

Oppiaine	Johtaminen ja organisointi	Päivämäärä	15.2.2020
Tekijä(t)	Jyri Leppäkoski	Matrikkelinumero	
		Sivumäärä	79 + liitteet
Otsikko	Kokonaisarkkitehtuuri ja prosessijohtaminen pelastuslaitoksella – palvelutasopäätöksen laatimisen prosessimalli kuvitteelliselle pelastuslaitokselle.		
Ohjaaja(t)	Professori, KTT, HT Tomi J. Kallio		

Palvelutasopäätös on asiakirja, jonka jokainen pelastuslaitos on lain mukaan velvollinen laatimaan alueellaan. Päätöksessä on huomioitava alueella esiintyvät uhat ja arvioitava niistä muodostuneet riskit. Päätöksestä ilmenee toiminnan tavoitteet, käytettävät voimavarat sekä palvelut. Palvelutason tulee vastata paikallisia tarpeita ja onnettomuusuhkia. Toiminta poikkeusoloissa sisällytetään päätökseen. Päätös on voimassa määrääjän ja alueen pelastustoimi kuulee jäsenkuntiaan palvelutasoa muuttaessaan tai päivittäessään. Palvelutasoa tarkastellaan vuosittain.

Tutkimus on laadullinen tapaustutkimus. Tutkimuksessa luodaan palvelutasopäätöksen laatimiseksi prosessimalli kuvitteelliselle pelastuslaitokselle, jonka johtamisessa hyödynnetään kokonaisarkkitehtuuria ja prosessijohtamista. Tutkimusmenetelmänä käytetään konstruktivistista tutkimusotetta. Konstruktivistinen tutkimusote on innovatiivisia malleja tuottava metodologia, jolla pyritään ratkaisemaan reaali maailman ongelmia ja tällä tavoin tuottamaan lisäarvoa tai tietoa sille tieteenalalle, jossa sitä sovelletaan. Tutkimuksessa luotu palvelutasopäätöksen laatimisen prosessimalli ja konstruktion laatimiseen käytetty empiirinen aineisto, ovat suoraan hyödynnettävissä pelastustoimen kokonaisarkkitehtuuriin. Tutkimuksen taustaksi ja teemojen hahmottamiseksi haettiin aikaisempia tutkimuksia kokonaisarkkitehtuurista ja prosessijohtamisesta.

Palvelutasopäätöksen prosessimallin kuvaamisen perustaksi ja uuden konstruktion luomiseksi muodostui pelastuslaitoksilta kerätty empiirinen aineisto. Pelastuslaitoksille tehtiin kyselytutkimus palvelutasopäätösten valmistumisen vaiheista. Tuloksena saatiin tietoa pelastuslaitosten palvelutasopäätösten laatimisen eri vaiheista ja niissä ilmenevistä haasteista. Keskeiset havainnot kyselytutkimuksesta olivat, että palvelutasopäätösdokumentin muodostaminen keskittyy pelastuslaitoksissa vain rajoitetulle määrälle henkilöstöä ja sen laatiminen vaatisi lisää suunnitelmallisuutta ja järjestelmällisyyttä. Lisäksi pelastuslaitosten eri osastojen välillä on palvelutasopäätöksen valmisteluvaiheessa päällekkäistä tekemistä, pelastusalan yhtenäisille mittareille on tilausta ja sidosryhmien sekä yhteistyöviranomaisten kuulemista tulisi yhdenmukaistaa. Tutkimuksen tuloksena synnyttiin kuvitteellinen pelastuslaitos, jolla on kuviteltu kokonaisarkkitehtuuri ja prosessikuvaus eli konstrukto kuvitteellisen pelastuslaitoksen palvelutasopäätöksen laatimisesta. Luotu konstrukto on yksi mahdollinen prosessimalli palvelutasopäätöksen laatimiseksi ja se on luonteeltaan ideaalityyppi prosessimalliksi Max Weberin (1864-1920) ideaalityyppi käsitteen mukaisesti.

Asiasanat	Kokonaisarkkitehtuuri, prosessijohtaminen, palvelutasopäätös, prosessimalli, konstrukto, suorituskyky
Muita tietoja	Konstruktivistinen tutkimusote, kuvitteellinen pelastuslaitos, ideaalityyppi



**TURUN
YLIOPISTO**

Kauppakorkeakoulu

KOKONAISARKKITEHTUURI JA PROSESSI- JOHTAMINEN PELASTUSLAITOKSELLA

**Palvelutasopäätöksen laatimisen prosessimalli kuvitteelliselle
pelastuslaitokselle**

Liiketaloustiede, johtamisen ja
organisoinnin pro gradu -tutkielma

Laatija:
Jyri Leppäkoski

Ohjaaja:
Tomi J. Kallio

15.2.2020

Pori

Sisällysluettelo

1	JOHDANTO	5
1.1	Taustaa tutkimukselle	5
1.2	Tutkimuksen tavoitteet ja tutkimustehtävä	8
1.3	Tutkimuksen rakenne.....	9
2	AIEMMAT TUTKIMUKSET	12
2.1	Kokonaisarkkitehtuuri ja pelastustoimi	12
2.2	Prosessijohtaminen ja pelastustoimi	16
3	TUTKIMUSAINEISTO JA MENETELMÄ.....	22
3.1	Tutkimuskohteen esittely.....	22
3.2	Pelastustoimen johtamisjärjestelmä.....	25
3.3	Aineiston hankinta ja tutkimuksen eteneminen	30
3.4	Konstruktiivinen tutkimusote	31
3.5	Tutkimuksessa laadittavan konstruktion yleinen viitekehys	35
4	TUTKIMUKSEN TULOKSET	39
4.1	Aineiston kuvaus ja analysointi	39
4.1.1	Suunnitelmallisuuden puute.....	41
4.1.2	Mittareiden luominen.....	42
4.1.3	Erillinen projekti ja laatimisen vastuuttaminen	42
4.1.4	Järjestelmällisyys	43
4.1.5	Tarvittavien viranomaistahojen ja muiden sidosryhmien kuuleminen.....	44
4.1.6	Resurssien oikea kohdentaminen.....	45
4.1.7	Eri osapuolten ymmärryksen lisääminen palvelutasopäätöksen merkityksestä	46
4.1.8	Palvelutasopäätöksen vaikuttavuuden merkitys	46
4.2	Palvelutasopäätösprosessin laatimisen konstruktoitu malli	47
4.2.1	Pelastustoimen kuviteltu kokonaisarkkitehtuuri	48
4.2.2	Kuvitteellisen pelastuslaitoksen mahdollinen kokonaisarkkitehtuuri	50
4.2.3	Palvelutasopäätösprosessin syntyminen pelastuslaitoksella	52
5.	TUTKIMUKSEN KONTRIBUUTIO TEORIAAN.....	61
6.	YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET	66
6.1	Johtopäätökset.....	66

6.2	Tutkimuksen luotettavuuden arviointi.....	68
6.3	Pohdinta.....	69
6.4	Jatkotutkimusaiheet	71
	LÄHDELUETTELO.....	73
	LIITTEET	80
	LIITE 1: Asiakasymmärrys pelastustoimessa. (Pelastuslaitosten kumppanuusverkoston julkaisu 2018, mukailten Leppäkoski).....	80
	LIITE 2: Siirtyminen funktionaaliseen prosessimaiseen organisaatioon. (Pelastuslaitosten kumppanuusverkosto 2018, mukailten Leppäkoski)	81
	LIITE 3. Kysymykset palvelutasopäätöksen valmistelusta	83
	LIITE 4: Avainkäsitteet tutkimuksessa.....	85

KUVIOLUETTELO

Kuvio 1.	Havainnekuva tutkimuksen sisällöstä	11
Kuvio 2.	Pelastustoimen alueet Suomessa, sisäministeriö	22
Kuvio 3.	Kokonaisarkkitehtuurikuvausten viitekehys. (Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunta 2017, mukailten Leppäkoski)	27
Kuvio 4.	Esimerkki kuvitteellisen pelastuslaitoksen prosessikartasta. (Pelastuslaitosten kumppanuusverkosto 2018, mukailten Leppäkoski).....	29
Kuvio 5.	Tutkimus –ja kehittämisprosessi (Lukka 2014, mukailten Leppäkoski).....	32
Kuvio 6.	Kuvitteellisen pelastuslaitoksen kuvitteellinen kokonaisarkkitehtuuri	51
Kuvio 7.	Kuvitteellisen pelastuslaitoksen johtaminen ja ohjausprosessi. (Kumppanuusverkoston julkaisu 2018, mukailten Leppäkoski).....	53
Kuvio 8.	Toimintaympäristön ja suorituskykyvaatimusten yhteys palvelutasoon	56

TAULUKKOLUETTELO

Taulukko 1.	Toimintaympäristön analysointi palvelutasopäätöksen pohjaksi.....	54
-------------	---	----

Taulukko 2. Strateginen suunnittelu ja ohjaus palvelutasopäätöksen laatimisessa..... 57

Taulukko 3. Palvelutuotannon ohjaus palvelutasopäätöksen valmistelussa..... 58

Taulukko 4. Laadunhallinta ja kehittäminen palvelutasopäätöksen seurannassa 59

Turun yliopiston laatujärjestelmän mukaisesti tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck -järjestelmällä.

1 JOHDANTO

1.1 Taustaa tutkimukselle

Pelastustoimen toiminta-ajatuksena on olla turvallisuutta edistävä ja kehittävä toimiala. Pelastustoimen kansalliseksi tavoitteeksi on asetettu, että pelastustoimi parantaa yhteiskunnan turvallisuutta kaikissa oloissa – myös poikkeusoloissa – yhdessä muiden toimijoiden kanssa, lähellä ihmistä. Pelastustoimen strategian kansalliset tavoitteet perustuvat siihen, että pelastustoimella on jatkuva ajantasaiseen analyysiin perustuva kokonaiskuva yhteiskunnan riskeistä. Osana maamme sisäisen turvallisuuden ohjelmaa, pelastustoimi tavoittelee samalla hallitusohjelmaan kirjattua sisäisen turvallisuuden visiota olla maailman turvallisimman maa asua, yrittää ja tehdä työtä. (Sisäministeriön julkaisuja 2016, 8).

Pelastuslaitoksissa on alueuudistuksen jälkeen vuonna 2004 panostettu kehitys- ja suunnittelutyön laatuun ja erityisesti laadunhallintaan. Osittain tämä liittyy pelastuslaitoksilta vaadittavaan lakisääteiseen palvelutasopäätökseen, josta alueen pelastustoimi päättää kuntia kuultuaan. Palvelutasopäätöksessä on selvitettävä pelastustoimen alueella esiintyvät uhat, arvioitava niistä aiheutuvat riskit, määriteltävä toiminnan tavoitteet, osoitettava käytettävät voimavarat ja palvelut sekä määriteltävä niiden tasot. Laatuvaatimuksina voidaan pitää pelastuslaissa olevia kirjauksia, jotka edellyttävät, että tehtävät on suunniteltava ja toteutettava siten, että ne voidaan hoitaa mahdollisimman tehokkaalla ja tarkoituksenmukaisella tavalla (Pelastuslaki 2011/379, 28§). Palvelutasopäätösasiakirjaa pidetään lupauksena siitä, miten pelastuslaitos tuottaa palvelut alueen kunnille. Palvelutasopäätöksen keskeinen asema pelastustoimessa herätti mielenkiintoa tutkia palvelutasopäätöksen syntymistä ja päätöksiin johtavia askeleita tarkemmin. Palvelutasopäätöstä pitää arvioida systemaattisesti ja muuttaa sen sisältöä alueella tapahtuvien muutosten mukana (Pelastuslaki 2011/379, 28§). Tässä tutkimuksessa paneudutaan tutkimustehtävän kautta siihen, miten pelastuslaitoksilla voimassa olevat palvelutasopäätökset ovat syntyneet ja miten palvelutasopäätös synnytetään kuvitteelliselle pelastuslaitokselle, konstruoidun prosessin kautta.

Tutkimusaiheeseen liittyy kiinteästi julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunnan (2017) laatima suositus julkisen hallinnon kokonaisarkkitehtuurimenetelmästä. Suo-

situksessa kerrotaan julkisen hallinnon toiminnan, prosessien ja palveluiden, tietojen, tietojärjestelmien ja niiden tuottamien palvelujen kokonaisrakenteesta. Tärkeätä on, että kokonaisarkkitehtuuri nähtäisiin organisaatioissa laaditun vision ja strategian toimeenpanossa, päivittäisessä johtamisessa, organisaation kehittämisessä, muutosten hallinnassa ja erityisesti digitalisaation hallitussa hyödyntämisessä (JUHTA 2017, 3). Pelastustoimeen ollaan sisäministeriön pelastusosastolla muodostamassa kokonaisarkkitehtuuria ja osana tätä tutkimusta hyödynnetään hankkeen suunnitelmia ja siitä saatavia kuvauksia, uutta konstruktioita luotaessa. Tutkimuksen tuotoksena kehiteltävä palvelutasopäätöksen laatimisen prosessimalli on liitettävissä yhtenä vaihtoehtona pelastustoimen ja pelastuslaitoksille laadittavaan kokonaisarkkitehtuuriin.

Kokonaisarkkitehtuurimenetelmän luomiseksi pelastustoimeen, sisäministeriön pelastusosasto on vuonna 2015 käynnistänyt PESTO-hankkeen (tulee sanoista PELastutoimen STRateginen TOiminnan kehittämishanke), jonka tavoitteena on muodostaa pelastustoimelle kokonaisarkkitehtuuri. Hankkeen keskeisenä tavoitteena on kuvata viitekehikko, joka määrittelee millä tavoin asioita ja niiden välisiä yhteyksiä kuvataan. Pelastuslaitosten toivotaan hyödyntävän tämän hankkeen kehittämistuloksia laatiessaan omaa pelastustoimialueensa kokonaisarkkitehtuuria. Vaatimus kokonaisarkkitehtuurin laatimisesta julkisen hallinnon viranomaiselle tulee laista, jossa sanotaan, että viranomaisten on julkisen hallinnon tietojärjestelmien yhteentoimivuuden mahdollistamiseksi ja varmistamiseksi suunniteltava ja kuvattava kokonaisarkkitehtuurinsa (Laki julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta 634/2011, 7§). Kokonaisarkkitehtuuri ei ole pelkästään tietojärjestelmien kuvaamista vaan koko organisaation toimintojen kuvaamista niistä toimista, mitä ja miten asioita suunnitelmallisesti kussakin työyksikössä tehdään.

Vuosi PESTO-hankkeen jälkeen, elokuussa 2016, käynnistettiin pelastustoimen kokonaisvaltainen uudistushanke, jonka toteuttamiseksi perustettiin 15 työryhmää kehittämään pelastustoimintaa sekä pelastuslaitoksia. Uudistushankkeen keskeinen tavoite liittyi pelastustoimen strategia 2025 jalkauttamiseen yhdenmukaisesti koko valtakunnassa. Toinen iso tavoite liittyi Sipilän hallitusohjelmassa olevaan maakuntauudistukseen, jonka tavoitteena oli pelastuslaitosten siirtyminen maakuntahallinnon alle. Yksi tämän uudistushankkeen työryhmistä oli pelastuslaitosten prosessityöryhmä, jossa tavoitteena oli kuvata pelastuslaitoksen toimintaa prosessijohtamisen kautta. Tämän tutkimuksen tekijä toimi pelastuslaitoksen prosessityöryhmän puheenjohtajana, aina hankkeen päättymiseen 31.12.2018 asti. Tämän 28 kuukautta kestäneen hankkeen aikana oli mahdollista tutustua

kokonaisvaltaisesti pelastuslaitosten johtamiseen ja johtamisjärjestelmiin. Uudistushankkeen loppuraportissa julkaistiin kaikkiaan 97 kehitysehdotusta pelastustoimelle, joissa mukana olivat myös prosessityöryhmän kuusi kehitysehdotusta, sisältäen toiminnan kuvaamisen systemaattisesti ja järjestelmällisesti prosessien avulla (Pelastuslaitosten kumppanuusverkoston julkaisu 2018, 72–74).

