epätietoisuutta kansalaisissa, jotka tarvitsisivat selkeästi viestittyjä ohjeita ja kokonaisuuksia toimiakseen uudistettujen palvelujen keskellä ennestään tuntemattomassa organisaatiossa. Käyttäjäkokemusten ja kansalaispalautteen kerääminen jo ennen muutosta olisi tärkeää, jotta tiedetään mikä kansalaisia askarruttaa ja minkä asioiden viemiseen resurssit kannattaa keskittää. Uhkana on, että syntyy uusi



korkean profiilin viestijä, jonka toiminnasta kansalaiset eivät tiedä ja haluaan tietää.

Maakunta tuo myös uusia mahdollisuuksia viestintään. Etenkin pelastustoi-  
messsa sote- ja maakuntauudistus nähdään tilaisuutena saada lisää viestintäre-  
sursseja ja -osaamista sekä kehittää viestinnän toimintatapoja ajanmukaisem-  
maksi (Hairinen 2018a). Mahdollisen uudistuksen myötä maakuntaan siirtyy  
monen eri toimialan viestintäosaajia, jolloin eri alojen on mahdollista määri-  
tellä yhdessä parhaat viestintäkäytännöt ja -kanavat, selkeyttää työtapoja ja  
järkevöittää toimintamalleja. Viestinnän resurssit ovat kuitenkin usein haja-  
naisia, ja esimerkiksi monissa organisaatioissa viestintätyötä tehdään osa-ai-  
kaisesti oman toimen ohella.

Koska viestinnän resurssit jo nyt on ripoteltu pieniksi palasiksi ympäri eri or-  
ganisaatioita, todennäköistä on, että tulevaisuudessa mahdollisten maakun-  
tien viestintäresurssit koostuvat useiden oman toimen ohella viestinnän pa-  
rissa työskentelevän työpanoksesta tai puolihajautetusta mallista, jossa yhden  
tai muutaman täysipäiväisen viestijän lisäksi viestintää tekee suuri osa-ai-  
kaisen joukko. Parhaassa tapauksessa maakuntiin muodostuu monialainen ver-  
kostomaisesti toimiva viestijäyhteisö, jossa osa- ja kokoaikaiset viestijät teke-  
vät tiivistä yhteistyötä ja ammentavat oman alansa substanssiosaamista koko  
organisaation käyttöön. Tällöin niukillakin resursseilla voidaan tuottaa ajan-  
tasaista, suunnitelmallista, tasalaatuista ja laajan organisaation läpileikkaavaa  
viestintää. Niin päivittäis- kuin kriisiviestinnänkin näkökulmasta laajan ver-  
koston etu on se, että viestinnän tietotaito ei ole vain yhden osaajan varassa.

Toisaalta hajautetun mallin uhkana on se, että oman työn ohella kiireiset osa-  
aikaviestijät kylvävät vanhojen toimialojen pohjalta rakennetuissa eriyty-  
neissä siiloissa vain omaan substanssiosaamiseensa liittyviä tiedonjyväsii tai  
muutamia kokoaikaisia viestijäitä eivät hallitse kaikkia uuden laajan organisa-  
ation sisältöjä. Koordinaation puuttuminen voi aiheuttaa päällekkäistä työtä,  
kun saman asian parissa työskennellään usealla taholla toisistaan tietämättä.  
Vaarana on, että maakunnan viestintä on hajanaista ja linjatonta, jolloin asuk-  
kaan tehtäväksi jää tiedonmurusten kaivelu ja yhteensovittaminen. Hajaute-  
tussa tai osittain hajautetussa viestinnässä avainasemassa on viestinnän pää-  
määrätietoinen ja strateginen johtaminen, sekä eri toimialojen viestijöiden tii-  
vis yhteistyö. Lisäksi on osattava luopua vanhoista toimimattomista malleista.

## **Kriisi herättää tiedontarpeen**

Kriisi voi olla äkillinen ja voimakas tai toisaalta myös huomaamattomasti ete-  
nevää tapahtumaketju, joka aiheuttaa kaaosta ja järkytystä tai uhkaa organi-  
saation mainetta. Yhteiskunnallisia siviilikriisejä ovat luonnononnettomuudet  
ja katastrofit, ihmisten aiheuttamat onnettomuudet sekä sairaudet ja pande-  
miat. Lisäksi organisaatiota voi kohdata kiriisi, joka voi aiheutua mistä tahansa  
organisaation ulko- tai sisäpuolelta syntyvästä tahallisesta tai tahottomasta  
syystä. Tällaisia ovat esimerkiksi poliittiset kriisit, skandaalit, taloudellisista  
tai tuotannollisista syistä syntyvät kriisit tai mainekriisit, joissa organisaation  
tai sitä edustavan henkilön maine kyseenalaistetaan julkisuudessa. Erilaiset  
kriisitilanteet vaativat erilaista viestintää. (Korpiola 2011.)

Tyypillistä kriisille on, että se on tilanteena ennakoimaton ja synnyttää voimakkaan tiedontarpeen, yleensä sekä ulkoisesti että sisäisesti (Poliisi). Kriisiviestinnällä tarkoitetaan tehostettua ja nopeaa viestintää tilanteissa, joissa viestinnän tarve on äkillisesti kasvanut. Pohja häiriötilanteissa toimimiselle luodaan normaalioloissa. Pääsääntöisesti kriisissä ei otetakaan käyttöön uusia menetelmiä tai kanavia, vaan lisätään viestinnän volyymia ja nopeutta. (Hairinen 2018, VNK 2013.)

Kriisiviestinnästä on laadittu useita oppaita, joiden keskeisimpänä sanomana on varautuminen. Tyypillisesti oppaissa kehoitetaan kartoittamaan ja analysoimaan mahdollisia riskejä ja kuulostelevaan heikkoja signaaleja, laatimaan ohjeistuksia ja toimintamalleja erilaisten kriisitilanteiden varalle, kokoamaan ja ylläpitämään erilaisia yhteystietolistoja, levittämään ohjeita koko organisaatioon ja harjoittelemaan viestimistä kriisitilanteessa. (Ks. esim.

## **Miksi kriisiviestinnässä on niin vaikea onnistua?**

Varautumisesta huolimatta kriisi yllättää toimijat usein housut kintuissa. Jotakin kriisejä on mahdoton ennustaa etukäteen ja alkavan kriisin tunnistaminen voi olla hankalaa. Kriisin tunnistamisen jälkeen olisi myös ymmärrettävää se, että kriisi vaatii viestintää. Kriisiä ei voi vaieta hiljaiskeski tai lakaista maton alle. Kriisissä on kysymys luottamuksesta ja kriisiviestinnän on oltava ehdottoman avointa. (Korpiola 2011.) Syhmyröinti ja selittely paljastuvat ennemmin tai myöhemmin, ja paljastuminen on aina uuden kriisin paikka. Tällöin luottamuksen uudelleenvoittaminen on hankalaa, joskus jopa mahdotonta.

Kuntaliiton toteuttaman (Seppälä 2017) viestintäkyselyn vastauksista selviää, että liki 90 prosenttia kunnista harjoittelee erikoistilanteissa viestimistä ainakin jossain määrin ja yli 70 prosentilla kunnista on kriisiviestintäohje ja 17 prosentilla kunnista se on työn alla. Vaikka kyselyyn onkin vastannut vain noin puolet Suomen kunnista, voitaneen todeta, että ainakin suurissa ja keskisuurissa kunnissa, jotka ovat kyselyyn ahkerimmin vastanneet, ollaan ymmärretty kriisiviestinnän merkitys.

Kriisiviestintäohjeen olemassa oleminen ei tietenkään yksin takaa kriisiviestinnän onnistumista. Sitä pitää myös noudattaa. Monesti kriisiviestinnässä epäonnistututtaan juuri siksi, että olemassa olevia ohjeita ei noudateta tai ei toimita harjoitteiden mukaisesti (ks. esim. Huhtala & Hakala 2007). Ohjeen pitää luonnollisesti olla ajan tasalla ja helposti saatavilla, myös silloin, kun sähkököt ovat poikki tai digitaaliset tietojärjestelmät alhaalla. Sen pitää olla tuttu koko organisaatiolle, ei vain johtoportaalle ja viestijöille. Keskeisessä asemassa ovat etenkin ne työntekijät, jotka kohtaavat asiakkaita päivittäistyössä. Työntekijälle pitää olla selvää, kehen ottaa yhteyttä, jos kriisin uhka leijuu ilmassa ja miten asiakkaita neuvotaan ja opastetaan ja millaisia asioita tilanteesta voi kertoa eteenpäin.

Viestintä ei ole ainoastaan organisaation tukitoiminto, vaan se on keskeinen osa strategiaa ja johtamista. Sen takia kriisiviestintää ja johtamista ei voi erottaa toisistaan. (Korpiola 2011, Seeck ym. 2008.) Kriisiviestinnän keskeisin

haaste onkin usein johtamisen ja viestinnän toimintojen yhteensovittaminen haastavassa tilanteessa, jolloin tilannekuva on usein ainakin aluksi pirstaleinen ja tiedonkulku takkuilee organisaation sisällä. Organisaation viestijä, joka tuntee päivittäisviestinnän käytännöt ja välineet erinomaisesti, ei välttämättä ole kriisijohtamisen tai -viestinnän ammattilainen. Kriisitilanteen johtaja saattaa puolestaan tuntea viestintää hyvin pintapuolisesti, eikä välttämättä ymmärrä millaista viestintää tilanne vaatii. Kriisitilannetta johtava henkilö ei voi myöskään olla sidottuna vain viestinnän toimenpiteisiin, vaan aikaa on oltava myös johtamiselle. Edellytys toimivalle kriisiviestinnälle on, että viestintä ja johto ovat normaalioloissakin tiiviissä yhteydessä toisiinsa. Johtovastuun ja toimenkuvien on oltava selvillä jo ennen kriisiä. Kriisitilanteen johtajan on muistettava välittää tietoja myös oman organisaation viestinnälle, vaikka tehtävänjohto tai median yhteydenotot pitävät kiireisenä. Tärkeää on, että viestinnästä vastaava henkilö saa tiedot tilannekuvan muuttumisesta ja osallistuu itse tilannekuvanpäivitystyöhön esimerkiksi mediaa seuraamalla.

Entistä hankalammaksi viestinnän ja johtamisen yhteensovittaminen käy, jos kriisi on laaja ja koskettaa useampaa organisaatiota. Suomessa poikkeusolojen ja häiriötilanteiden viranomaisviestinnän yleisperiaatteena on, että toimintaa ja tutkintaa johtava viranomainen vastaa myös tilanteen viestinnästä sekä muiden viranomaisten ja sidosryhmien informoinnista. Muut viranomaiset voivat tukea viestintävastuussa olevaa tahoa, mutta viestinnän koordinoituvastuu on toimintaa johtavalla viranomaisella. (VNK 2013.) Viranomaisviestinnän näkökulmasta haaste voi kuitenkin olla se, että mikä viranomaiselle on jokapäiväinen työtehtävä muiden joukossa, on mukana olevalle toiselle organisaatiolle iso kriisi. Esimerkiksi viranomaiset eivät tunnista aina kunnan roolia kriisitilanteissa.

Pitkään jatkuvissa tai vaikutuksiltaan laajoissa kriiseissä viestinnän henkilöstöresurssit voivat loppua kesken, jos organisaatiolla on vain yksi tai muutama päätoiminen viestijä. Kriisiviestinnän näkökulmasta on tärkeää, että organisaation viestintäkäytäntöjen ja -järjestelmien osaaminen ei ole vain yhden ihmisen harteilla. Viestintään tulee nimetä tarpeeksi varahenkilöitä ja heidän koulutukseensa tulee panostaa. Parasta on, jos he voivat osallistua päivittäisviestintään, jolloin käytäntöjen ja järjestelmien hallinta pysyy yllä.

Monissa tilanteissa ensimmäinen konkreettinen merkki kriisin syntymisestä on toimittajan yhteydenotto. Tänä päivänä kriisi onkin lähes poikkeuksetta julkinen. Sosiaalisessa mediassa tiedot oletetuista epäonnistumisista ja väärinkäytöksistä välittyvät eteenpäin nopeasti, ja perinteinen media tarttuu herkästi sosiaalisessa mediassa esiin nousseihin aiheisiin. (Koripiola 2011, Huhtala & Hakala 2007.)