Pelastustoimi on turvallisuusviranomainen, joka nojaa vahvasti monitoimijamalliin. Viranomaistoiminta, vapaaehtoiset ja järjestöt muodostavat kiinteän pelastusturvallisuutta edistävän yhteisön. Toimijat kunnallisissa alueen pelastuslaitoksissa sidotaan palvelutasopäätöksillä valtioon, joka valvoo aluehallintonsa kautta päätösten toteutumista sekä laatua. Keskiössä on palvelun tuottaminen kansalaisille ja miten pelastustoimessa ymmärretään asiakkaat ja palvelun tuottaminen. Tässä tutkimuksessa asiakasymmärrystä ja palvelun tuottamista pelastustoimessa on kuvattu Sutisen (2017) mukaan (Liite 1). Edellä mainittu monitoimijoiden kokonaisuus haastaa pelastustoimea päivittäin kehittämään menetelmiään muuttuvassa toimintaympäristössä. Pelastuslaitoksia on 22 ja toiminnan yhteismitallinen arviointi erityisesti valvontaviranomaisen näkökulmasta on haastavaa, koska tuotettua palvelua pelastustoimessa pitäisi pystyä luotettavasti arvioimaan samoilla kriteereillä koko maassa. Arvioimisen ja erityisesti mittareiden kehittäminen alueen erityispiirteet ja toimintaympäristössä tapahtuvat muutokset huomioiden ovat niin ikään osoittautuneet haasteellisiksi (Pelastustoimen uudistushanke 2015, 20). Tämän vuoksi olisi tavoiteltavaa, että pelastuslaitosten tuottamien palveluiden läpinäkyvyyttä ja vaikuttavuutta koko valtakunnassa parannetaan. Hyvin rakennettu kokonaisarkkitehtuuri voisi toimia tämän kehityssuunnan alustana, jossa maamme sisäisen turvallisuuden strategiasta lähtevää kirjausta toteutetaan pelastustoimessa prosessijohtamisen avulla. Kokonaisarkkitehtuuri ja prosessijohtaminen ovat menetelmiä, joiden avulla pelastustoimessa ja pelastuslaitoksilla voitaisiin kuvata samalla tavalla toimialan keskeisiä toimintoja ja sitä kautta tuottaa kokonaistaloudellisesti laadukkaita pelastustoimen palveluita kuntalaisille. Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunnan mukaan (2017) kokonaisarkkitehtuurityön tulokset auttavat eri toimijoita ja yhteistyötahoja ymmärtämään paremmin toistensa toimintaa (JUHTA 2017, 4). Pelastustoimeen valmisteilla oleva kokonaisarkkitehtuuri mahdollistaisi myös valvontaviranomaisen ymmärtämään erityisesti talouden ja toiminnan välisiä yhteyksiä sekä helpottaisi palvelun arvioimista pelastustoimen alueesta riippumatta.

Tämä tutkimus keskittyy pieneen osaan pelastustoimen kokonaisarkkitehtuuria ja prosessikuvausten hyödyntämistä kuvitteellisella pelastuslaitoksella. palvelutasopäätös on asiakirja, jonka jokainen pelastuslaitos laatii omalla pelastustoimen alueellaan. Velvoite palvelutasopäätöksen laatimisesta tulee laista (Pelastuslaki 2011, 29§). Tässä työssä esitetään yksi vaihtoehtoinen malliprosessi siitä, miten prosessien systemaattisen kuvaamisen avulla voitaisiin tuottaa palvelutasopäätös pelastuslaitokselle. Prosessien kuvaamisessa on hyödynnetty Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunnan (2012) suositusta, jossa yhdenmukaistetaan ja selkeytetään julkisen hallinnon prosessien kuvaamista (JUHTA 2012, 1).

1.2 Tutkimuksen tavoitteet ja tutkimustehtävä

Pelastuslaitosten tuottamat turvallisuuspalvelut kuvastuvat ulospäin erittäin luotettavana ja arvostettuna julkishallinnon toimintona (Poliisibarometri 2018, 33). Palvelutasopäätöksen kautta pelastuslaitokset tuottavat tämän arvostetun palvelun kansalaisille, mutta palvelutason tuottaminen ei ole yksiselitteistä. Kuinka palvelutasopäätös pelastuslaitoksella syntyy? Tämän tutkimuksen tavoitteena on konstruoida pelastuslaitokselle kuvitteellinen palvelutasopäätöksen laatimisen prosessimalli, jossa päätöksenteossa organisaatio hyödyntää kokonaisarkkitehtuuria ja prosessijohtamista. Haasteena prosessimaisten toimintamallien hyödyntämisessä ovat pelastuslaitosten johtamismallien erilaisuudet sekä laitosten maantieteellinen kokoero. Lisäksi pelastuslaitosten maantieteellisellä toiminta-alueella riskikohteiden määrät vaihtelevat merkittävästi, mikä vaikuttaa ohjaavasti alueen palvelutasopäätöksen laatimiseen.

Tutkimuksessa tarkastellaan palvelutasopäätöksen laatimisen prosessia puhdistetussa muodossa, eikä se vastaa välttämättä edellä esitetyistä seikoista johtuen kaikilta osin todellisuutta. Saksalainen sosiologi Max Weber (1864–1920) on puhunut tässä yhteydessä ideaalityypin käsitteestä, jonka avulla voimme ottaa haltuun todellisuutta puhdistetussa muodossa. Ideaalityyppejä arvioitaessa voidaan vain sanoa, onko se käyttökelpoinen eli auttaako se ymmärtämään todellisuutta ja miten se suhtautuu toisiin ideaalityyppeihin. Ideaalityypin tehtävänä on toimia vain metodisena apuna tosiasiallisen toiminnan selittä-

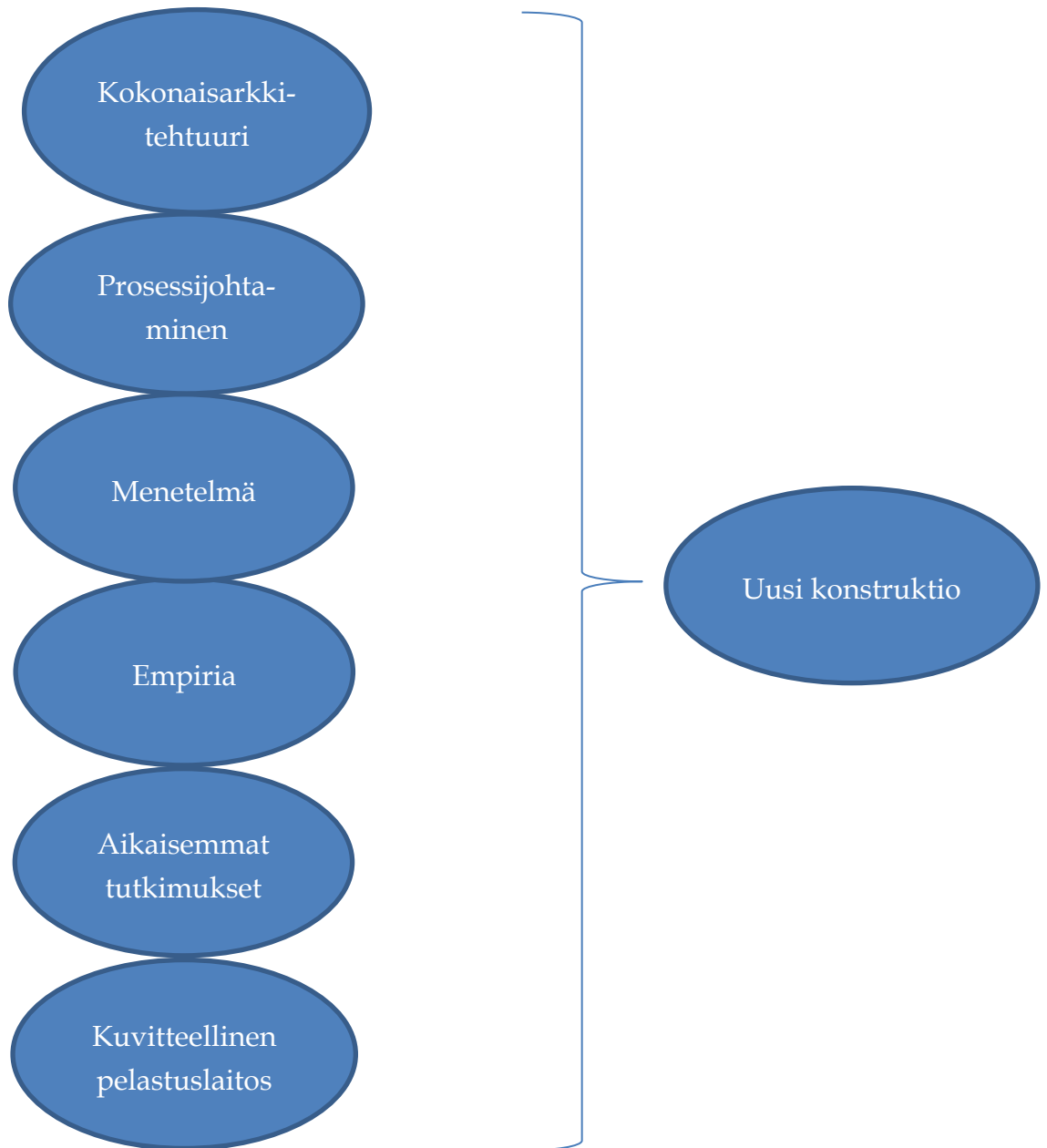
misessä (Vartola 1979, 88). Tässä tutkimuksessa luotu konstruktio on luonteeltaan ideaalilyyppi pelastuslaitoksen palvelutasopäätöksen laatimisen prosessimalliksi. Se on siis yksi mahdollinen prosessimalli palvelutasopäätöksen laatimiseksi.

Tutkimustehtävänä on konstruktion luominen palvelutasopäätöksen laatimisen prosessista kuvitteelliselle pelastuslaitokselle. Konstruktion luomisessa hyödynnetään tähän tutkimukseen valittuja aikaisempia tutkimuksia kokonaisarkkitehtuurista ja prosessijohtamisesta. Tutkimustehtävää tukemaan ja konstruktion luomisen avuksi tutkimuksessa selvitettiin sitä, miten toimivaksi palvelutasopäätöksen muodostaminen koetaan nykyisellään pelastuslaitoksilla. Tehdyn selvityksen tuloksia hyödyntämällä ja esille nousseiden teemojen avulla konstruoidaan ideaalinen prosessi palvelutasopäätöksen laatimiseksi.

1.3 Tutkimuksen rakenne

Tämä pro gradu -tutkielma koostuu kuudesta pääluvusta. Johdannossa eli luvussa yksi tutustutaan tutkielman aihepiiriin, kerrotaan tutkimuksen taustaa, esitetään tutkimuksen rakenne, tavoitteet ja tutkimustehtävä. Luku kaksi koostuu aiemmista tutkimuksista, jotka liittyvät kokonaisarkkitehtuuriin ja prosessijohtamiseen. Tässä luvussa kerrotaan myös, miten tähän tutkimukseen valitut aiemmat tutkimukset ja niissä tehdyt havainnot sekä johtopäätökset ilmenevät pelastustoimessa. Luvussa kolme esitellään tutkimuskohde, painudutaan pelastustoimen johtamisjärjestelmään ja kerrotaan aineiston hankinnasta sekä tutkimuksen etenemisestä. Lisäksi kolmosluvussa esitellään tutkimuksessa käytettävä tutkimusmenetelmä ja luodaan tutkimuksessa tarvittava konstruktion yleinen viitekehys. Luku neljä koostuu tutkimuksen tuloksista. Siinä kerrotaan aineiston analyysistä ja konstruktiota varten valituista teemoista sekä esitellään konstruoitu malli palvelutasopäätöksen laatimisen prosessista. Viidennessä luvussa pyritään tunnistamaan ja analysoimaan teoreettinen kontribuutio. Kuudes luku on johtopäätökset luku, jossa pohditaan tutkimuksessa nousseita keskeisiä ilmiöitä ja tuodaan esille tutkijan omia johtopäätöksiä uudesta konstruktiosta ja sen käytettävyydestä laajemmin. Luku kuusi sisältää myös pohdinnan, luotettavuuden arviointia ja mahdollisia jatkotutkimusaiheita.

Seuraavalla sivulla olevan kuvion 1 tarkoituksena on selventää tutkimuksen kokonaisuutta ja siinä käsiteltävien asioiden yhteyttä toisiinsa sekä luotavaan konstruktion. Tutkimus ei lähde liikkeelle perinteisestä teoria-ajattelusta, vaan sen syntymiseen on vaikuttanut monta käytännön tarpeista, aikaisemmista tutkimuksista sekä empiriasta nousutta asiaa yhdessä. Tutkimuksessa luodaan yhtenäisen suunnittelumenetelmän sekä valitun johtamismallin kautta konstruktion yleisessä viitekehyksessä palvelutasopäätöksen laatimisen prosessimalli. Kuviossa 1 nimetyt kaikki osatekijät ovat olleet vaikuttamassa uuden konstruktion syntymiseen. Yhtenäisenä suunnittelumenetelmänä on pidetty kokonaisarkkitehtuuria, johtamismallina prosessijohtamista ja konstruktion yleisenä viitekehystenä kuvitteellista pelastuslaitosta. Näistä muodostuu kokonaisuus, jonka tuloksena synnytetään uusi konstruktio.



Kuvio 1: Havainnekuva tutkimuksen sisällöstä

2 AIEMMAT TUTKIMUKSET

Tähän lukuun on haettu tuloksia muista tutkimuksista, joista oli apua uutta konstruktiota muodostettaessa. Aiemman tutkimustuloksen esittelyn perään on kirjoitettu lyhyt tutkijan oma analyysi siitä, miten tähän tutkimukseen valittu toisen tutkijan tekemä havainto tai johtopäätelmä ilmenee pelastustoimen viitekehyksessä.

2.1 Kokonaisarkkitehtuuri ja pelastustoimi

Kokonaisarkkitehtuurin yhtenä alkulähteenä mainitaan vuosi 1987, jolloin John Zachman on julkaissut kokonaisarkkitehtuurin liittyvän tunnetun artikkelinsa ”A Framework for information systems architecture”. Kokonaisarkkitehtuuria on kehitetty Yhdysvalloissa jo 1980-luvun lopulta, ja siellä kokonaisarkkitehtuurin kehitystyö on kansainvälisesti tarkasteltuna pisimmällä. Vuonna 1995 Yhdysvalloissa säädettiin liittovaltion laki Clinger-Cohen Act vauhdittamaan kokonaisarkkitehtuurityötä hallinnon kehittämiseen. Laki edellyttää hyväksytyjen standardien käyttämistä ja hankintojen kilpailuttamista. Lailla velvoitetaan eri virastoja varmistamaan järjestelmien yhteensopivuus ja -toimivuus ja kielletään päällekkäiset investoinnit sekä hankkeet (Pulkkinen ym. 2007, 14).

Pelastustoimessa ja pelastuslaitoksissa kokonaisarkkitehtuuri menetelmänä on edelleen varsin vieras. Valtioneuvosto on vuonna 2011 systemaattisesti lähtenyt kehittämään ministeriön tasolla kokonaisarkkitehtuuria (Laki julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta 634/2011). Koulutuksia on pidetty ja valtionhallinnon toimijat ovat saaneet perustiedot arkkitehtuurista menetelmänä. Eri ministeriöissä arkkitehtuurin käyttöönottoaminen etenee eri tahdissa. Vuonna 2018 hallinnon kehittäminen sai uutta vauhtia, kun valtiovarainministeriö asetti kehittämishankkeen valtion henkilöstöhallinnon toimintojen kehittämiseksi. Hankkeen keskeisenä tavoitteena on toimintojen tehostaminen ja se, että henkilöstöhallinnon prosessit ovat mahdollisimman yksinkertaiset sekä yhdenmukaiset (Valtiovarainministeriö 2018, 2). Pelastustoimeen kehittäminen kytkeytyy sisäministeriön pelastusosaston kautta, joka ohjaa ja valvoo pelastuslaitosten kehittämistä (Sisäministeriö, verkkosivut).

Kokonaisarkkitehtuurin käyttöönottoa Suomen julkishallinnossa on tutkinut Penttinen (2018) väitöskirjassaan. Hän on päätyntä tuloksissaan siihen, että kokonaisarkkitehtuurimenetelmän käyttöönotto ei ole onnistunut Suomessa toivotulla tavalla. Tutkimus ja käytäntö ovat osoittaneet, että kokonaisarkkitehtuurin käytäntöön istuttaminen eri organisaatioissa on vähintäänkin hidasta ja haastavaa. Keskeisinä heikkouksina kokonaisarkkitehtuurin kokonaissuunnittelumenetelmän käyttöönottamiseksi Suomen julkishallinnossa Penttinen mainitsee aikapulan, erityisosaamisen puutteet ja sen, että keskitytään enemmän suunnitteluun sekä toimintojen kuvaamiseen kuin tavoiteltavana olevaan jatkuvaan kehittämistoimintaan (Penttinen 2018, 58).

Peilattaessa Penttisen (2018) saamia tuloksia pelastustoimeen, saman suuntaisia yhtäläisyyksiä heikkouksista löytyy. Sisäministeriön pelastusosastolla on tiedostettu kokonaisarkkitehtuurimenetelmän tärkeys. Kokonaisarkkitehtuurin kokonaissuunnittelumenetelmän käyttöönottamiseksi on tehty valmistelutyötä jo useampi vuosi ja edelleen keskitytään suunnitteluun sekä toimintojen kuvaamiseen. Vuonna 2015, jolloin PESTO-hanke alkoi ja arkkitehtuurin kuvauksiin suunnattiin henkilöresurssia, saatiin arkkitehtuurityö käyntiin. Nyt hanke etenee ja on saanut jatkoa myös tuleville vuosille, josta esimerkkinä on elokuussa 2019 kokonaisarkkitehtuurin kuvaamiseen ja hallinnointiin pelastustoimelle hankittu uusi ARC-ohjelmisto (=kokonaisarkkitehtuurin mallintamisen ja hallinnan työkalu). Sisäministeriön pelastusosasto Arin käyttöönotto aloitettiin 19.8.2019 alkukartoitustapaamisella ja tavoitteena on saada ohjelmisto tukemaan pelastustoimen strategialähtöistä toiminnan kehittämistä (Sisäministeriön pelastusosasto, verkkajulkaisu).

Kansallisella tasolla on toteutettu valtionhallinnon kokonaisarkkitehtuurin tutkimusprojekti FEAR, jossa luotiin kokonaisarkkitehtuurin hallintamalli. Mallin avulla tavoiteltiin hallinnon tehostamista sekä pyrittiin helpottamaan kansalaisten ja yritysten asiointia julkissektorilla (Heikkilä ym. 2009, 2). Muita tutkimus- ja kehitysprojekteja julkisella sektorilla ovat olleet SOLEA vuosina 2008 – 2011 projekti, jossa tavoitteena oli pienentää kehittämistyössä liiketoiminnan ja teknisen kehityksen välimatkaa (Solea tulosedokumentit 2011, Itä-Suomen yliopisto). Lisäksi vuonna 2011 kehitettiin KA-pilotti, jossa korkeakouluille luotiin kokonaisarkkitehtuurimalli KARTTURI. Tämä kokonaisarkkitehtuurin kehittämistyö toteutettiin vuosina 2009 – 2011 yhdentoista yliopiston yhteistyönä. Lopputuloksena syntyi Kartturi 2.0 arkkitehtuurimalli, jonka lopputuotteena syntyi systemaattinen, dokumentoituihin ja parhaisiin käytäntöihin perustuva toimintatapa yliopistojen uudelleenlaiselle johtamiselle (KARTTURI 2011, 11).

Kokonaisarkkitehtuurityö Suomessa on vielä ollut vähäistä verrattaessa kehitystä, vaikka edellä mainittuun Yhdysvaltoihin. Laineen (2011) mukaan ero Suomen ja muiden maiden välillä on erityisesti siinä, että Suomessa pyritään arkkitehtuuria kehittämään lain velvoittamana julkishallinnossa. Maailmalla taas yksityinen sektori ja yksittäiset henkilöt liiketalouspuolella kehittävät yritystensä kokonaisarkkitehtuuria. Laineen (2011) mukaan yksityissektorilla Suomessa kokonaisarkkitehtuurityötä on tehty TEKES:n (2010) haastattelututkimuksen mukaan pääsääntöisesti vain suuremmissa yrityksissä. Julkisen hallinnon kokonaisarkkitehtuurityö sai piristysruiskeen vuonna 2011, kun eduskunta hyväksyi lain, jossa valtionvarainministeriölle annettiin velvoite huolehtia julkisen hallinnon toiminta-, tieto-, järjestelmä- ja teknologia-arkkitehtuurin kuvauksista. Tämä päätös lisäsi runsaasti erilaisten hankkeiden syntymistä, joiden pohjalta nykyiset suunnitelmat arkkitehtuurityön jalkauttamiseksi ovat suurelta osin lähtöisiä (Laine 2011, 18.).

Pelastustoimi ja pelastuslaitokset eivät ole olleet mukana näissä edellä mainituissa kansallisissa tutkimuksissa. Pelastustoimi on omassa visiossaan “Turvallinen ja kriisinkestävä Suomi–yhteistyössä” kirjannut kansalliseksi tavoitteekseen muiden muassa, että se kehittää aktiivisesti toimintatapojaan ja palvelut on järjestetty laadukkaasti, kustannustehokkaasti ja yhdenmukaisesti (Sisäministeriön julkaisu 2016, 8.). Visio mahdollistaa kokonaisarkkitehtuurin ja prosessijohtamisen käyttöönottamisen koko toimialalla.

Laine (2011) on kehittänyt omassa diplomityössään ketterän kokonaisarkkitehtuurimenetelmän suomalaisille keskisuurille organisaatioille, lähinnä yksityisen sektorin näkökulmasta. Laineen mukaan kevyempi ja ketterämpi kokonaisarkkitehtuurimenetelmä nopeuttaisi organisaatioiden kokonaisarkkitehtuurityön aloittamista ja pienentäisi vaadittuja resursseja. Laine näkee kokonaisarkkitehtuurimenetelmän ongelmana erityisesti kokonaisarkkitehtuurityöhön tarttumisen, koska menetelmät ovat hankalasti käyttöönotettavia ja liian raskaita. Kokonaisarkkitehtuurimenetelmän kehyksiä on alun perin Laineen mukaan suunniteltu Yhdysvaltain yritysmaailman tarpeisiin ja haasteisiin (Laine 2011, 2).

Laineen (2011) diplomityön keskeinen viesti on kokonaisarkkitehtuurimenetelmän mukaisesti tapahtuvan muutos- ja kehitystyön aloittamisen vaikeus. Pelastustoimessa kokonaisarkkitehtuurin ja prosessijohtamisen kanssa on havaittavissa samat haasteet. Pelastustoimen uudistushankkeen tuloksena syntynyt prosessityöryhmän loppuraportissa pää-

dytään samaan. Muutostyön ongelmiin on haastavaa tarttua. Pelastustoimen ja pelastuslaitosten kokonaisarkkitehtuurin rakentaminen edellyttää päätöksiä prosessityön aloittamista koko toimialalla (Pelastuslaitosten kumppanuusverkoston julkaisu 2018, 72).

Syynimaa (2009) tutki Valtionhallinnon kokonaisarkkitehtuurin soveltamista Seinäjoen ammattikorkeakoulussa, tapaustutkimuksena. Pro gradu -tutkielman mukaan kokonaisarkkitehtuuri soveltuu Seinäjoen ammattikorkeakoululle. Kokonaisarkkitehtuurin haasteeksi ja samalla ongelmalliseksi toteuttaa arkkitehtuuria käytännössä muodostui tietohallintohenkilöstön epäselvät työnkuvaukset. Tästä syystä henkilöstö ei kokenut kokonaisarkkitehtuurityötä ja menetelmää mielekkääksi. Yksittäisestä tapaustutkimuksesta ei pidä tehdä liian suuria johtopäätöksiä. Syy sille miksi kuitenkin juuri Syynimaa (2009) tutkimus haluttiin mukaan tämän tutkimuksen aineistoon, oli tutkimuksessa osoitettu huoli epäselvistä työnkuvauksista (Syynimaa 2009, 6). Samaa on havaittu pelastustoimessa ja yksittäisissä pelastuslaitoksissa. Pelastustoimen uudistushankkeessa vuosina 2015–2018 oli yhtenä työryhmänä tietohallinto- ja sen kehittäminen. Tietohallintoryhmän loppuraportin mukaan (2015), tietohallinnon organisointi tulee pelastustoimessa uudelleen järjestää niin, että se on selkeää, ilman päällekkäisyyksiä sekä suositetaan yhdessä avointa tekemistä. Nykyisellään erilliset tietohallintoryhmät tulisi työryhmän esityksen mukaan lakkauttaa ja samalla pitäisi tarkastella, että pelastustoimelle strategisesti tärkeiden asioiden hallinta pidetään toimialan sisällä (Tietohallintoryhmän loppuraportti 2015, 16).

Pulkkisen (2008) väitöstutkimuksessa käytiin eri kirjallisuutta läpi kokonaisarkkitehtuurista ja konstruointiin saadun aineiston pohjalta tietojärjestelmien kehittämismenetelmä, joka perustui kokonaisarkkitehtuuriin. Yhteenvedossaan Pulkkinen toteaa, että on tärkeitä kuvata prosessit riittävän selkeästi kokonaisarkkitehtuurimenetelmän avulla. Prosesseissa tietojen ei pidä virrata yksistään ylhäältä alaspäin vaan tietoja soveltavista yksiköistä kehittämistoimien ja kehitysesitysten pitää palautua organisaation päätöksentekijöille hyödynnettäväksi ja erityisesti jatkokehittelyä varten. Tällöin organisaatioiden eri tasoilla säästyy aikaa, vältetään turhaa työtä ja taloudelliset resurssit voidaan suunnata yksittäisissä hankkeissa järkevällä tavalla (Pulkkinen 2008, s.103).

Pulkkisen (2008) väitöstutkimuksen johtopäätöksiä on mahdollista suoraan hyödyntää pelastustoimessa. Pulkkinen toteaa, että on tärkeitä kuvata prosessit selkeästi kokonaisarkkitehtuurin avulla ja tietojen ei pidä kulkea vain yhteen suuntaan. Kunnallisissa pelas-

tuslaitoksissa toimintaympäristö on jokaisessa erilainen ja valvonnasta vastaava sisäministeriön pelastusosasto tuskailee eri tavoilla toimivien laitosten kanssa. Pelastustoimen uudistushankkeessa prosessityöryhmän loppuraportissa ehdotettiin kehitystyön jatkotoimiksi, että sisäministeriön pelastusosasto ja pelastuslaitosten kumppanuusverkosto perustaisivat ohjausryhmän, joka varmistaisi prosessien sekä pelastuslaitosten suorituskykyvaatimusten järjestelmällisen kytkennän kokonaisarkkitehtuuriin (Pelastuslaitosten kumppanuusverkoston julkaisu 2018, 74). Sipilän hallituskauden (2015-2019) aikana jokainen maakunta yhdessä pelastuslaitoksensa kanssa teki harjoituskierroksen pelastustoimen kustannuksista valtioneuvostolle vuonna 2018 (Valtioneuvosto. Julkisen talouden suunnitelma 2018-2021, 56). Tämä Julkisen talouden simuloinnin (JTS) nimellä kutsuttu selvitystyö osoitti, että samoja asioita kehitetään ja uudelleen keksitään pelastuslaitoksissa päivittäin, eri puolella Suomea (Sisäministeriö taloustyöryhmän loppuraportti 2018, 12). Mikäli pelastustoimessa ja erityisesti pelastuslaitoksilla kuvattaisiin keskeiset prosessit kokonaisarkkitehtuurimenetelmän avulla, voitaisiin esimerkiksi taloudelliset resurssit suunnata eri hankkeissa järkevällä ja paremmin ennakoitavalla tavalla.

2.2 Prosessijohtaminen ja pelastustoimi

Prosessiajattelu on lähtenyt alun perin yritysmaailmasta ja sen syntymiseen yhdistetään Michael E. Porter, joka esitteli vuonna 1985 arvoketjuajatteluaan kirjassaan *Competitive Advantage*. Porterin mukaan arvoketju on peräkkäisten ja samalla rinnakkaisten toimintojen kokonaisuus, joka päättyy tuotteiksi ja samalla kytkee asiakkaan oman arvoketjun osaksi kokonaisuutta. Porterin mukaan yksittäinen prosessi eli arvoketjun vaihe, nostaa aina tuotteen arvoa. Erityisesti Porter on kiinnostunut yritysten kilpailueduista ja -strategioista sekä kuinka yritykset voivat erottua kilpailijoistaan (Porter 1985, 51–53).

Pelastustoimi ei ole kiinnostunut kilpailueduista ja -strategioista samalla tavalla kuin yritysmaailma. Julkinen toimija on eri lähtötilanteessa kuin yritykset, mutta parempi asiakasymmärrys (Liite 1) pelastusalalle on kytkettävissä Porterin (1985) ajatukseen asiakkaan oman arvoketjun kytkemisestä kokonaisuuteen. Porter (1985) puhuu arvoketjuista, jossa jokainen ketjun vaihe eli prosessi muuttaa tuotteen arvoa. Mallin alkuperäinen tarkoitus on ollut lisätä tehokkuutta ja pienentää kustannuksia. Viime aikoina on erityisesti

kiinnitetty huomioita julkisen sektorin kustannusten hillitsemiseen ja asiakkuuden ymmärtämiseen myös pelastustoimessa (Pelastuslaitosten kumppanuusverkoston julkaisu 2018, 46–47).

Manneroosin (2013) mukaan prosesseilla on oltava selkeät omistajat, joilla on vastuu kehittää toiminnan kokonaisuutta. Jos kokonaisuutta ei ole prosesseissa nimetty, yksittäisistä tehokkaista toiminnoista huolimatta, kokonaisuus saattaa muodostua tehottomaksi. Tämä on todettu potilasprosesseja kehiteltäessä julkisessa terveydenhuollossa KEP-konseptin luomisen yhteydessä (Peltokorpi yms. 2004, 55). Terveydenhuollossa eri potilasryhmissä helposti maksimoidaan oman yksikön kapasiteetti ja käyttöaste, jolloin keskitytään yksittäiseen toimintoon ja omien resurssien suoritteiden optimointiin. Taloudellisten paineiden alla tehokkuusarvioita tehdäänkin väärin potilasmäärien ja syntyneiden kustannusten suhteessa. Prosessijohtamisessa olisi tärkeätä huomioida, että prosessin omistajalla olisi oltava aito mahdollisuus muuttaa prosessin toimintaa asiakaslähtöisesti. Vanhojen toimintatapojen muuttaminen terveydenhuollossa erityisesti resurssien uudelleen kohdistamiseksi on edelleen hankalaa (Manneroos 2013, 81–82).

Prosessin omistaja on prosessin toiminnasta, tuloksesta ja kehittämisestä vastuussa oleva organisaation jäsen (JHS 152, 2). Pelastustoimessa Länsi-Uudenmaan pelastuslaitoksella on avattu prosessin omistajan tärkeyttä. Prosessien ohjausta ja kehittämistä varten Länsi-Uudenmaan pelastuslaitokselle muodostettiin prosessiryhmiä, joiden tehtävänä oli tukea prosessin omistajia. Prosessiryhmän muodostivat eri prosessien omistajat, jotka kykenivät vertaistuen avulla paremmin kehittämään prosessin omistajan tehtäviä. Prosessin omistajan eri rooleja selkeytettiin painottamalla sitä, että prosessin omistaja ei tee asiakokonaisuutta yksin vaan hän saa käyttöönsä riittävästi resursseja ja ohjausta asiakokonaisuuden kuvaamiseen sekä kuvattujen prosessien suorittamiseen (Saari 2014, 35).