Vaikka median esiin nostamat kriittiset huomiot tuntuvat epämiellyttäviltä, on tiedotusvälineiden kyky tavoittaa ihmisiä nopeasti ja laajasti kriisitilanteessa korvaamaton etu. Ammattitoimittajat osaavat taustoittaa ja tulkita tapahtumaa ja muotoilla keskeiset ohjeet kansantajuisesti. Lisäksi, toisin kuin sosiaalisessa mediassa tapahtumaa puivat kansalaiset, ammattimedia noudattaa uutisoinnissa Julkisen sanan neuvoston laatimia journalistisia ohjeita, joissa esimerkiksi määritellään yksityisyyden suojaan liittyviä kysymyksiä (ks. JSN

2014). Vaikka medialla on ärhäkän arvostelijan maine, tukee se toden tullen kriisitilanteen viestimisessä ammattitaitoisesti ja jopa myötätuntoisesti. Tällaisia kokemuksia havaittiin esimerkiksi talvella 2018 Kainuussa sähköjätkoneessa tykkylumitilanteessa (SPPL 2018).

Mediamarkkinoilla kilpailu on kovaa ja toimitukset tarvitsevat jatkuvasti tuoreita uutisia. Usein kriisiuutisen elinkaari onkin lyhyt. (Korpiola 2011.) Uusi kohu pyyhkii edellisen ihmisten mielestä. Lööppien laantuminen ei kuitenkaan tarkoita sitä, että kriisin kohdannut organisaatio voisi vähin äänin lopettaa viestimisen. Kun akuutti tilanne on ohi, viestinnässä keskitytään kriisin jälkihoitoon. Keskeistä on kriisin uhrien auttaminen ja tuki. Viestintä toimii myös muutoksen tukena, kun kriisin jälkeen siirrytään kohti uutta. On viestittävä kriisin vaikutuksista, esimerkiksi aiheuttaako kriisi pysyviä muutoksia palveluihin tai toimintaan. Kriisi on myös tilaisuus oppia. Kriisin jälkeen on käytävä kriittisesti läpi omaa toimintaa ja ohjeistuksien toimivuutta. (Korpiola 2011, Huhtala & Hakala 2007.)

#### **Keskeisiä havaintoja viestinnästä**

Viestintä on muuttunut yksisuuntaisesta tiedottamisesta monikanavaisen vuorovaikuttamiseen.

Kuntalaisille halutaan viestiä yhä vuorovaikutuksellisemmin, myös tekniikka, laitteet ja ohjeistuksen sen sallivat.

Maakunta tulee olemaan uusi viestintätaho, jolla on suuret paineet viestiä muuttuneista palveluista. Maakunnan viestintäresurssit tulee käyttää järkevästi, jotta kuntalaisia pystytään palvelemaan mahdollisimman hyvin muuttuneessa palvelurakenteessa.

Kriisi vaatii aina viestintää, ja tämä on ymmärrettävä organisaation jokaisella tasolla. Valmiiden ohjeiden ja harjoitusten pohjalta kriisiviestinnällä on paremmat mahdollisuudet onnistua.

## 9 Katse eteenpäin: Kunta keskeisenä turvallisuustoimijana

Tulevaisuudessa nähdään muutoksia ja uudistuksia, jotka vaikuttavat suoraan tai välillisesti kuntalaisten turvallisuuteen ja kansalaisten turvallisuus- ja pelastuspalveluiden saatavuuteen riippumatta siitä, astuvatko valmisteilla olevat sote- ja maakuntauudistus sekä pelastustoimen uudistus voimaan vuoden 2021 alussa. Paineet julkisten palvelujen tehostamiseen ja toimintakuluissa säästämiseen eivät katoa, vaikka nyt valmisteltu muutos tyssäisikin. Hallinnollisten muutosten lisäksi myös toimintaympäristö on jatkuvassa muutostilassa ja uudet uhkakuvat luovat säröjä Suomen muuttumattomana pidettyyn turvallisuusympäristöön.

Kunnalla on keskeinen rooli turvallisen arjen rakentajana. Se tarjoaa kuntalaisille palveluita, jotka on kyettävä tuottamaan myös häiriötilanteissa. Kunnan vastuulla on lukuisia tehtäviä, joilla on suora yhteys kuntalaisten turvallisuuteen ja hyvinvointiin. Esimerkiksi veden- tai sähkönjakelun häiriöt voivat pahimmassa tapauksessa aiheuttaa vaaratilanteita kuntalaisille ja hankaloittaa kunnan muiden ydintehtävien hoitamista. Opetus- ja varhaiskasvatuspalvelujen tarjoajana kunnalla on suuri rooli syrjäytymisen torjumisessa. Kunnan rooli kuntalaisten hyvinvoinnin ja turvallisuuden peruspilareiden ylläpitäjänä on otettava huomioon nyt ja mahdollisissa tulevissa muutoksissa.

Seuraavaksi esittelemme tutkimuksessa esiin nousseita havaintoja, jotka tulee ottaa huomioon, jotta kuntalaisten turvallisuudesta ei tulevaisuudessa tingitä. Havainnoissa korostuu kunnan rooli ja vastuu turvallisen arjen rakentajana.

Esitetyt huomiot eivät ole keskenään samassa mittakaavassa: Jotkin ehdotukset vaativat laajaa yhteistyötä monella eri hallintotasolla, kun taas joihinkin ehdotuksiin voidaan reagoida yksilö- tai organisaatiotasolla.

Huomiot pohjautuvat tutkimuksen pääteemoihin, jotka ovat 1) riskiprofiilin muutoksen huomioonottaminen 2) päätöksenteko ja johtamisprosessit, 3) digitalisaatio, 4) varautuminen sekä 5) viestintä.

### **Uudet uhkakuvat ja toimintaympäristön muutos vaativat hereillä oloa ja konkreettisia toimia**

Toimintaympäristö muuttuu jatkuvasti ja uudet uhkakuvat voivat aiheuttaa nopeasti murroksia Suomen turvallisuustilanteeseen. Ilmastonmuutos, hallitsematon maahanmuutto, muutokset ulkoisessa turvallisuustilanteessa, talouselämän ja teknologian kiihtyvä kehitys ja sosiaalinen murros voivat vaikuttaa myös kunnan toimintaan ja kuntalaisten turvallisuuteen.

Uudet uhkakuvat vaativat jatkuvaa hereillä oloa ja niiden suorat ja välilliset vaikutukset turvallisuuteen on otettava huomioon toimintaa suunniteltaessa ja päätöksiä tehdessä. Varautumista suunnitellessa myös kunnan on

analysoitava uusien uhkakuvien mahdollisia vaikutuksia sen toimintaan ja suunniteltava keinoja, joiden avulla skenaarioita voi torjua. Pelkkä suunnittelu ei kuitenkaan riitä. Se, että jokin asia on kirjattu osaksi strategiaa, ei vielä asioita paranna, vaan tarvitaan toteuttamiskelpoinen toimintasuunnitelma ja tekijät, jotta uusien uhkakuvien vaikutuksia turvallisuuteen voidaan torjua. Tämä vaatii ennen kaikkea resursseja, mutta myös kykyä kuulostella heikkoja signaaleja tulevista muutoksista.

## **Päätöksenteko ei saa karata liian kauaksi kuntalaisista**

Alueiden erityispiirteet on huomioitava uudistuksia suunniteltaessa paremmin. Kaikki maakunnat tai pelastuslaitokset eivät mahdu samaan muottiin. Liian tiukka yhtenäistäminen voi johtaa ratkaisuihin, jotka eivät täysin toimi missään päin Suomea. Toisaalta, jos jokainen alueellinen toimija kehittää omia ratkaisujaan, vaarana on se, että alueiden toimintamalleista tulee pirstaleisia ja huonosti yhteensopivia. Tällä hetkellä uudistusta valmistellaan eritahtisesti maakunnissa ja vastuuministeriöissä, mikä vaikeuttaa yhtenäisten toimintamallien kehittämistä entisestään. Päätäjien on tunnustettava alueelliset erot ja niiden vaikutus toimintaan, mutta samanaikaisesti ohjattava suuria linjoja yhtenäiseen suuntaan.

Kunta vastaa asukkaidensa hyvinvoinnista myös tulevaisuudessa. Vaikka pelastuspalveluiden järjestämisvastuu siirtyisikin maakuntiin, tapahtuvat pelastustoimen apua vaativat onnettomuudet ja häiriötilanteet jatkossakin kuntien alueella ja monesti kunnan rooli korostuu onnettomuuksien jälkeen esimerkiksi kriisitilanteiden jälkihoidossa. Tämän takia tulevassa uudistuksessa on otettava huomioon se, että kunnilla ja kuntalaisilla on mahdollisuus osallistua turvallisuus- ja pelastuspalvelujen järjestämistä koskevaan päätöksentekoon. Maakuntavaltuustossa ei ole kuntakiintiöitä, joten vaarana on, että jokin kunta jää ulos päätöksenteosta. Myös kuntalaiset kokevat päätöksenteon lipuvan yhä kauemmas. Uudistusten tuoksinassa on varmistettava, että kuntien ja kuntalaisten äänen on kuuluttava myös rakennemuutoksen jälkeisessä päätöksenteossa.

## **Digiloikan sijaan jatkuvaa kehitystä**

Digitalisaatiolle on kasattu sote- ja maakuntauudistuksessa valtavasti paineita monien haasteiden ratkaisijana. Sen avulla tavoitellaan niin parannuksia palveluiden saavutettavuuteen ja yhdenvertaisuuteen, tehostusta prosesseihin kuin säästöjä kustannuksiin. Digitalisaatiotrendi tuskin lopahtaa, vaikka uudistus ei sellaisenaan toteutuisikaan. Myös kunnissa digitalisaatio nähdään vastauksena niukkeneviin resursseihin ja muuttuneeseen palveluntarpeeseen. Tekninen kehitys tarjoaa lukuisia mahdollisuuksia, joita pitää hyödyntää, mutta toimintamalleja ja käytänteitä on kuitenkin uudistettava niiden omilla ehdoilla. Harppausten sijaan digitaalisen kehityksen tulee olla jatkuvaa ja tasaista. Digiloikat voivat johtaa tehostumisiin ja huonosti tarkoitusta palveleviin ratkaisuihin. Digitalisaatio vaatii myös tiivistä yhteistyötä eri toimijoiden välillä ja kykyä nähdä ne toimintamallit, joita kannattaa sähköistää.

## **Varautuminen ei ole vain viranomaisten tehtävä**

Kunnat ja muut viranomaiset ovat havahtuneet varautumisen tarpeeseen. Vakavissa häiriötilanteissa viranomaisten ja kuntien voimavarat ovat kuitenkin rajalliset. Paraskaan julkinen palvelu ei kykene vastaamaan nopeasti esimerkiksi myrskyn, tulvan tai laajan sähkökatkon aikana. On kaikille eduksi, jos mahdollisimman monet ovat etukäteen suunnitelleet toimintaa häiriötilanteessa ja pitävät yllä perustarpeet kattavaa kotivaraa.

Suomessa on otettu käyttöön suositus kansalaisten 72 tunnin eli kolmen vuorokauden omavaraisuudesta häiriötilanteissa, mutta suositus ei velvoita ketään varautumaan. Koska velvoitteita ei ole, viranomaisilla ja päättäjillä ei ole tietoa, miten kansalainen selviäisi vakavassa häiriötilanteessa ja mihin niukoja voimavaroja tulisi kohdistaa. SPEK:n lanseeraama konsepti kansalaisten 72 tunnin selviytymisestä on erinomainen, mutta sen tueksi tarvitaan ohjausta, jotta myös passiivisia kansalaisia herätellään varautumaan ja saadaan viranomaisille tietoa kansalaisten tilanteesta.