Pelastuslaitokset ja erityisesti entisen ajan kunnalliset palolaitokset ovat perinteisesti olleet funktionaalisia organisaatioita, joissa on tulosityksiköitä tai -osastoja. Kankaisen (2014) mukaan tulosityksikkömuotoisen organisaation heikkous on tulosityksikkörajat leikkaavien asioiden puutteellinen organisointi ja koko organisaation yhteisten asiakkaiden palveleminen (Kankainen 2014, 20). Kallio & Tolpin (2012) mukaan 2010-luvulla on muutamissa pelastuslaitoksissa otettu käyttöön prosessimaista johtamistoimintaa, jossa on siirretty tulosityksiköiden ja prosessien muodostamaan matriisi- tai linja-matriisiorganisaatioon. Prosessimaista johtamistapaa on kokeiltu, mutta kokonaisvaltaisesti prosessi-

johtamista ei ole kytketty pelastustoimen kokonaisarkkitehtuuriin ja kattaviin prosessikuvauksiin koko pelastuslaitoksen toimintakentässä. Länsi-Uudenmaan pelastuslaitos on pisimmällä prosessijohtamisessa ja –ajattelussa pelastuslaitoksista Suomessa. Työ prosessien hyödyntämiseksi johtamisessa on alkanut Länsi-Uudenmaan pelastuslaitoksella vuonna 2006 (Kallio & Tolppi 2012, 19). Länsi-Uudenmaan esimerkki kertoo siitä, että prosessien kuvaaminen ja koko organisaation toimintatapojen muuttaminen vaatii aikaa ja henkilöstön sitouttamista pitkällä aikavälillä. Siirtyminen perinteisestä funktionaalista organisaatiosta suoraan prosessiorganisaatioon on ollut pelastuslaitoksilla haasteellista. Liitteessä 2 on esitetty tyypillinen siirtyminen vaiheittain ja tavoitetilan määrittämisen kautta funktionaalista organisaatioista prosessimaiseen organisaatioon (Pelastuslaitosten kumppanuusverkosto 2018, mukailen Leppäkoski).

Prosessijohtamista on tutkittu julkisella sektorilla muiden muassa puolustusvoimissa (Jääskeläinen 2007). Vaikka prosessimainen johtaminen on vaikuttanut puolustusvoimissa hyvältä työkalulta, niin sen jalkauttamisessa syvälle organisaatioon ei ole onnistuttu (Jääskeläinen 2007,56). Puolustusvoimien ongelmana pidetään funktionaalista johtamisajattelua, jonka perusajatuksena on kehittää toimintaa vain organisaatiota muuttamalla. Jääskeläisen (2007) mukaan toimintaa kehitettäessä voisi huomion kiinnittää enemmän prosessien kehittämiseen kuin organisaation rakenteiden muuttamiseen. Mikäli toiminnot kuvattaisiin paremmin ja niihin perehdyttäisiin kokonaisvaltaisemmin, niin jokainen työyksikön jäsen tietäisi, mitä tehdään kunkin tehtäväannon jälkeen. Muutospaine pitäisi kohdistaa prosesseihin ei organisaation muuttamiseen. (Jääskeläinen 2007, 56.).

Edellä on kerrottu, että prosessimaista johtamista ei laajalti ole vielä otettu pelastusalalla käyttöön. Pelastustoimen indikaattorit hankeen (2017) mukaan kehittäminen pelastusalalla on paljon reaktiivista ja suunnitelmallisuus kasautuu yksittäisten toimijoiden varaan. Toimintoja ei ole kuvattu prosessien kautta kuin muutamalla osa-alueella (Pelastusopiston julkaisu B-sarja 2017, 5). Tästä on esimerkkinä hälytystehtävät. Hälytystilanteissa toiminta on johtamisen osalta sotilaallisen selkeätä mutta hälytysten ulkopuolinen aika on suurelta osalta jäsentymätöntä. Hälytystehtäville on laadittu pelastusryhmälle ensitoimenpiteisiin kuuluvat selvitysmallit prosessikuvausten kautta vuonna 2018 (Pelastusopiston julkaisu A-sarja 2018, 32). Prosessikuvauksia ei ole ulotettu muihin pelastuslaitosten tehtäväalueille, kuten onnettomuuksien ehkäisyyn, varautumiseen tai yleiseen hallintoon. Länsi-Uudenmaan pelastuslaitos on systemaattisesti pyrkinyt muuttamaan

koko pelastuslaitoksen toimintaa prosessijohtamisen suuntaan. Perinteistä pelastuslaitosten funktionaalista toimintatapaa ja johtamisajattelua on prosessijohtamisen ja-kuvausten kautta Länsi-Uudenmaan pelastuslaitoksella pyritty siirtämään taka-alalle. Käytännön prosessityössä prosessien toimivuudessa Länsi-Uudenmaan pelastuslaitoksella on havaittu vielä kuitenkin lukuisia ongelmia (Pelastuslaitosten kumppanuusverkoston julkaisu 2018, 83).

Asiakslähtöisyys ja asiakkuuden määrittäminen julkisella sektorilla on edelleen joillakin toimialoilla haasteellista. Hartikaisen (2014) mukaan esimerkiksi puolustusvoimissa ei ole kokonaisvaltaista asiakkuusmäärittelyä tehty ja prosessijohtamiseen ei vielä ole siirrytty. Päätökset tehdään edelleen linjaorganisaatiossa ja toiminnan perustana pidetään linjaesikuntaorganisaatioita, joita pyritään tukemaan prosesseilla. Ulospäin näyttää siltä, että puolustusvoimissa sovelletaan linjaorganisaatioissa niin laatu-, tulos-, kuin prosessijohtamistakin, kuitenkin hylkäämättä vanhaa hyväksi todettua tapaa virheiden peilossa (Hartikainen 2014, 34–35).

Samaa asiakslähtöistä ajatusta on peräänkuulutettu myös pelastustoimessa, erityisesti sote- pelastus- ja maakuntaudistuksen valmistelun yhteydessä. (Valtionvarainministeriö 2018b, 14) Pelastuslaitoksilta vaaditaan entistä läpinäkyvämpää ja osallistavaa vuoropuhelua kansalaisten kanssa. Pelastustoimen uudistushankkeen tietohallintotyöryhmä muiden muassa kirjasi loppuraporttiinsa, että pelastustoimi tuottaa palveluita asiakkaille ja alan kehittämistyötä tulee tehdä asiakslähtöisesti. Prosesseja laatimalla asiakasnäkökulma edellä saadaan tuotettu palvelu näkyväksi (Pelastustoimen uudistushanke 2015, 20). Lisäksi samassa uudistushankkeessa prosessityöryhmä määritteli pelastustoimen asiakkuutta ja asiakasymmärrystä pelastustoimessa (Pelastuslaitosten kumppanuusverkoston julkaisu 2018, 49). Sutisen (2017) mukaan asiakasymmärrys auttaa kartoittamaan palvelutarpeet ja sovittaa yhteen palvelun tuottajan ja asiakkaan näkemyksiä (Liite 1).

Haapaniemen (2010) mukaan prosessien hallinnan olennainen osa on mittaaminen. On hankala ohjata ja johtaa prosessia, jos sitä ei voida mitata. Prosessimittarit jaetaan tulosjohtamisen näkökulmasta tulostittareihin ja kyvykkyyksien näkökulmasta laatumittareihin. Tulostittareiden tavoitteena on luonnollisesti mitat prosessin aikaansaannoksia taloudellisesta näkökulmasta ja laatumittarit antavat enemmän tietoa prosessien toimivuudesta ja edelleen prosessien kehittämisestä. Huonoa näissä mittareissa on se, että ne antavat tietoa aina jälkikäteen. Tärkeätä on asettaa myös mittareita, jotka valvovat prosessia

ajantasaisesti ja epäsuotuisaan tapahtumaan voidaan välittömästi reagoida. Tämä on tärkeää erityisesti teollisuuden ohjausprosesseissa (Haapaniemi 2010, 64).

Pelastustoimessa mittaaminen yhdenmukaisilla menetelmillä on aina ollut haasteellista. Vuonna 2016 perustettiin pelastustoimen indikaattorit tutkimushanke, jonka tavoitteena oli muodostaa pelastustoimen vaikuttavuutta kokonaisuutena tarkasteleva, mittareihin perustuva arviointijärjestelmä. Tätä hanketta seurasi “Mittarit pelastuslaitosten prosessien arviointiin” -hanke vuosille 2018–2019, jonka tavoitteena oli tuottaa toimintojen ja palveluiden arviointiin ja seurantaan mittaristo. Jälkimmäisessä hankkeessa pyrittiin hyödyntämään saatuja tuloksia edellä kuvatusta indikaattorit hankkeesta ja pelastuslaitosten prosessit hankkeesta. Sitä mitä mitataan, pystytään johtamaan ja ohjaamaan (Pelastusopisto julkaisut B-sarja tutkimusraportit 2019, 4).

Heiskanen (2010) mukaan mittaaminen ja mittaristo ovat yksi tärkeä osakokonaisuus prosessijohtamista, mutta kokonaisuuksien hallinta yksittäisten toimintojen sijaan on koko prosessijohtamisen keskeinen oivaltaminen. Erilaiset toimintoketjut tulee tunnistaa ja kuvata asiakaslähtöisesti. Tämä edellyttää yli organisaatorajojen tapahtuvaa ajattelua ja toimintoketjujen kehittämistä. Vaikka julkisen organisaation olemassa olon perusta on lakisääteisten palveluiden tuottaminen, tulisi prosessijohtamisen asiakaslähtöinen ajattelumalli jalkauttaa myös sinne (Heiskanen 2010, 75–76). Kuntien toiminnan tehokkuutta on säännöllisesti julkisuudessa peräänkuulutettu ja taloudellisten resurssien niukkuus ajaa myös pelastuslaitoksia kunnallisena toimijana miettimään toimintansa tehokkuutta

Pelastustoimeen kohdistuu taloudellisten resurssien rajallisuus yhtä lailla kuin muillekin julkisille toimijoille. Samalla rahalla halutaan parempaa palvelua tehokkaammin. Pelastustoimen asiakkaat eli kunnat vaativat rahoilleen vastinetta ja pelastuslaitosten tulee perustella toimintansa entistä yksityiskohtaisemmin (Sisäministeriön loppuraportti 2018, 2).

Prosessien mallintamisella saavutetaan tarkastelunäkökulmasta riippuen erilaisia hyötyjä. Kankaisen (2014) mukaan erityisesti esille on noussut mallintamisen informatiivinen osuus. Informaatioita voidaan erinomaisesti hyödyntää uusien työntekijöiden perehdytyksessä ja opiskelijoiden koulutuksessa. Kun prosessit kirjoitetaan riittävän huolellisesti ja kansantajuisesti, kasvattaa se jo sinällään työntekijöiden tietoisuutta koko organisaation toiminnasta. Näin menetellen, on pystytty paneutumaan joidenkin osatoimintojen sujuvuuteen ja analysoimaan toimintojen järjestyttää kriittisesti (Kankainen 2014, 77).

Samat tunnetut hyötytekijät on mainittu JHS 152-suosituksessa. JHS 152 mukaan prosessien huolellinen kuvaaminen on yhteinen työväline johdolle, kehittäjille, palvelusta vastaaville ja tieto- sekä asiakirjahallinnolle. Prosessikuvauksia käytetään niin johtamisen, ohjauksen, suunnittelun ja päätöksenteonkin välineenä. Esimiehet pystyvät hyödyntämään yhdessä tehtyjä prosessikuvauksia työnjaossa, vastuiden selkeyttämisessä, ongelmatilanteissa ja päällekkäisyyksien selventämisessä sekä uuden työntekijän työnohjauksessa ja perehdyttämisessä (JUHTA 2012, 3).

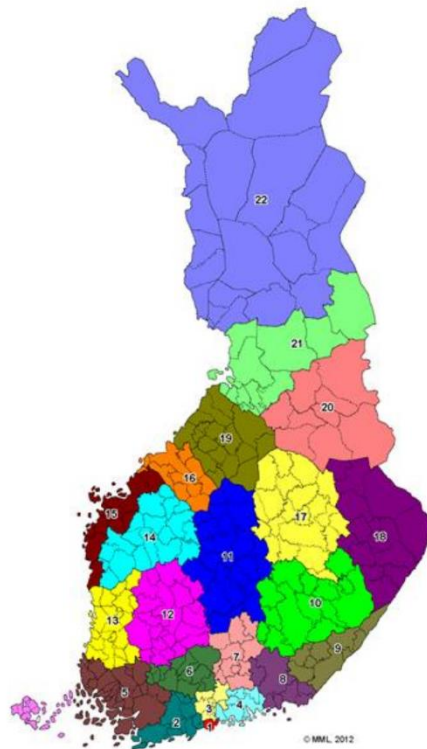
Pelastustoimessa on myös todettu prosessien huolellisesta kuvaamisesta olevan hyötyä koko organisaatioille. Pelastustoimen uudistushankkeen prosessityöryhmä on omassa hankkeen loppuraportissaan todennut, että prosessikuvauksia käytetään perehdyttämiseen, koulutukseen ja tietojärjestelmien kehittämiseen. Kun prosessit on kuvattu yhtenäisellä tavalla, yhteistyön suunnittelu yli organisaatorajojen helpottuu ja prosessien mukaisella toiminnalla parannetaan palvelua suhteessa pelastustoimen asiakkaisiin. Yhdessä laadittuja kuvauksia voidaan hyödyntää esimerkiksi toiminnan kehittämisessä ja tiedonkulun parantamisessa organisaation sisällä (Pelastustoimen Kumppanuusverkoston julkaisu 2018, 5).

3 TUTKIMUSAINEISTO JA MENETELMÄ

3.1 Tutkimuskohteen esittely

Suomen pelastustoimi on perusrakenteeltaan kunnallinen järjestelmä ja kunnat yhteisvastuullisesti vastaavat maassamme pelastustoimesta. Suomessa on 22 valtioneuvoston määräämää pelastustoimen aluetta. Sisäministeriön pelastusosasto valvoo ja johtaa kokonaisuutta ja käsittelee mm. tulosohjausta sekä laillisuusvalvontaan liittyviä kysymyksiä. Käytännön valvontatyön valtio tekee pelastustoimessa aluehallintovirastojen kautta. Pelastustoiminnan johtamisesta onnettomuustilanteessa säädetään lailla erikseen. Tämä tutkimus ei kosketa onnettomuustilannejohtamista vaan päivittäisasioiden hallinnollista johtamista.

1. Helsinki
2. Länsi-Uusimaa
3. Keski-Uusimaa
4. Itä-Uusimaa
5. Varsinais-Suomi
6. Kanta-Häme
7. Päijät-Häme
8. Kymenlaakso
9. Etelä-Karjala
10. Etelä-Savo
11. Keski-Suomi
12. Pirkanmaa
13. Satakunta
14. Etelä-Pohjanmaa
15. Pohjanmaa
16. Keski-Pohjanmaa ja Pietarsaari
17. Pohjois-Savo
18. Pohjois-Karjala
19. Jokilaaksot
20. Kainuu
21. Oulu-Koillismaa
22. Lappi



Kuvio 2: Pelastustoimen alueet Suomessa, sisäministeriö.

Pelastustoimen tehtävien hoitamista varten eri kokoisilla maantieteellisillä alueilla on pelastuslaitoksia. Tämä alueellinen pelastustoimi voi käyttää tehtäviä organisoidessaan apu-

naan joko vapaaehtoista palokuntaa, laitospalokuntaa, teollisuuspalokuntaa tai sotilaspalokuntaa – joita kutsutaan myös sopimuspalokunniksi – tai muuta pelastusalalla toimivaa yhteisöä sen mukaan, kuin niiden kanssa erikseen on sovittu. Tästä poikkeuksen muodostaa ainoastaan Ahvenanmaa, jota ohjeistaa maakunnallinen oma lainsäätö.

Pelastuslaitoksilla on laissa määrättyjä tehtäviä (Pelastuslaki 2011/379), joista sen tulee huolehtia alueellaan:

- a) Ohjaus, turvallisuusviestintä ja neuvonta, jonka tavoitteena on tulipalojen ja muiden onnettomuuksien ehkäiseminen.
- b) Varautuminen onnettomuuksiin ja niiden torjuntaan (esimerkiksi riittävä kalusto- ja henkilöstöresurssi), asianmukainen toiminta onnettomuus- ja vaaratilanteissa sekä onnettomuuksien seurausten rajoittamisessa.
- c) Väestön varoittaminen vaara- ja onnettomuustilanteessa sekä siihen tarvittavasta hälytysjärjestelmän kunnon ylläpidosta (esimerkiksi säännöllinen ja suunnitelmallinen testaaminen).
- d) Lisäksi pelastuslaitos voi suorittaa ensihoitopalveluun kuuluvia tehtäviä, jos ensihoitopalvelun järjestämisestä yhteistoiminnassa alueen pelastustoimen ja sairaanhoitopiirin kuntayhtymän kesken on sovittu terveydenhuoltolain (1326/2010) 39 §:n 2 momentin perusteella.
- e) Tuettava pelastustoimen alueeseen kuuluvien kuntien valmiussuunnittelua, jos siitä on yksittäisen kunnan kanssa erikseen sovittu.
- f) Öljyntorjunnasta, ympäristövahingoista ja muistakin muussa laissa alueen pelastustoimelle säädetyistä tehtävistä. Tästä esimerkkinä meripelastuslain 1145/2001 mukaisesti tapahtuvan onnettomuuden avustaminen rajavartiolaitokselle. (www.finlex.fi).

Vuonna 2004 tapahtui suuri organisatiouudistus pelastustoimessa, jossa yli 400 maamme yksittäistä palolaitosta yhdistettiin 22 alueelliseksi pelastuslaitokseksi ja päädyttiin nykyisiin aluejakoihin. Kyseinen uudistus on ollut mittavin alaan vaikuttava rakenteellinen muutos. Ennen tätä muutosta palolaitoksilla tai kansanomaisemmin sanottuna palokunnilla, oli itsenäinen asema yksittäisen kunnan organisaatioissa ja se tuotti sovitut palvelut totutulla tavalla vuodesta toiseen. Uudistuksen isona kuvana oli, että nämä suhteellisen vakiona säilyneet ja tunnetut palvelut muuttuivat järjestelmäksi, jossa

useampi kunta on palveluiden ostaja eikä enää itselleen lisäarvoa tuottava kuntaorganisaation osa. Kunnista tuli muutoksen myötä asiakkaita, jotka vertailevat saamiaan palveluita ja tuotteita suhteessa muihin alueen kuntiin. Tämä muutti olennaisesti myös palokuntien toimintaa. Kun uuden pelastustoimen alueiden muodostamisesta annetun lain nojalla useampi kunta tilasi “palokuntapalvelut” yhdeltä alueen pelastuslaitokselta, joutuivat samalla pelastuslaitokset määrittelemään ja yksilöimään tuottamansa turvallisuuspalveluiden tason alueellaan. Tämän uudistuksen yhtenä tuotoksena syntyi palvelutasopäätösasiakirja, jossa päätetään kuntien kuulemisen jälkeen pelastustoimen tavoitteista, järjestelyistä ja kehittämistoimenpiteistä tietyinä ajanjaksona. (Laki pelastustoimen alueiden muodostamisesta 1214/2001).

Palvelutasopäätökseen kirjatut tavoitteet, järjestelyt ja kehittämistoimet vaativat toteutukseen paljon toimijoita pelastustoimen eri organisaatioilta. Viimeisten sadan vuoden aikana pelastustoimi on perustunut vahvasti vapaaehtoistoimintaan. Vuonna 2015 Suomessa oli kaikkiaan 709 paloasemaa, jotka koostuivat pelkästään sopimushenkilöstöstä. Näillä asemilla toimii kaikkiaan 13400 hälytyskelpoista sopimuspalokuntalaista. Vastavasti päätoimisesti miehitettyjä paloasemia vuonna 2015 oli 112, joissa vakinaisia palomiehiä oli noin 4000. Suurin osa hälytystehtävistä, maamme laajasta pinta-alasta johtuen, hoidetaan edelleen vapaaehtoisvoimin. Kaupungeissa ammattihenkilöt ovat isommassa roolissa ja sopimuspalokunnat toimivat ensisijaisesti ammattipalokuntien tukena ja reservinä. Pienissä kunnissa ja harvaan asutuilla alueilla tilanne on päinvastoin. Osaaminen ja jatkuva ylläpitokoulutus ovatkin nousseet pelastusalan tärkeimmiksi kulmakiviksi nyt ja tulevaisuudessa. Alan on ollut pakko ammatillistua ja sen vuoksi pelastustoimen koulutusjärjestelmää on viime vuosina kehitetty niin ammattihenkilöstölle kuin vapaaehtoistomijoillekin, vastaamaan toimintaympäristössä tapahtuneisiin muutoksiin. (Pelastustoimi ja sopimuspalokunnat Suomessa 2015, 9–18.).

Edellä kerrotun lisäksi alueelliset pelastuslaitokset ovat perustaneet vuonna 2008 vapaaehtoisen kumppanuusverkoston, joka pyrkii yhdistämään pelastuslaitosten toimintaa yhtenäiseksi valtakunnan tasolla. Kaikki 22 pelastuslaitosta ovat verkostossa mukana. Kumppanuusverkoston strategiaan on kirjattu, että verkoston keskeisin tehtävä on kehittää pelastuslaitosten kykyä tuottaa palveluita muuttuvassa ympäristössä. Pää tavoite on palveluiden yhdenmukaistaminen, tasapuolistaminen ja laadukkaampi tekeminen. Verkoston avulla pyritään saamaan vaikuttavuutta lisää yhteiskunnallisissa kysymyksissä (Kumppanuusverkoston strategia 2012–2016).

3.2 Pelastustoimen johtamisjärjestelmä

Johdannossa ja tutkimuskohteen esittelyssä kuvattiin pelastustoimen ja pelastuslaitosten organisoitumista yleisellä tasolla. Pelastustoimen palvelua tuotetaan monilla eri tavoilla ja järjestelmillä. Sitä voidaan kuvata malliksi, jossa sekoittuvat niin viranomaistoiminta, vapaaehtoistoiminta, kolmas sektori kuin neljäskin sektori. Neljännellä sektorilla tarkoitetaan tässä yhteydessä tavallisia kansalaisia. Pelastustoiminta on kunnallista toimintaa ja kuntien erilainen tapa tehdä päätöksiä vaikuttaa yhteistyön sisältöön ja laatuun. Tätä usean eri toimijan mallia on helpompi pelastustoimessa ymmärtää yksinkertaisen hälytystehtävää koskevan esimerkin kautta. Metsäpalo on kaikkien tuntema onnettomuustyyppi, jossa nämä kaikki mainitut tahot tuottavat yhteiskunnan pelastustoimelle edellyttämää palvelua. Tulipalo pitää saada sammutettua ja alkuvaiheessa sammutustyön aloittavat ne, jotka siihen parhaiten kykenevät tai ovat saatavilla. Varsin usein haja-asutusalueilla paikalle hälytetään sopimuspalokunta, jossa vapaaehtoiset aloittavat tai tekevät koko sammutustyön. Paikalle johtamaan sammutustöitä kutsutaan kuitenkin lähes aina pelastusviranomainen, koulutettu sammutustöiden johtaja, jonka vastuulla töiden eteneminen on. Sammutustyön johtaja voi velvoittaa paikalle vaikkapa yksityisiä yrittäjiä, joilta sammutustöiden käyttöön saadaan esimerkiksi metsänhoitokoneita puiden ja maaston raivauksiksi. Lisäksi sammutustöiden johtajalla on lain mukaan oikeus määrätä tavallisen kansalaisen osallistumaan sammutustöihin tilanteen niin vaatiessa. (Pelastuslaki 2011, 37§.)

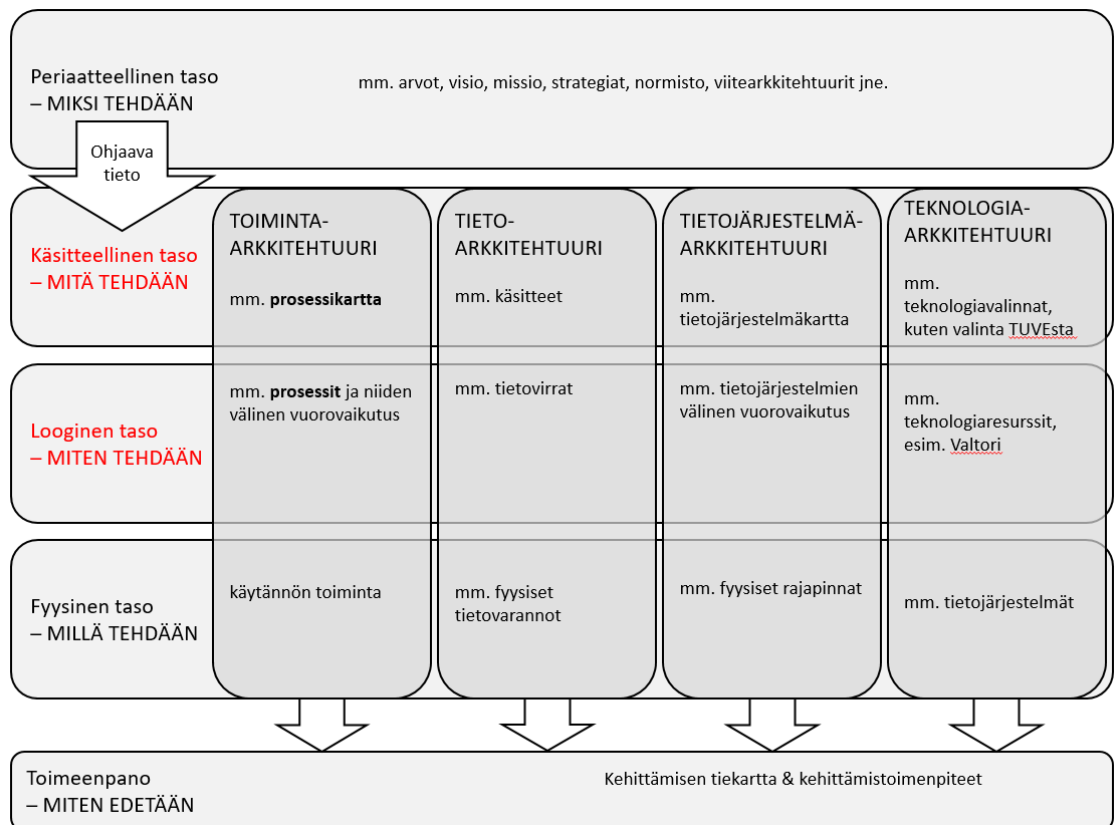
Edellä kerrottu esimerkki hälytystehtävästä on varsin näkyvä ja tunnettu osa laajaa tehtäväkenttää pelastustoimessa. Päivittäin pelastustoimessa tuotetaan paljon muutakin palvelua, ilman että päivään sattuu edellä kuvattu hälytystehtävä. Tämä haastaa valtion ja kuntaorganisaation tekemään pelastustoimessa hyvin organisoitua yhteistyötä hallinnollisissa asioissa ja päivittäisessä johtamisessa. Sisäministeriön pelastusosasto on valtion ohjauksessa oleva toimija, jonka keskeisenä tehtävänä on johtaa ja valvoa pelastustointa ja sen palveluiden saatavuutta sekä tasoa. Lisäksi pelastusosasto valvoo yhdessä aluehallintovirastojen kanssa pelastustoimen palveluiden saatavuutta ja laatua alueillaan. Kunnat vastaavat pelastustoimesta yhteistoiminnassa lailla sovitulla pelastustoimen maantieteellisillä alueilla. Suomessa pelastustoimen toimintakenttä eroaa maantieteellisesti merkittävästi. Kaupungeissa kunnallinen pelastustoiminta on usein järjestetty ammattihenkilöstön varaan ja harvaan asutuilla alueilla palo- ja pelastusturvallisuudesta vastuun kantavat sopimuspalokunnat ja -henkilöstö.

Pelastustoimen johtamisjärjestelmäkokonaisuuden selventämiseksi, kuvataan pelastustoimen kokonaisarkkitehtuuria ja pelastuslaitosten keskeisiä prosessimalleja seuraavaksi. Prosessijohtaminen ja sen kytkeytyminen kokonaisarkkitehtuuriin eivät ole laajalti vielä pelastustoimen ja sitä kautta yksittäisten pelastuslaitosten käytössä. Voidaankin sanoa, että tyypillinen pelastuslaitoksen organisaatio muistuttaa enemmän funktionaalista organisaatiota kuin prosessimaista organisaatiota. Muutama pelastuslaitos on aloittanut prosessien kuvaamisen, mutta pääsääntöisesti prosessimainen johtaminen ei ole vielä pelastuslaitosten käytössä. Sama tilanne on pelastustoimen viitearkkitehtuurissa. Sisäministeriön pelastusosasto on aloittanut pelastustoimen viitearkkitehtuurin kuvaamisen ja tavoitteena on esitellä pelastustoimen viitearkkitehtuurin malli PESTO -hankkeen lopputuotoksena.

Pelastustoimen kokonaisarkkitehtuurissa on kyse siitä, että toimintaa hallitaan ja kehitetään kokonaisuutena, joka koostuu eri osioista ja niiden välisistä suhteista. Pelastustoimeen suunnitteilla oleva pelastustoimen viitearkkitehtuuri ja sen käyttöä tukevat työkalut ovat malleja, joita voidaan soveltaa yksittäisen pelastuslaitoksen omassa toimintaympäristössä ja kehitysvaiheessa. Pelastustoimen viitearkkitehtuuri on ylätasoinen kuvaus siitä, miten pelastustoimi valtakunnallisesti tai alueellisesti toimii, minkälaiset ovat kuvattujen pelastuslaitosten toimintatavat, prosessit, informaatio, käsitteet, sovellukset, teknologiainfrastruktuuri ja voimavarat. Ihanteellisissa mallissa kaikki edellä mainitut toimivat yhdessä niin valtakunnan kuin paikallistason pelastustoimen kokonaisuudessa. Kokonaisarkkitehtuuria pelastustoimessa tehdään monella eri tasolla ja eri tason kokonaisarkkitehtuurien pitäisi kohdata toisensa. Tästä johtuen sisäministeriön pelastusosasto tekee pelastustoimen viitearkkitehtuuria yhteiseksi malliksi, jotta yksittäisen pelastuslaitoksen kokonaisarkkitehtuurin suunnittelu ja toteuttaminen tehtäisiin samoilla periaatteilla. Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunnan suosituksen (2017) mukaan, toimialan viitearkkitehtuurin tärkein tehtävä on tarjota käsitteistö kehitettävän kohteen kokonaisarkkitehtuurin suunnitteluun, määrittäen kohteeseen kuuluvat rakenteet ja niiden väliset suhteet (JUHTA 2017, 21).

Pelastuslaitosten omat kokonaisarkkitehtuurit ovat tulevaisuudessa riippuvaisia todennäköisesti myös maakunta-arkkitehtuurista, mikäli pelastustoimi liittyy sosiaali- ja terveystalouden uudistuksen myötä tuleviin maakuntiin. Valtiovarainministeriö on vuonna 2016 esittänyt, että eri toimialojen kokonaisarkkitehtuuria tarkastellaan neljästä

(4) eri näkökulmasta. Näitä ovat toiminta-, tieto-, tietojärjestelmä-, ja teknologia-arkkitehtuuri. Näistä kolme viimeisintä tulee pohjautua toimialan itse kuvaamaan toiminta-arkkitehtuuriin. Seuraavalla sivulla olevan kuvio 3 on kokonaisarkkitehtuurin kuvaamiseen laadittu viitekehys, jonka avulla yksittäinen pelastuslaitos kykenee parantamaan ymmärrettävyyttään suunnittelun kohteena olevasta kokonaisuudesta. Vuonna 2017 päivitettyssä julkisen hallinnon suosituksessa (JUHTA 2017) määritellään arkkitehtuurikuvausten viitteellinen työkalu.