Kuntien varautuminen on ollut viime vuosina tapetilla ja esimerkiksi KUJA- ja KUJA2-hankkeet ovat nostaneet kuntien tietoisuutta varautumisesta. Monesti kunnat kuitenkin yhä nojaavat valmiussuunnittelussa pelastusviranomaisiin, jolloin riskinä on, että kunnan valmiussuunnitelma suunnitellaan pitkälti pelastusviranomaisten näkökulmasta. Kunnan on vastattava suunnitelman laatimisesta itse, jotta kunnan kannalta keskeiset toiminnot huomioidaan.

Tänä päivänä kunnissa käytetään yhä enenevässä määrin ostopalveluja ja varautumisen täytyy yltää myös niihin kunnassa tuotettaviin palveluihin, joita toteutetaan ulkoisena hankintana. Etenkin pienemmillä yrityksillä ei välttämättä ole ymmärrystä tai resursseja huolehtia varautumisesta, jos sitä ei niiltä vaadita. Kunnan kannalta kriittisten yritystoimijoiden kanssa tuleekin sisällyttää sopimukseen vaateet riskienhallinnasta ja varautumisesta.

## **Tunne kriisiviestintäohjeesi**

Usein kriisiviestinnässä epäonnistutaan, koska ei noudateta olemassa olevia ohjeita tai ymmärretä kriisiviestinnän tarvetta. Kriisiviestintäohjeen tulisi olla tuttu paitsi kunnan johdolle ja viestijöille, myös koko henkilökunnalle. Merkittävissä roolissa ovat ne työntekijät, jotka kohtaavat päivittäin kuntalaisia ja joiden korviin tieto alkavasta kriisistä todennäköisesti ensimmäiseksi kantautuu. Kriisiviestintä vaatii harjoittelua ja johdon ja viestijöiden tiivistä yhteistyötä arjessa, jotta yhteistyö sujuu myös kriisitilanteessa.

# Lähteet

1552/2011. Valmiuslaki.

379/2011. Pelastuslaki.

410/2015. Kuntalaki.

588/2013. Sähkömarkkinalaki.

731/1999. Suomen Perustuslaki

811/2005. Laki Suomen Punaisesta Rististä.

Alueuudistus 2018a. Maakuntavaalit ja osallistuminen. Verkkosivu.  
<https://alueuudistus.fi/maakuntavaalit>

Alueuudistus 2018b. Sosiaali- ja terveystieteiden ohjaus. Verkkosivu.  
<https://alueuudistus.fi/ohjaus>

CCS 2017. The Climate Factor in Syrian Instability: A Conversation Worth Continuing. The Center for Climate and Security. <https://climateandsecurity.org/2017/09/08/the-climate-factor-in-syrian-instability-a-conversation-worth-continuing/>

EU 2008. Euroopan parlamentin mietintö 2008.

Hairinen, A. 2018a. Pelastuslaitosten ulkoinen viestintä 2017. Resurssit, rakenteet ja käytännöt sekä koettuja haasteita ja kehittämisehdotuksia laitoksilta. Pelastuslaitosten viestintäkäytännöt -hanke, esiselvitys. Pelastusopisto.

Hairinen, A. 2018b. Kyllä me täällä sitä tiedottajaa kaivattaisiin. Pelastuslaitosten ulkoisen viestinnän tila ja näkemyksiä sen roolista tulevaisuuden pelastustoimessa. Pelastuslaitosten viestintäkäytännöt -hankkeen tutkimusraportti. B-sarja. Tutkimusraportit 2/2018. Pelastusopisto.

Hatakka I. 2014. Vapaaehtoisten saatavuus ja käytettävyys hälytystehtäviin. Spek tutkii 10. Suomen Pelastusalan Keskusjärjestö, Helsinki.

Heinonen, I. 2009. Kunnallisen varautumisen ongelmista. Pelastusopisto tutkimusraportti B1/2009 .

Hel.fi 2018. C21 –verkoston kannanotto: Maakuntauudistus ei tue koko Suomen kasvun edellytyksiä. Verkkouutinen. Helsingin kaupunki.  
<https://www.hel.fi/uutiset/fi/kaupunginkanslia/maakuntauudistus-ei-tue-koko-suomen-kasvun-edellytyksia>



Himberg K. 2017. Sisäinen turvallisuus. Teoksessa: Turvallinen Suomi 2018. Turvallisuuskomitea.

Huhtala, H., Hakala S. 2017. Kriisi ja viestintä. Gaudeamus.

HVK 2018. Kriittinen teollisuustuotanto. Toiminnan perusteet. Huoltovarmuuskeskus. <https://www.huoltovarmuuskeskus.fi/toimialat/kriittinen-teollisuustuotanto/toiminnan-perusteet/>

IL 2017. Ilmasto-opas. Ilmatieteen laitos. <https://ilmasto-opas.fi/fi/ilmastomuutos>

Iltasanomat. 2008. Onneton hätäkeskusjärjestelmä: valoa tunnelin päässä. Iltasanomat Digitoday 12.6.2008.

Jalava J., Raisio H., Norri-Sederholm T., Lahtinen H., Puustinen A. 2017. Kolmas sektori viranomaisten turvallisuustoiminnan tukena. Valtioneuvoston selvitys ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 76/2017.

JSN 2014. Journalistin ohjeet ja liite. Julkisen sanan neuvosto. [https://www.jsn.fi/journalistin\\_ohjeet/](https://www.jsn.fi/journalistin_ohjeet/)

KAKS 2016. Kansalaiset: Maakuntavaalit tärkein vaikutuskanava. Verkkouutinen 22.10.2016. <https://kaks.fi/uutiset/kansalaiset-maakuntavaalit-tarkein-vaikutuskanava/>

KAKS 2018a. Maakunta- ja eurovaalien vetovoima on laimeaa. Verkkouutinen. 3.3.2018. <https://kaks.fi/uutiset/maakunta-ja-eurovaalien-vetovoima-laimeaa/>

KAKS 2018b. Kolme neljästä kannattaa suoraa maakuntavaalia – ehdokkuuksia halutaan rajata. Verkkouutinen. 21.06.2018. <https://kaks.fi/uutiset/kolme-neljasta-kannattaa-suoraa-maakuntavaalia-ehdokkuuksia-halutaan-rajata/>

Kallio O., Tolppi R. 2012. Alueellinen pelastustoimi seitsemän toimintavuoden jälkeen. Muutoksia ja kokemuksia aluepelastuksesta 2004–2010. Seurantatutkimuksen 3. vaiheen loppuraportti. Suomen Kuntaliitto.