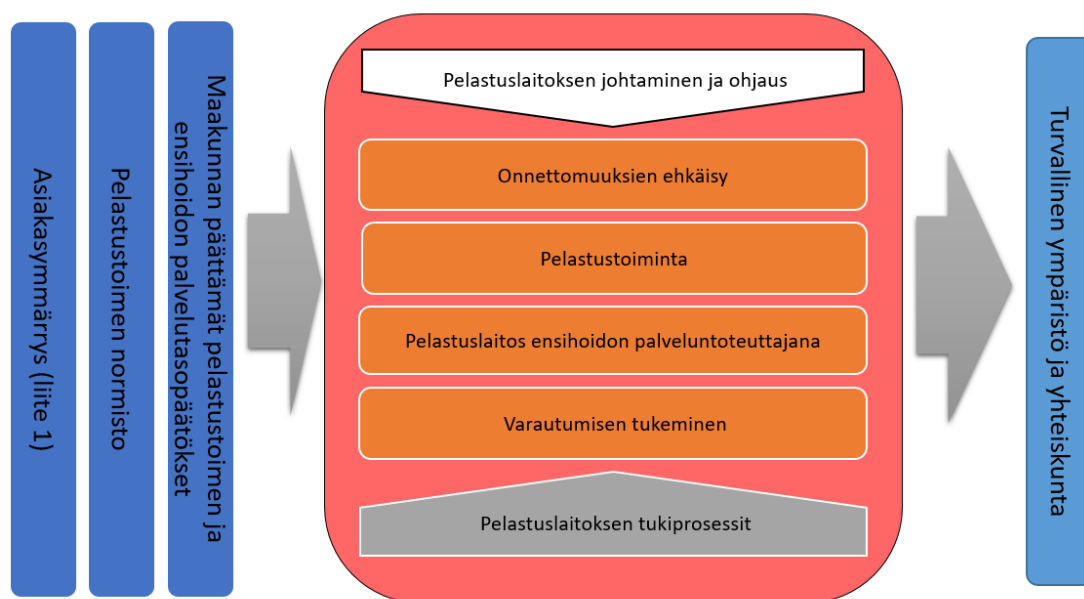
Kuvio 3. Kokonaisarkkitehtuurikuvausten viitekehys. (Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunta 2017, mukailen Leppäkoski)

Kuvio 3 toimii pelastuslaitosten strategiatyön, johtamisen ja toiminnan suunnittelun viitteellisenä pohjana. Tutkimustehtävään luotu kuvitteellinen pelastuslaitos pyritään sitomaan kuviossa esitettyyn arkkitehtuurikuvauksen viitekehukseen. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että kuvitteelliselle pelastuslaitokselle luodaan arvot, visio, missio ja strategia, jotta saadaan vastaukset kysymykseen: miksi tehdään? Tähän palataan myöhemmin kappaleessa 3.5. Tässä tutkimuksessa ja uuden konstruktion luomisessa keskitytään enemmän toiminta-arkkitehtuurin tasolle ja kysymykseen mitä tehdään (käsitteellinen

taso) sekä erityisesti tasolle miten tehdään (looginen taso). Nämä kaksi tasoa on merkitty kuvioon 3 punaisella värillä. Käsitteellisellä tasolla laaditaan mm. pelastuslaitokselle prosessikartta, josta nähdään ne kokonaisuudet, jolla pelastuslaitos tuottaa palveluita alueelleen.

Mitä enemmän kuviossa 3 siirrytään oikealle, sitä vähemmän yksittäinen pelastuslaitos pystyy vaikuttamaan esityksessä kuvattuihin asioihin. Sen sijaan toiminta-arkkitehtuurin kuvaaminen ja sen osana pelastuslaitoksen prosessit ovat pelastuslaitoksen päätettävissä ja kehitettävissä olevia asioita. Pelastustoimi, erityisesti sisäministeriön pelastusosasto, pystyy vaikuttamaan oman toimialansa toiminta-arkkitehtuuriin yhdessä pelastuslaitosten kanssa.

Seuraavalla kuviolla on esitetty tyypillinen pelastuslaitoksen prosessikartta, joka pohjautuu pelastuslaitosten lakisäätöiden tehtävien ympärille. Toiminta-arkkitehtuurissa ollaan käsitteellisellä tasolla eli mitä tehdään? Alla olevasta kuvioista tekee prosessikartan se, että siinä on tunnistettavissa pelastuslaitoksen keskeiset toiminnot ja ne on ryhmitelty toteuttamaan pelastuslaitoksen tyypillistä toimintaa. Kuviossa on nimetty prosessit, jotka toteuttavat organisaation tehtäviä ja tavoitteita. Eri prosessien välisiä liittymiä ja riippuvuuksia ei prosessikartassa JHS 152 mukaisesti kuvata. Prosessikartan tehtävänä on hahmottaa lukijalle organisaation kokonaiskuva, esitellä toimintaa ja se voi toimia samalla ulkoisen viestinnän apuvälineenä ja päätöksenteon tukena. Kuvaukset ovat tarkoitettu työvälineeksi johtamista, suunnittelua, ohjausta ja päätöksentekoa auttamaan (JUHTA 2012, 7).



Kuvio 4. Esimerkki kuvitteellisen pelastuslaitoksen prosessikartasta. (Pelastuslaitosten kumppanuusverkosto 2018, mukailen Leppäkoski)

Kuviossa 4 on siis yksi mahdollinen kuvaus pelastuslaitoksen prosessikartasta. JHS 152 mukaisesti prosessikartassa esitetään pelastuslaitoksen toiminnot kokonaisuuksittain. Tässä pelastuslaitoksen prosessikartassa on kuvattuna tukiprosessit valkoisella ja harmaalla pohjalla sekä oranssipohjalla ydinprosessit. Tukiprosessi ja ydinprosessi ovat määriteltynä liitteessä 4 avainkäsitteet tutkimuksessa. Lisäksi kuvioon on hahmoteltu keskeinen pelastuslaitoksen toimintaympäristö sinisellä värillä. Punaisella pohjalla kuviossa ilmennetään pelastuslaitosta ja sen keskeisiä prosesseja, jonka kokonaistavoitteena on tuottaa alueellaan mahdollisimman turvallinen ympäristö ja yhteiskunta. Loogisen tason kuvauksiin (=miten tehdään?) palataan tutkimuksen myöhemmässä vaiheessa, jolloin kerrotaan prosesseista ja niiden välisistä yhteyksistä toisiinsa. Palvelutasopäätöksen laatimisen prosessi luodaan prosessikartan kohdassa ”pelastuslaitoksen johtaminen ja ohjaus”. Edellä kuvattu yhdenmukainen tapa tuottaa tietoa organisaation toimintatavoista, helpottaa palveluiden kehittämistä, tulosten mittaamista, uusien työntekijöiden perehdyttämistä ja laadun arviointia (Pelastuslaitosten kumppanuusverkoston julkaisu 2018, 28). Tässä tutkimuksessa prosesseja on kuvattu JHS 152 suosituksen mukaisesti, jotta lukijan olisi helpompi ymmärtää prosessien kokonaismerkitystä ja yhteyttä muihin kuvauksen tasoihin. Yhtenäiset ja tunnetut kuvaustavat selkeyttävät julkisen hallinnon prosessien kuvaamista. Kun käytetään yleisesti tiedossa olevia malleja ja kuvaustapoja, pystyvät toiset

organisaatiot helpommin niitä hyödyntämään omissa kehittämissuunnitelmissaan (JUHTA 2012, 3).

3.3 Aineiston hankinta ja tutkimuksen eteneminen

Kirjallisuuskatsausta aiemmista tutkimuksista pidetään yleisesti tehokkaana välineenä syventämään tietoa asioista, joista on valmiiksi olemassa tutkittua tietoa. Kirjallisuuskatsausta kutsutaan toisen asteen tutkimukseksi eli tutkitun tiedon tutkimusta. Siinä käytetään lähteinä tutkimusalaan kuuluvia tieteellisiä artikkeleita ja kirjallisuutta (Tuomi & Sarajärvi 2009, 123). Tähän tutkimukseen haettiin kirjallisuutta ja aikaisemmin tehtyjä aiheeseen liittyviä tutkimuksia ensisijaisesti Suomesta, julkishallinnon alalta. Uuden konstruktion luomiseksi tarvittiin lisäksi tietoa palvelutasopäätöksen nykyisestä muodostumisesta pelastuslaitoksilla. Tämä aineisto kerättiin pelastuslaitoksille suunnatulla kyselyllä toukokuussa 2019. Kysely lähetettiin 22 pelastuslaitoksen pelastuspäällikölle. Pelastuspäällikkö on pelastuslaitoksen organisaatioissa henkilö, joka kuuluu pelastuslaitoksen johtoryhmään ja toimii pelastusjohtajan ensimmäisenä sijaisena. Pelastusjohtaja voidaan rinnastaa yritysmaailman toimitusjohtajaan. Tällä varmistettiin, että kyselyyn vastanneet henkilöt ovat pelastuslaitostensa johtoryhmässä ja tuntevat organisaation päätöksenteon vaiheet laitoksessaan. Kaikilla tähän tutkimuskyselyyn vastanneilla on yli 15 vuoden kokemus eri tason tehtävistä pelastustoimissa.

Kyselyä ja kysymyksiä valmisteltiin asiantuntijuutta hyödyntäen. Tutkijalla ei ole aikaisempaa kokemusta tämän tyyppisen kyselytutkimuksen laatimisesta. Kun kysymyslunnokset saatiin valmiiksi, lähetettiin ne kommentoitavaksi kahdelle sisäministeriön pelastusosaston erityisasiantuntijalle, jotka kuuluvat pelastustoimen viitearkkitehtuuria valmistelemaan työryhmään (PESTO). Tämän vaiheen tarkoituksena oli varmistaa, että kyselyyn vastaajilta saataisiin mahdollisimman merkityksellistä ja uuden konstruktion laatimiseen tarvittavaa olennaista tietoa. Kysymysten testaaminen ja kommenttien saaminen asiantuntijoilta tarkensivat ja suuntasivat kysymykset palvelemaan paremmin asetettua tutkimustehtävään sekä antoivat lisäinformaatioita uuden konstruktion luomiseen. Asiantuntijoilta saadun palautteen perusteella muokattiin kysymykset nykymuotoonsa (Liite 3). Vilkan (2015) mukaan tällä tavalla toimien, saadaan mahdollisimman paljon tietoa tutkittavasta kokonaisuudesta. (Vilkka 2015,105).

Avoimia kysymyksiä palvelutasopäätöksen laatimisesta oli kyselyssä kaikkiaan neljätoista. Viimeisenä kysymyksenä tiedusteltiin, mikä osa palvelutasopäätöksen laatimisessa toimii nykyisellään hyvin ja mikä huonosti. Tätä tiedusteltiin siitä syystä, että uutta konstruktiota suunniteltaessa voitaisiin huomioida hyvin toimivat asiat ja vastaavasti välttää ongelmia aiheuttavat asiat, prosessin etenemisen eri vaiheissa. Vastausten saamisen jälkeen siirryttiin aineiston analysointiin ja informanteilta saadun tiedon hyödyntämiseen uuden konstruktion laatimiseksi. Tutkimuksen tuloksena syntynyt uusi konstruktiio luotiin aineiston analyysistä johdettujen teemojen kautta. Tämän jälkeen tutkimuksessa pyrittiin löytämään yhteys aikaisempaan tutkimukseen ja sitä kautta kontribuutio teoriaan. Johtopäätösten tekeminen muodostaa viimeisen kokonaisuuden tutkimuksesta ja siihen olennaisesti liittyvän pohdinnan sekä ehdotukset jatkotutkimuksille.

3.4 Konstruktiivinen tutkimusote

Todellisen elämän kuvaaminen on tutkimuksen lähtökohtana. Tutkimus on luonteeltaan laadullinen ja aineisto on koottu todellisen tapauksen ympäriltä. Tulokset rajoittuvat yhteen tiettyyn tapahtumaan (palvelutasopäätöksen laatimisen prosessi), joten johtopäätökset ovat aina ehdollisia selityksiä (aika- ja paikkariippuvaisia). Tapauksena voidaan käsitellä vain yksi organisaatio ja sitä valikoitaessa on kerrottava aina valintakriteerit. Tässä tutkimuksessa tutkimusyksikkönä voidaan pitää pelastustoimen yksittäistä kuvitteellista pelastuslaitosta, joka varsin hyvin edustaa organisaationa koko pelastustoimea. Valikointi tehtiin empiirisen aineiston ja käytännöllisen intressin perusteella. Tapaustutkimuksissa kiinnostuksen kohteena ovat usein prosessit. Tässä tutkimuksessa se on prosessit johtamisen välineenä, jota tutkitaan mahdollisimman luonnollisessa ympäristössään (Hirsjärvi ym. 2007, 130, 157).

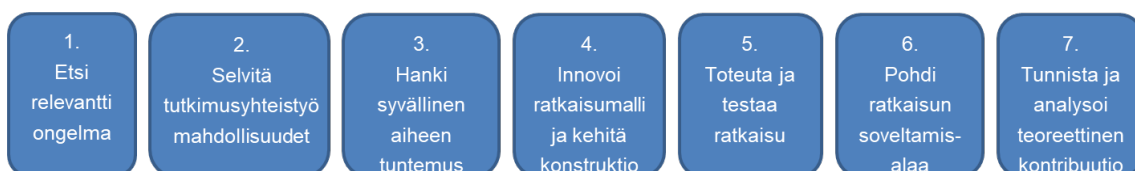
Tapaustutkimuksissa pyritään valitsemaan tietty joukko tapahtumia, joiden perusteella voidaan tehdä johtopäätöksiä uskottavalla tavalla. Tutkimuksista saatavien tulosten perusteella tapaustutkimukset jaetaan tulosten yleistettävyyttä tavoitteleviin ja tapauskohtaisia päätelmiä tavoitteleviin tutkimuksiin. Tapaustutkimuksia hyödynnetään paljon liiketaloustieteissä uusien tutkimuskysymysten löytämisessä (Gummesson 2000, 84-85.). Tapaustutkimus voi käsitellä pienimmillään yhden tapauksen, mutta tutkijan on valittava tutkimusta suunnitellessaan, lähestyykö aihetta usean vai yhden yksittäisen tapauksen

kautta. Vaihtoehtona on tarkastella tutkimuksessa myös yhtä vai useampaa yksikköä. Tutkimukseen kerättävä aineisto voidaan valita eri menetelmien avulla, joista yleisimmät ovat kyselyt, haastattelut ja arkistomateriaalit (Järvinen & Järvinen 2000, 78, 83).

Konstruktiiivinen tutkimusote on yksi mahdollinen tapa tapaustutkimuksen suorittamiseen. Konstruktiiivinen tutkimusote on innovatiivisia malleja tuottava metodologia, jolla pyritään ratkaisemaan reaali maailman ongelmia ja tällä tavoin tuottamaan lisäarvoa tai tietoa sille tieteenalalle, jossa sitä sovelletaan. Tutkimusotteen ydinkäsite on konstruktio, jolla on suuri määrä mahdollisia toteutumia. Konstruktioilla tarkoitetaan lähes kaikkea ihmisen luomia malleja, suunnitelmia ja järjestelmiä. Konstruktioita kehitetään, keksitään ja löydetään jatkuvasti lisää. Koko tutkimusmetodin peruslähtökohtana on kehittää jotain poikkeavaa olemassa olevasta. Näin pystymme kehittämään uutta todellisuutta. Konstruktiiivisen tutkimusote edellyttää, että keskitytään tosielämän ongelmaan, joka nähdään tarpeelliseksi ratkaista. Tutkijan on tuotettava innovatiivinen konstruktio, jossa testataan sen soveltuvuutta käytännön elämään. Konstruktiiivisen tutkimuksen sanotaan muistuttavan paljon innovaatioiden tuottamista tai palvelumuotoilua. Se soveltuu hyvin mm. erilaisten mittareiden ja mallien tekemiseen (Ojasalo, Moilanen, Ritalahti 2015, 36).