Kekki, T. 2017. Turvassa 2017. Kansalaisturvallisuus Suomessa. SPEK Tutkii 16. Suomen Pelastusalan Keskusjärjestö SPEK.

Kokonaisturvallisuuden sanasto 2017. Sanastokeskus TSK. TSK 50.

Korhonen J. 2010. Kunnan kriisijohtaminen. Pelastusopiston julkaisu A-sarja: Oppimateriaalit 1/2010.

Korhonen, J. 2015. Varautumiskoulutuksen vaikuttavuus. Selvitys Pelastusopiston varautumiskoulutuksen vaikuttavuudesta. Pelastusopiston julkaisu D5/2015.

Korhonen, J., Ström, M. 2012. Kunnan valmiussuunnitelman yleisen osan malli ja ohje sen käyttöön. Pelastusopiston julkaisu D2/2012.

Korpiola, L. 2011. Kriisiviestintä digitaalisessa julkisuudessa. Infor.

KUJA. KUJA jatkuvuudenhallintaprojektit. Verkkosivu.  
<https://www.kuntaliitto.fi/asiantuntijapalvelut/yhdyskunnat-ja-ymparisto/tekniikka/yhdyskunnat-ja-ymparisto/turvallisuus/kuja-kuntien-jatkuvuudenhallintaprojekti>

Kujala I., Hjelt S. 2013. Sopimuspalokuntien lähtövarmuus. Vapaaehtoisten saatavuus turvallisuus- ja hälytystehtäviin -hankkeen väliraportti.

Kuntalehti 2018. Varsinais-Suomi perusi koko SoteDigi Oy:n, myös Espoo ihmettelee. Kuntalehti 20.4.2018.

Kuntaliitto 2016. Kuntaviestinnän opas. Ohjeet kunnan ja kuntapalveluja tuottavan yhteisön viestintään ja markkinointiin. Suomen Kuntaliitto.

Kuntaliitto 2017. Kuntien ja kuntayhtymien ulkoiset hankinnat 2000-2016. Kuntaliiton laskelma Tilastokeskuksen tietojen perusteella, päivitetty 10.11.2017. <https://www.kuntaliitto.fi/asiantuntijapalvelut/talous/kuntatalouden-tilastot/kuntien-ja-kuntayhtymien-ostot>

Kuntaliitto 2018a. Tulevaisuuden kunnan digitalisointi -projekti 2018-2019. Kunnat 2021 ohjelma. Verkkosivusto. <https://www.kuntaliitto.fi/asiantuntijapalvelut/demokratia-ja-hallinto/tietoyhteiskunta/tulevaisuuden-kunnan-digitalisointi-projekti-2018>

Kuntaliitto 2018b. Tulevaisuuden kunnan digitalisointi -projekti. HALI hälytysajoneuvojen etuudet liikennevaloissa. Verkkosivusto. <https://www.kuntaliitto.fi/asiantuntijapalvelut/demokratia-ja-hallinto/tietoyhteiskunta/tulevaisuuden-kunnan-digitalisointi-projekti-2018/hali-halytysajoneuvojen-etuudet-liikennevaloissa>

Linnapuomi, M., Siira, T. 2018. Sote- ja maakuntauudistuksen yhteydessä toteutettavat tietojärjestelmä- muutokset, Loppuraportti 23.4.2018 Salivirta & Partners Oy.

Martin A., Mäntylä M., Pakkanen M. 2013. Maahanmuuttajien kotouttaminen maaseudulle kolmen sektorin yhteistyönä. Vaasan yliopisto. Levón-instituutin julkaisuja 136. Vaasa 2013.

OM 2017. Kohti autonomista ja elinvoimaista kansalaisyhteiskuntaa. Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunnan toimintasuunnitelma 2017–2021. Oikeusministeriön julkaisu 49/2017.

OTKES 2009. Puhdistetun jäteveden joutuminen talousvesiverkostoon Nokialla 28.–30.11.2007. Tutkintaselostus B2/2007Y, Onnettomuustutkintakeskus.

OTKES 2014. Ympäristöonnettomuus Talvivaaran kaivoksella marraskuussa 2012. Tutkintaselostus Y2012-03, Onnettomuustutkintakeskus.

Pelastuslaitosten kumppanuusverkosto. 2015. Viestintäopas. Pelastuslaitosten kumppanuusverkoston julkaisu 1/2015.

Pesonen, P. 2017. Maakuntauudistus – toimijoiden välisen varautumisyhteistyön tukeminen alueellisen yhteisen varautumisen tietotarpeiden selvittämisellä. Diplomityö, Aalto yliopisto.

Pihlaja, A. 2017. KUJA2: Kuntien ja maakuntien jatkuvuudenhallinta -projekti. Ppt-esitys. Suomen Kuntaliitto.

Pohjalainen 2018. Poliisi varoittaa erittäin liukkaasta kelistä: Rekkaliikenne ollut paikoin pysähdyksissä, koulubussi suistui ojaan. Pohjalainen 25.1.2018.

Poliisi. Poliisin sisäisen ja ulkoisen viestinnän käsikirja.

Sandberg S. 2017. Mitä sote- ja maakuntauudistus merkitsee kunnille? Kuntapäätäjien näkemyksiä keväällä 2017. Arttu2-tutkimusohjelman julkaisusarja. Nro 10/2017. Suomen Kuntaliitto.

Seeck, H., Lavento H. ja Hakala S. 2018. Kriisijohtaminen ja viestintä. Tapaus Nokian vesikriisi. Kuntaliiton verkkojulkaisu. Acta Nro 206. Suomen Kuntaliitto.

Seppälä, J. 2017. Kunnat vahvistavat viestintäänsä. Kuntaviestinnän kysely 2017. Uutta kunnista. Kuntaliiton julkaisusarja 4/2017. Suomen Kuntaliitto.

Simonen, H-L. 2016. Sote-uudistuksen pitkä taival –”ja miten se jatkossa sitten todellisuudessa toteutuu...”. Pro gradu -tutkielma. Tampereen yliopisto. Yhteiskunta- ja kulttuuritieteiden yksikkö.

SM 2016a: Valtioneuvoston selonteko sisäisestä turvallisuudesta. Sisäministeriön julkaisu 8/2016. Sisäinen turvallisuus.

SM 2016b. Kaikissa 18 maakunnassa on jatkossa oma pelastuslaitos. Verkko-uutinen. Sisäministeriö. [https://intermin.fi/artikkeli/-/asset\\_publisher/kaikissa-18-maakunnassa-on-jatkossa-oma-pelastuslaitos](https://intermin.fi/artikkeli/-/asset_publisher/kaikissa-18-maakunnassa-on-jatkossa-oma-pelastuslaitos)

SM 2017. Turvapaikanhakijat ja pakolaiset. <http://intermin.fi/maahanmuutto/turvapaikanhakijat-ja-pakolaiset>

- SM 2017a. Turvapaikanhakijat ja pakolaiset. <http://intermin.fi/maahanmuutto/turvapaikanhakijat-ja-pakolaiset>
- SM 2018a. Yhteistyöpöytäkirja sisäministeriön ja Suomen Punaisen Ristin välillä. 26.4.2018
- SM 2018b. Pelastustoimen uudistus. Verkkosivu. Sisäministeriö. <https://intermin.fi/fi/pelastustoimenuudistus>
- SPEK 2014. Turvallinen kylä. Opas kylien turvallisuustyöhön.
- SPEK 2018. Kodin turvaopas. Suomen pelastusalan keskusjärjestö.
- SPPL 2018 = Suomen Palopäällystiliitto. Videotallenne. Kainuun lumikriisi ja mitä opittavaa siitä on 21.2.2018. <https://www.youtube.com/watch?v=VIKakY5ionM>
- SS 2017. Kantaverkkoyhtiön johtaja: Helsinki ei ole varautunut jäämyrskyyn ja kyberuhkaan. Savon Sanomat 6.2.2017
- Stenval, J., Vakkala, H., Sandberg, S. 2018. Navigoivat kunnat. Reaaliaikainen arviointitutkimus maakunta- ja sote-uudistuksen ja tulevaisuuden kunnan valmistelusta. ARTTU2-ohjelman tutkimuksia nro 5. Suomen Kuntaliitto. Tampereen yliopisto. Lapin yliopisto.
- STM 2000. Ympäristöterveyden erityistilanteiden opas. Sosiaali- ja terveysministeriö.
- Teljamo, M. 2017. Kuntapäätäjien näkemyksiä ja kokemuksia digitalisatiosta ARTTU2-kunnissa. Arttu2-tutkimusohjelman julkaisusarja 9/2017. Suomen kuntaliitto.
- TEM 2016. Katsaus somalialaisten, irakilaisten ja afganistanislaisten maan sisäiseen muuttoliikkeeseen Suomessa 2000-luvulla. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. TEM raportteja 27/2016.
- Tervo, V-P 2016. Kuntien jatkuvuudenhallintaprojekti - KUJA. Projektikertomus. Suomen Kuntaliitto.
- Tervo, V-P. 2017. Varautumisen uudet rakenteet. Tietoisku Kuntamarkkinoilla 2017.
- Tervo, V-P. 2018. Varautuminen ja jatkuvuudenhallinta maakunnissa - maakuntien rooli ja varautumisen kansallinen valmistelutyö, Esitelmä Maakuntadigivalmistelijoiden verkoston tapaaminen, Kuntatalo 8.2.2018.
- Tilastokeskus. 2017. Internetin käytön yleisyys, useus ja yleisimmät käyttötarkoitukset. [https://www.stat.fi/til/sutivi/2017/13/sutivi\\_2017\\_13\\_2017-11-22\\_kat\\_001\\_fi.html](https://www.stat.fi/til/sutivi/2017/13/sutivi_2017_13_2017-11-22_kat_001_fi.html)

Timonen, H., Nikander, M. 2016. Sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden keskinäisriippuvuus. Muuttuuko toimintakulttuuri toimintaympäristön mukana? Sisäministeriön julkaisu 34/2016.

TIVI 2016. Jyrki Kasvi: Atk meni – digitalisaatio tuli. 18.11.2016.  
<https://www.tivi.fi/blogit/atk-meni-digitalisaatio-tuli-6600462>

TIVI 2017. Paholaisen tusina: 13 epäonnista it-projektia – näihin poltettiin Suomessa miljoonia. 28.9.2017. [https://www.tivi.fi/Kaikki\\_uutiset/paholaisen-tusina-13-epaonnista-it-projektia-naihin-poltettiin-suomessa-miljoonia-6679372](https://www.tivi.fi/Kaikki_uutiset/paholaisen-tusina-13-epaonnista-it-projektia-naihin-poltettiin-suomessa-miljoonia-6679372)

TIVI 2018. "It-projektien Länsimetrolle" luvattiin valmistumisaika – Yle: Hätäkeskusten it-hanke vuosia myöhässä. 12.2.2018.  
[https://www.tivi.fi/Kaikki\\_uutiset/it-projektien-lansimetrolle-luvattiin-valmistumisaika-yle-hatakeskusten-it-hanke-vuosia-myohassa-6701240](https://www.tivi.fi/Kaikki_uutiset/it-projektien-lansimetrolle-luvattiin-valmistumisaika-yle-hatakeskusten-it-hanke-vuosia-myohassa-6701240)

Valtiovarainministeriö. 2015. SoteDigi. Maakunta- ja Sote-uudistus

Viestintävirasto 2017. Meidän täytyy keksiä säännöt IoT:lle.  
<https://www.viestintavirasto.fi/kyberturvallisuus/tietoturva-nyt/2017/11/ttn201711301336.html>

VM 2017. Tulevaisuuden kunta-asiantuntijaryhmän muistio sote- ja maakuntauudistuksen vaikutuksista kuntiin. Valtiovarainministeriön julkaisu – 11a/2017.