Konstruktiiiviseen tutkimukseen kuuluu ratkaistavana olevan ongelman sitominen aiempaan tietämykseen sekä uuden ratkaisun ja toimivuuden osoittaminen. Käytännön toimivuus liiketaloudellisessa yhteydessä ei ole aina selkeää ja implementoinnin onnistumiseen liittyy usein valtapeliä sekä muutosvastarintaa. Tekninen onnistuneisuus ei siis välttämättä suoraan johda organisatoriseen onnistumiseen (Kaasanen ym. 1991, 305).

Konstruktiiivisesta tutkimusotetta voidaan tarkastella myös kuvaamalla tyypillistä tutkimusprosessia. Tässä tutkimuksessa on kuvattu tätä seitsemän kohdan prosessia pelastustoimen viitekehyksessä. Lukan (2014) esittämään tutkimusprosessin kulkuun on kuvailtu tämän tutkimuksen etenemisen vaiheet (Lukka 2014, 2).



Kuvio 5. Tutkimus- ja kehittämisprosessi. (Lukka 2014, mukailten Leppäkoski)

Tutkimusprosessissa ensimmäiseksi pitää löytää käytännössä relevantti ongelma, jossa on mahdollisuus myös teoreettiseen kontribuutioon. Tutkimusaiheen valinta on Lukan (2014) mukaan tärkein vaihe tutkimustyössä. Tutkija on pohtinut asiaa sekä käytännön että teorian kannalta. Pelastustoimelle on eduksi, että tutkimuksella olisi käytännön merkitystä pelastusalalle ja konstruktivistisesta tutkimusotteesta sekä konstruktioiden hyödyntämisestä teorian maailmaan on analysoitu aikaisemmin kirjallisuudessa, artikkeleissa tai vastaavallisissa tutkimuksissa. Tutustumalla käytännön toimijoiden ajatuksiin, toimintaan ja haastaviksi kokemiin asioihin, on todettu konstruktivistisen tutkimusotteen parhaiksi lähteiksi. Kokonaisarkkitehtuuri ja prosessimainen toiminta julkisella sektorilla, on todettu haasteelliseksi saattaa osaksi päivittäistä toimintaa (Penttinen 2018, 58). Pelastustoimi ei tee tässä poikkeusta. Sekä PESTO-hanke että pelastuslaitosten prosessityöryhmä loppuraportissaan (Pelastuslaitosten kumppanuusverkoston julkaisu 2018, 8) ovat päätyneet samaan lopputulemaan. Kukaan ei kiistä menetelmien toimivuutta teoriassa, mutta jalkauttaminen arjessa ei tapahdu kokonaisarkkitehtuurin ja systemaattisten kuvausten kautta (Penttinen 2018, 59).

Tutkimusprosessin toisessa vaiheessa selvitetään mahdollisuudet pitkän aikavälin tutkimustyöhön kohdeorganisaation kanssa. Kohdeorganisaatio tässä tutkimuksessa on laajasti pelastustoimi ja samalla yksittäinen pelastuslaitos. Kuvitteellinen pelastuslaitos toimii mallina, jota käytetään konstruktion kehitysalustana. Tutkimuksen innoittajana ovat toimineet sisäministeriön pelastusosasto ja pelastuslaitosten kumppanuusverkosto, jotka yhdessä ovat kiinnostuneita kokonaisarkkitehtuurin ja prosessien kokonaisvaltaisesta toimivuudesta pelastusalalla. Tutkimustyön aikana oltiin yhteydessä PESTO-kehittämissankkeen toimijoihin sekä kumppanuusverkoston kehittämispäällikköön ja koordinaattoriin, jotta kehityskohteena oleva konstruktiio pysyisi pelastustoimen viitearkkitehtuurin, maakuntaan suunnitteilla olevan kokonaisarkkitehtuurin ja pelastustoimelle suunniteltujen prosessikuvausten raameissa. Kokonaisuuteen perehtyminen jo sinällään lisäsi tutkijan tietämystä ja käytännön osaamista erityisesti kuvausten tärkeydestä ja eri kuvaustasojen liittymisestä toisiinsa.

Tutkimusprosessin kolmannessa vaiheessa pitää hankkia syvämpi tutkimusaiheen tuntemus sekä käytännön näkökulmasta, että teoreettisesti. Tutkimusaiheen tuntemus käytännön tasolla on tullut tutkijalle tutuksi Satakunnan pelastuslaitoksen pelastuspäällikkönä vuodesta 2011. Johtoryhmätyöskentely ja päivittäinen päätöksenteko pelastuslai-

toksella kuuluvat tutkijan toimenkuvaan päivittäin. Kokonaisarkkitehtuurin ja prosessi-johtamisen teoreettinen tietämys sekä erityisesti tutkimusmenetelmän omaksuminen, vaativat tutkijalta uudenlaista perehtymistä kokonaisuuteen. Tutkimuksen olennaisena osana kuului pelastuslaitoksille laaditun kyselyn vastausten analysointi. Saadut vastaukset ryhmiteltiin ja luokiteltiin ennalta laaditun suunnitelman pohjalta, josta kerrotaan enemmän kappaleessa aineiston kuvaus ja analysointi. Suoritetun kyselyn analysoimisen jälkeen selvisi, että palvelutasopäätöksen laatiminen kokonaisarkkitehtuurin ja prosessikuvausten avulla, ovat pelastustoimelle ja pelastuslaitoksille vielä uusi asia.

Tutkimusprosessin neljännessä vaiheessa tutkijan tulee innovoida ratkaisumalli ja kehittää ongelman ratkaiseva konstruktio, jolla voisi olla myös teoreettista kontribuutiota. Ratkaisumallin innovointi lähti liikkeelle empiriasta saatujen tulosten ja analyysien pohjalta. Analysoitaessa tässä tutkimuksessa informanteilta saatuja vastauksia, huomattiin selkeitä eroja eri pelastuslaitosten tavassa synnyttää palvelutasopäätös. Ratkaisumallin pohjaksi luotiin erilaisia teemoja, joiden avulla kehiteltiin mahdollisimman toimiva palvelutasopäätöksen laatimisen prosessikuvaus. Vaikka sisäministeriö on laatinut ohjeen vuonna 2013 palvelutasopäätöksen laatimiseksi, ei kyselystä saatujen tulosten mukaan ohjetta ja siinä annettuja mallikuvauksia juurikaan noudateta (Sisäministeriö julkaisu 2013)

Tutkimusprosessin viidennessä vaiheessa toteutetaan malliratkaisu ja testataan konstruktion toimivuus. Tässä tutkimuksessa ei konstruktion toimivuutta käytännössä testattu. Tähän päädyttiin, koska testaaminen vie aina aikaa ja se ei olisi ollut mahdollista tämän pro gradu –tutkimuksen puitteissa. Toinen merkittävä syy testaamisesta luopumiseen on pelastuslaitos organisaationa. Ei ole mielekästä testata konstruktioita kriisiorganisaatioissa, joissa seuraukset saattaisivat olla parantumattomat tai vaikutukset yhteiskunnalle sietämättömät. Lopputuloksena luotiin malli siitä, miten palvelutasopäätöksen valmistelu pelastuslaitoksella voisi toimia kokonaisarkkitehtuuria ja prosesseja hyödyntäen. Tulevaisuus näyttää, voisiko rakennettu malli olla laajemminkin pelastuslaitosten toimintatapana tuottaa palvelutasopäätös pelastuslaitoksen alueelle.

Tutkimusprosessin kuudennessa vaiheessa tulee pohtia ratkaisun soveltamisalaa. Lukka (2014) painottaa, että tutkijan tulisi kyetä ottamaan etäisyyttä empiiriseen työhönsä ja pohtia kohdeorganisaationsa kanssa yhdessä läpikäymäänsä oppimisprosessia (Lukka 2014, 5). Tässä tutkimuksessa oppimisprosessi jatkui koko tutkimuksen ajan. Ko-

konaisarkkitehtuuri ja prosessien kuvaaminen tutkijalle oli uusi lähestymistapa ja menetelmä kehittää mahdollisesti toimiva palvelutasopäätöksen laatimisen prosessimalli. Eriytyisen haasteelliseksi konstruktion luomiseksi toi se, että kokonaiskuva pelastusalan viite- ja kokonaisarkkitehtuurista oli vielä tutkimuksen aikana pelastustoimessa kesken. Tutkimusprosessin aikana ylätasoa kuvauksia muutettiin ja tutkimukseen otetut prosessikuvaukset tuli luonnollisesti aina liittää jatkumona synnytettyihin viitearkkitehtuurikuvauksiin. Sinällään laadittu konstruktio on suoraan siirrettävissä myös toisiin organisaatioihin, koska terminologiassa on käytetty Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunnan (JUHTA) suositusten mukaisia yhtenäisiä suunnittelumenetelmiä ja yhtenäistä kuvaustapaa sekä -malleja.

Tutkimusprosessin seitsemännessä vaiheessa tulee tunnistaa ja analysoida teoreettinen kontribuutio. Konstruktiivisessa tutkimuksessa ei välttämättä tarvitse löytää uutta teoriaa vaan pyrkii hyödyntämään metatason tietoja uutta konstruktiota luodessa. Kaasanen (1991) mukaan tämän tyyppisiä tutkimuksia ei pidetä tieteellisesti kovin vahvoina, vaan enemmän pyritään luomaan käytäntöön uusia sovelluksia. (Kaasanen ym. 1991, 301). Tämän tutkimuksen aineiston kokoamisesta ja analysoimisesta on kerrottu aineiston kuvaamisen ja analysoinnin yhteydessä enemmän sekä lukuun viisi on kirjoitettu tutkimuksen kontribuutio teoriaan. Uuden konstruktion luomisen yhteydessä havaittiin samoja haasteita kokonaisarkkitehtuurin ja prosessijohtamisen hyödyntämisessä, mitä julkisella sektorilla kokonaisarkkitehtuurista ja prosessijohtamisesta ovat tutkijat jo aiemmin todenneet. Tutkimuksen tuloksena syntyneen prosessimallin eri vaiheiden yhteydessä kerrotaan näistä haasteista tarkemmin. Kokonaisarkkitehtuurimenetelmä ja prosessien kuvaaminen yhteisesti sovitulla kuvaustavalla haastavat tekijöitään runsaasti ja tutkija ymmärtää nyt paremmin eri toiminnallisten asioiden yhteyksiä toisiinsa.

3.5 Tutkimuksessa laadittavan konstruktion yleinen viitekehys

Päästäksemme konstruktoimaan palvelutasopäätöstä kuvitteelliselle pelastuslaitokselle, tulee tehdä rajoituksia pelastuslaitoksesta, jonne kuvitteellista palvelutasopäätöksen prosessimallia laaditaan. Alun perin tarkoituksena oli konstruktoida palvelutasopäätöksen syntyminen keskisuurelle pelastuslaitokselle, mutta työn edetessä tuntui tarkoituksen-

mukaisemmalta laatia konstruktio mahdollisimman isolle pelastuslaitokselle. Pelastuslaitoksille suunnatussa kyselyssä selvisi, että suuremmilla pelastuslaitoksilla on laajemmin otettava huomioon eri yhteistyötahojen ja muiden viranomaisten toimintasuunnitelmat omaa palvelutasopäätöstä laadittaessa. Näin luotava konstruktio kattaa varmemmin palvelutasopäätökseen vaikuttavat asiakokonaisuudet, kun kuvitteellinen pelastuslaitos on mahdollisimman iso ja syntyvää mallia voisivat hyödyntää kaikki pelastuslaitokset Suomessa. Pienemmän laitoksen on helppo jättää osia pois omasta palvelutasopäätösprosessistaan, mikäli konstruktiossa kuvattua toimintaa ei pelastuslaitoksen alueella esiinny. Yleisesti voidaan tutkijan havaintona todeta, että yhteiskunnassa on menossa selkeästi vaihe, jossa siirrytään kohti isompia kokonaisuuksia organisatorisesti. Tästä näkyvin esimerkki on varmasti sosiaali- ja terveystoimen uudistaminen, jossa halutaan yhdistää eri toimintoja ja taata kaikille yhdenvertaiset palvelut alueilla. Näillä perusteilla tuntui luonnolliselta valita konstruktion kohteeksi mahdollisimman suuri kuvitteellinen pelastuslaitos.

Edellä kuvatun alustuksen mukaisesti, kuvitteellinen iso pelastuslaitos on keskuskuntavetoinen (pelastuslaitoksella on ns. isäntäkunta, jonka hallintorakenteita hyödynnetään koko alueella), joka koostuu kolmesta palvelualueesta. Palvelualueet ovat operatiivinen toiminta, riskienhallinta ja tukipalvelut. Pelastuslaitoksella työskentelee vakinaisesti 700 työntekijää, joista palomiehiä 400 ja päätoimisia ensihoitohenkilöitä 150. Loput 150 henkilöä koostuvat palotarkastajista, suunnittelijoista, erityisasiantuntijoista, viestinnän ammattilaisista, tutkijoista sekä toimistotyöntekijöistä. Päivittäisistä hälytystehtävistä huolehtivat jatkuvassa valmiudessa olevat noin 90 henkilöä, kymmenellä vakituisella paloasemalla. Vakituisten henkilöstön lisäksi toiminta perustuu suurelta osalta myös vapaaehtoiseihin toimijoihin. Kuvitteellinen pelastuslaitos on tehnyt sopimuksen 75 sopimuspalokunnan kanssa ja näiden palokuntien hälytysosastoissa toimii 1200 koulutettua sopimushenkilöä. Toimenpidepalkkaisia sammutusmiehiä pelastuslaitoksella on 100. Kuvitteellinen pelastuslaitos on Suomen suurin hälytysmäärillä ja henkilöstöllä mitattuna. Suomen pelastuslaitoksista Helsingin, Pirkanmaan ja Varsinais-Suomen pelastuslaitokset ovat suuruudeltaan lähellä kuvatun kuvitteellisen pelastuslaitoksen kokoa. Aukastiheys on keskimäärin yli 30as./km². Pelastustoimen tehtäviä vuositasona on 12 000 ja ensihoidon tehtäviä 45 000. Pelastuslaitoksen kuvitteellinen budjetti vuonna 2018 oli 72 miljoonaa.

Kuvitteellinen pelastuslaitos vastaa kaikista pelastuslaitoksen lakisäteisistä (pelastuslaki 379/2011) tehtävistä koko maakunnan alueella sekä on isoin ensihoidon palveluntuottaja kuvitteellisen sairaanhoitopiirin alueella. Tehtäviin kuuluvat mm. onnettomuuksien ehkäiseminen, kansalaisten turvallisuustietoisuuden lisääminen, pelastus- ja avunantotehtävät, neuvonta sekä onnettomuustilanteissa tarvittavien valmiuksien parantaminen ja varautuminen. Pelastuslaitoksen toiminta-alueen maakuntaan kuuluu 29 kuntaa ja toiminta-alue on 15 000 neliökilometriä, keskisessä Suomessa. Pinta-alasta noin neljännes on vesistöä. Pelastuslaitoksen ylintä päätösvaltaa käyttää johtokunta, joka koostuu 20 jäsenestä. Johtokuntapaikat on jaettu kuntien asukasluvun suhteessa ja maakuntavaalien tuloksen mukaisessa poliittisessa puoluejakautumassa. Toimikausi on valtuustokausi. Pelastuslaitoksen johtokunta kokoontuu kuusi kertaa vuodessa. Pelastuslaitoksen pelastusjohtaja toimii kokousten esittelijänä. Johtokunta toimii alueen pelastustoimen monijäsenisenä toimielimenä, joka tekee päätökset pelastustoimen kehittämisestä ja palvelutasosta.