VM 2017a. Digi-Arkeen neuvottelukunta. <http://vm.fi/digi-arkeen-neuvottelukunta>

VM 2017b. Yhteenveto Pyöreän pöydän keskustelu sähköisistä palveluista. Muistio. Valtiovarainministeriö

VNK 2013. Valtionhallinnon viestintä häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Valtioneuvoston kanslian määräykset, ohjeet ja suositukset 1/2013.

VNK 2018. Viestinnän niukat resurssit huolettavat maakuntien viestijöitä. Verkko uutinen. [https://valtioneuvosto.fi/artikkeli/-/asset\\_publisher/1271139/viestinnan-niukat-resurssit-huolettavat-maakuntien-viestijoita](https://valtioneuvosto.fi/artikkeli/-/asset_publisher/1271139/viestinnan-niukat-resurssit-huolettavat-maakuntien-viestijoita)

VTV. 2017. Tietojärjestelmähankintojen kustannusten ja hyötyjen suunnittelu ja seuranta. Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus 19/2017.

VTV. 2017. Tietojärjestelmähankintojen kustannusten ja hyötyjen suunnittelu ja seuranta. Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus 19/2017.

YTS 2017. Yhteiskunnan turvallisuusstrategia. Valtioneuvoston periaatepäätös.

# **Kunnallisalan kehittämissäätiön Julkaisut- sarjassa ovat ilmestyneet**

1 Sami Borg & Sari Pikkala  
KUNTAVAALITRENDIT (2017)

2 Toim. Soile Pohjonen & Marika Noso  
KANSALAINEN KESKIÖÖN! NÄKÖKULMIA SOTE-UUDISTUKSEEN (2017)

3 Markku Lehto  
MIKSI HANKE EI ONNISTUNUT – VAI ONNISTUIKO SE? (2017)

4 Tapio Häyhtiö  
OSALLISUUTTA SOTE-PALVELUIHIN PALVELUMUOTOILEIMALLA? (2017)

5 Veera Värtinen  
TUTKIJAT JA SOSIAALISEN MEDIAN KÄYTTÖ (2017)

6 Esko Hussi, Esa Mäkinieniemi & Erkki Vauramo  
IKÄÄNTYVÄ VÄESTÖ JA TOIMINTAKYVYN YLLÄPITO (2017)

7 Matti Wiberg (toim.)  
FAKTAT JA POLITIIKKA (2017)

8 Antti Mykkänen  
VALTUUTETTUIJEN ILMAPUNTARI 2017- KUNNAT, MAAKUNNAT JA YHTEIS-  
TYÖ (2017)

9 Sanna Laulainen, Helena Taskinen, Jere Rajaniemi, Erja Rappe, Päivi Topo &  
Sari Rissanen  
KUMPPANUUDELLA KUNTOON–KUNTIEN JA JÄRJESTÖJEN YHTEISTYÖ IÄK-  
KÄIDEN TERVEYDEN EDISTÄMISESSÄ (2017)

10 Auli Valli-Lintu  
SOTE- JA KUNTARAKENTEEN PITKÄ KUJANJUOKSU (2017)

11 Esa Ahonen, Maire Ahopelto, Matti Heikkinen, Marjo Huovinen-Tervo &  
Eeva Mäntymäki  
NÄIN TEHDÄÄN SAUMATON SOTE -KAINUUN HILJAINEN TIETO 2003–2017  
(2017)

12 Anneli Hujala & Johanna Lammintakanen  
PALJON SOTE-PALVELUJA TARVITSEVAT IHMISET KESKIÖÖN (2018)

13 Anita Kangas  
AKTIIVISET OSALLISTUJAT – KUNTALAISET KULTTUURI- JA LIIKUNTAPAL-  
VELUJEN KEHITTÄJINÄ (2018)

14 Juha Talvitie  
100 VUOTTA KAAVOITUSTA – MUUTTUVA MAANKÄYTTÖ (2018)

15 Erkki Vauramo, Seppo Ranta, Jonna Taegen & Ira Verma  
SOTE-PALVELUT MUUTTUVAT UUDISTUKSESTA HUOLIMATTA- KONSOR-  
TION TYÖN TULOKSET 2015–2017 JA KEHITTÄMISEHDOTUKSET (2018)

16 Kaija Saranto, Eija Kivekäs, Sari Palojoki, Ulla-Mari Kinnunen, Olli Sjöblom  
& Reima Suomi  
TIEDONKULUN VAIKUTUS SOTE-PALVELUJEN MAINEESEEN (2018)

17 Jasmin Penttinen  
ARVIO KUNTIEN KOTISIVUISTA (2018)

18 Tomi Venho  
KABINETIN PUOLELLA  
SÄÄTIÖT JA PUOLUERAHOITUS SUOMESSA (2018)

19 Niina Laine, Paula Timonen, Anne Halmetoja, Suvi Hakoinen, Heini Kari &  
Hanna Kortejärvi  
HOIVAYKSIKÖISSÄ LÄÄKEHUOLLON JA -HOIDON PITÄISI OLLA  
JOUKKUEPELIÄ (2018)

20 Roosa Talvitie, Hannu Rantanen & Eeva Hämäläinen  
KUNNAN ROOLI TURVALLISUUDESSA KOROSTUU (2018)



Roosa Talvitie, Hannu Rantanen ja

Eeva Hämäläinen

## **Kunnan rooli turvallisuuressa korostuu**

Viimeisen kahdenkymmenen vuoden aikana Suomessa on turvallisuusalalla tehty merkittäviä uudistuksia, joissa on ollut nähtävissä keskittäminen suurempiin yksiköihin. Uudistuksia on perusteltu tehokkuuden lisäämisellä ja samalla on korostettu säästöjä.

Hallinnollisen myllerryksen lisäksi toimintaympäristö muuttuu. Uudet uhkakuvat, kuten ilmastonmuutos, terrorismi ja yhteiskunnan polarisoituminen, nakertavat Suomen vakaana ja muuttumattomana pidettyä turvallisuusympäristöä.

Miten käy kuntalaisten turvallisuus- ja pelastuspalvelujen hallinnollisissa pyörteissä ja alati muuttuvassa turvallisuusympäristössä?



**kaks.fi**  
KUNNALLISALAN  
KEHITTÄMISSÄÄTIÖ