Kuvitteellisen pelastuslaitoksen johtokunnan tehtävät:

- päättää pelastustoimen palvelutasosta alueellaan
- avustaa pelastustoimen alueella olevia kuntia varautumisessa
- toimii pelastustoimialueen kuntien tarkoitettavana öljyntorjuntaviranomaisena
- tekee sopimukset pelastuslaitoksen ja sairaanhoitopiirin kanssa
- päättää alueen pelastustoimen palvelumaksuista
- valitsee toimialapäälliköt pelastustoimen virkoihin alueellaan

Kuvitteellisella pelastuslaitoksella on voimassa oleva palvelutasopäätös vuosille 2018-2021 ja pelastuslaitoksen on tarkoitus aloittaa uuden palvelutasopäätöksen valmistelut riittävän ajoissa vuonna 2020. Pelastuslaitoksen visio 2025 on "Olemme jatkuvasti kehittyvä valtakunnallinen suunnannäyttävä, joka tuottaa laadukkaat palvelut alueellaan vuoden jokaisena päivänä". Pelastuslaitoksen arvoiksi on kirjattu asiakaslähtöisesti, ammatillisesti, luotettavasti ja inhimillisesti. Näiden pohjalle on laadittu strategia, joka ei ole ristiriidassa pelastustoimen valtakunnallisen strategian kanssa.

Kuvitteelliselle pelastuslaitokselle on luotu oma kokonaisarkkitehtuuri ja sen muodostamisessa on hyödynnetty pelastustoimea ohjaavaa pelastustoimen omaa viitearkkitehtuuria. Lisäksi pelastuslaitos on toiminnassaan ottanut huomioon keskuskuntansa kuntaarkkitehtuurin sekä jäsenkuntiensa toimintastrategiat. Vaatimus kokonaisarkkitehtuurin

laatimisesta tulee laista julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta. (Laki julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta 634/2011, 7§).

Kuvitteellisen pelastuslaitoksen organisaatio muodostuu kolmesta palvelualueen tukipilarista, joita ovat operatiiviset palvelut, riskienhallintapalvelut ja hallinto- sekä tukipalvelut. Operatiivinen palvelukokonaisuus muodostuu hälytystehtävistä, ensihoidosta, öljyntorjunnasta, viestinnästä ja keskusaloasemalla olevasta tilannekeskuksesta. Suurin osa henkilöstöstä (75%) sijoittuu tälle palvelualueelle. Riskienhallintapalvelut muodostuvat varautumisesta, valvontatoiminnasta, turvallisuusviestinnästä ja rakennusvalvontaan liittyvästä lupahallinnosta. Hallinto- ja tukipalvelut vastaavat henkilöstöasioista, taloudesta, koulutuksesta ja kehittämisestä sekä teknisestä infrasta.

4 TUTKIMUKSEN TULOKSET

4.1 Aineiston kuvaus ja analysointi

Pelastuslaitoksille toukokuussa 2019 suunnattu palvelutasopäätöksen valmisteluun liittyvä kysely oli rakenteeltaan kolmevaiheinen: käynnistysvaihe, laatimisvaihe ja päätös-vaihe. Tämä vaiheistus muodostui asiantuntijoilta saadun palautteen perusteella ja nou-dattaa rakenteeltaan myös sisäministeriön vuonna 2013 julkaisemaa ohjetta palvelutaso-päätöksen sisällöstä (Sisäministeriön julkaisu 2013, 10) Informanteilta saatujen vastaus-ten pohjalta nostettiin keskeisiä teemoja jokaisesta kolmesta palvelutasopäätöksen val-misteluun valitusta vaiheesta. Näin toimien pyrittiin löytämään erilaisia tekijöitä aineis-tosta, jotka koettiin toimivaksi tai toimimattomaksi palvelutasopäätöksen laatimisen eri vaiheissa. Löydöksillä ja niistä muodostetuilla teemoilla haettiin ideoita uudelle konstruk-tiolle ja siihen, miten kokonaisarkkitehtuuri tai prosessijohtaminen voisivat mahdollisesti auttaa palvelutasopäätöksen laadinnassa pelastuslaitoksia.

Avoimilla kysymyksillä kartoitettiin tietoja ja mielipiteitä siitä, miten palvelutasopää-tökset pelastuslaitoksilla nykyisellään muodostetaan. Vastaajille ei annettu vaihtoehtoja tai teemoja, jotta aineistosta olisi mahdollista löytää vastaajalle tärkeäksi koettuja ilmiöitä tai asioita liittyen palvelutasopäätöksen syntymiseen. Vastauksista ilmeni esimerkiksi se, että pelastuslaitoksissa palvelutasopäätöskaudet päättyvät eri aikaan eri puolella Suomea. Lisäksi useassa pelastuslaitoksessa odoteltiin päätöksiä maakuntahallintoon siirtymisestä ja edellistä palvelutasopäätöstä oli jatkettu sisäministeriön vuonna 2016 antaman suosi-tuksen mukaisesti. Tutkimus ajoittui siinä mielessä poikkeukselliseen ajankohtaan, että Sipilän hallitus (2015-2019) oli juuri tehnyt maaliskuussa 2019 päätöksen maakuntaval-mistelun lopettamisesta. Tällä saattoi olla vaikutusta joidenkin informanttien vastauksiin.

Kyselyyn vastasi kaikkiaan 18 vastaajaa. Kokonaisvastausprosentiksi kyselylle muo-dostui 81.8%. Saadun aineiston analysoimiseksi valittiin aineistolähtöinen sisällönana-lyysi. Johtajatuksena pidettiin, että saadusta aineistosta nostetaan esille keskeisemmät asiat ja teemat, jotka auttavat parhaiten uuden konstruktion luomisessa. Aineiston analy-soimisessa käytettiin apuna seuraavalla sivulla kuvattua pelastuslaitosten kumppanuus-verkoston luomaa pelastuslaitosten verrokkiryhmäjaottelua, joka perustuu kunkin pelas-tuslaitosalueen asukastiheyteen (Lepistö 2017, 27).

Verrokkiryhmät ovat tämän luokittelun mukaisesti:

- Ryhmä A: Suuri asukasluku ja väestö kasvaa asukastiheys yli 30as./km²
5 pelastuslaitosta, vastauksia saatiin 5 (100%)
- Ryhmä B: Asukastiheys n. 30 asukasta/km²
5 pelastuslaitosta, vastauksia saatiin 5 (100%)
- RYHMÄ C: Asukastiheys 10-20 asukasta/km²
7 pelastuslaitosta, vastauksia saatiin 4 (57.1%)
- RYHMÄ D: Asukastiheys alle 10 asukasta/km²
5 pelastuslaitosta, vastauksia saatiin 4 (80%)

Näiden reunaehtojen mukaisesti laadittiin kaksi erillistä taulukkoa saadusta aineistosta. Ensimmäiseen taulukkoon poimittiin tutkimusaineistosta vastaajien hyväksi havaitsemia käytäntöjä, kaikissa kolmessa palvelutasopäätöksen laatimisen vaiheessa. Toiseen taulukkoon koottiin vastaajien huonoksi arvioimia käytäntöjä, samoissa kolmessa palvelutasopäätöksen laatimisen vaiheessa.

Näin toimien saatiin jokaiseen kolmeen vaiheeseen keskeiset teemat, jotka kuvasivat parhaiten informanttien antamia vastauksia ja täten ohjasivat tutkimuksessa luodun uuden prosessimallin kuvaamista. Teemoina aineistosta nousivat käynnistämisen vaiheesta suunnitelmallisuuden puute, mittareiden luominen ja prosessien sekä laatimisen vastuuttaminen. Laatimisen vaiheesta nousivat esille järjestelmällisyys, tarvittavien viranomaistahojen ja muiden sidosryhmien mukanaolo sekä resurssien oikea kohdentaminen laatimistyössä. Päätösvaiheen teemoiksi muodostuivat eri osapuolten ymmärryksen lisääminen palvelutasopäätöksestä päätettäessä ja palvelutasopäätöksen vaikuttavuuden merkitys. Aineiston perusteella nousi esille myös mahdollinen palvelutasopäätöksen valmisteluun sopiva neljäs vaihe, joka voidaan tiivistää menneen kauden systemaattiseksi arvioinniksi. Pelastuslaitoksilla on informanttien mukaan tarve analysoida edellistä palvelutasokautta ja sitä, onko edellisellä palvelutasopäätöksellä ollut turvallisuuden kannalta vaikuttavuutta. Seuraavassa käydään läpi kyselyn kautta saatuja havaintoja ja tutkijan luomia teemoja vastauksista sekä perustelut sille, miksi juuri tämä teema haluttu hyödyntää uudessa konstruktiossa.

4.1.1 Suunnitelmallisuuden puute

Suunnitelmallisuus ja erityisesti sen puuttuminen käynnistysvaiheessa nousi esille usean informantin vastauksista. Pelastuslaitoksilla ei ole laajasti käytössä esimerkiksi vuosikelloa tai vastaavaa, jolloin palvelutasopäätöksen laadinta tulisi käynnistää. Palvelutasopäätöstä on kuitenkin sisäministeriön ohjeen mukaan arvioitava säännöllisesti ja toimintaympäristössä tapahtuvia muutoksia tulisi seurata pelastuslaitoksilla systemaattisesti (Sisäministeriön julkaisu 2013, 12). Vastaavasti laitokset, jotka olivat suunnitelmallisuutta ja vuosikelloajattelua toteuttaneet, pitivät selkeätä ja ohjaavaa toimintamallia hyvänä. Lisäksi informantit kaipasivat yhdenmukaista ohjeistusta palvelutasopäätöksen laatimisen eri vaiheisiin ja valtakunnallisen riskianalyysin päivitystä säännöllisemmin. Isojen ja pienten laitosten kohdalla näkyi ero siinä, että isommassa organisaatiossa suunnitelmallisuus korostuu enemmän kuin pienemmällä laitoksilla. Edelleen isommat laitokset (verrokiryhmät A–B) kaipasivat valtakunnallista yhteyttä palvelutasopäätöksen ja koko toimialan strategisten tavoitteiden välille (vastaajat A1, A2, A5, B1, B3).

Tutkijan mielestä suunnitelmallisuus tulee ottaa mukaan palvelutasopäätösprosessin laatimisen uuteen malliin, koska kokonaisarkkitehtuuri ja prosessien kehittäminen ovat molemmat yhtenäisiä suunnittelumenetelmiä ja korostavat palveluiden yhteen toimivuuden parantamista. Informantit kaipasivat myös yksittäisen pelastuslaitoksen palvelutasopäätöksen yhteyttä koko toimialan strategiaan tavoitteisiin. Tässä oli mahdollisuus yhdistää kokonaisarkkitehtuurin kautta alueellisten pelastuslaitosten toiminta koko toimialan strategiaan tavoitteisiin. Lisäksi ne pelastuslaitokset, jotka olivat suunnitelmallisuutta vuosikellon tai vastaavan kautta palvelutasopäätöksen valmistelussa toteuttaneet, kokivat informanttien mukaan toiminnan hyväksi ja selkeäksi toimintamalliksi. Vastaavasti ne laitokset, joilla yhtenäistä suunnittelumenetelmää palvelutasopäätöksen valmisteluun ei ollut, kaipasivat informanttien mukaan yhtenäistä menetelmää tai mallia palvelutasopäätöksen valmisteluun. Tässä on hyvä peruste suunnitelmallisuuden ja eri vaiheiden avoimeen kuvaamiseen palvelutasopäätösprosessin laatimista valmisteltaessa ja uutta prosessia luotaessa.

4.1.2 Mittareiden luominen

Usean informantin vastauksesta käynnistysvaiheessa oli luettavissa, että palvelutasopäätös pitäisi kytkeä mittaamiseen ja laaditut mittarit tulisi olla valtakunnallisia. Tässä kohdassa verrokkiryhmien pienet laitokset (C–D), korostetusti kaipasivat toimintaa ohjaavia yhtenäisiä mittareita. Vastaajat toivat julki huolen siitä, että perusteet nykyisen palvelutason laadusta jää puutteelliseksi luotettavien mittareiden puuttuessa. Palvelutasopäätökseen pyydetään lausuntoja eri tahoilta ja niiden anti jää informanttien mukaan kevyeksi. Lausunnon antajien palautteen perusteella pitäisi olla selkeitä mittareita, mihin voisi vertata tai tukeutua muodostettaessa lausuntoa palvelutasopäätösluonnoksesta. Lisäksi muutama informantti kirjoitti, että palvelutasopäätöksissä annetut palvelulupaukset eivät saa riittävää painoarvoa, koska konkreettisia mittareita ei palvelutasopäätöksissä juurikaan esitetä (vastaajat B3, C2, C3 ja D2).

Tutkijan mielestä mittareiden määrittäminen palvelutasopäätösprosessiin tulee huomioida uudessa konstruktiossa. Informantit kertoivat, että pelastustoimen mittarit tulisi olla kansallisia ja niiden avulla pystyttäisiin vertaamaan eri pelastuslaitosten palvelutasoa toisiinsa. Näin myös pelastustoimen palvelutasoa eri alueilla valvovan aluehallintoviraston työ helpottuisi. Mittaamisen kansalliset kuvaustavat ja –mallit tulee huomioida koko pelastustoimen viitearkkitehtuurissa ja sitä kautta myös yksittäisen pelastuslaitoksen kokonaisarkkitehtuurissa. Tässä tutkimuksessa saatu tulos huomioidaan uutta palvelutasopäätösprosessia rakennettaessa. Mittaaminen liitetään osaksi prosessikuvauksia ja osaprosessia, jossa palvelutasopäätöksen laadinta kuvitteellisella pelastuslaitoksella tehdään.

4.1.3 Erillinen projekti ja laatimisen vastuuttaminen

Muutamalla pelastuslaitoksella oli koettu hyväksi perustaa palvelutasopäätöksen laatimiseksi projekti ja nimetä erillinen projektiryhmä tehtävään. Vastuiden jakamista käynnistämisen yhteydessä korostettiin ja projektisuunnitelmia palvelutasopäätöksen laatimiseksi kaivattiin. Muutamalla vastaajalla oli huoli riittävän laajan näkemyksen saamisessa palvelutasopäätökseen, henkilöitä palvelutasopäätöksen laadintatehtävään nimettäessä (vastaajat B1, B3, C1, C3). Ehdotettiin erilaisia työpajoja, joissa kuvattaisiin niitä

toimintoja, joita palvelutasopäätökseen tulisi sisällyttää. Projektimaista valmistelua korostivat enemmän keskisuuret (B–C) pelastuslaitokset kuin suuret (A) ja pienet (D) pelastuslaitokset.

Informanteilta saadun tiedon pohjalta, palvelutasopäätöksen valmistelu vaatii ajoissa aloitettua organisointia ja eri asiantuntijaryhmien kuulemista. Palvelutasopäätöksen valmistelun vaiheet olisi hyvä kuvata, jotta koko organisaatiolle olisi selvää, miten ja missä vaiheessa palvelutasopäätöksen valmistuminen etenee. Tämä edellyttää palvelutasopäätösprosessin kytkemistä pelastuslaitoksen prosessikarttaan ja kokonaisarkkitehtuuriin. Tässä tutkimuksessa pyritään huomioimaan yhteys palvelutasopäätöksen laatimisprosessista muihin osaprosesseihin ja sitä ohjaavaan prosessiin sekä kuvitteellisen pelastuslaitoksen prosessikarttaan.

Tämän teeman nostaminen keskeisiin tuloksiin oli tarkoituksenmukaista uutta konstruktioita suunniteltaessa. Palvelutasopäätöksen laatimisen prosessia luotaessa, tulee huomioida varsin monta asiakokonaisuutta ja erilaisia näkemyksiä. Tästä johtuen uutta prosessia rakennettaessa tulee kaikki osaprosessit kuvata riittävällä tarkkuudella ja yksityiskohtaisesti. Informantit olivat huolissaan siitä, että palvelutasopäätöksen valmistelu vaatii paljon pohjatyötä ja mieluummin erillisen projektin tai projektiorganisaation, jotta palvelutasopäätöksestä tulee riittävän laadukas. Uutta konstruktioita luotaessa pyritään huomioimaan riittävän yksityiskohtainen ja laaja-alainen näkemys prosessikuvauksien eri tasoilla.

4.1.4 Järjestelmällisyys

Laatimisvaiheessa informantit kaipasivat selkeitä valtakunnan tason ohjeita valmisteluun, jotta päällekkäistä tekemistä palvelutasopäätöksen valmistelussa pystyttäisiin välttämään. Monessa pelastuslaitoksessa tehdään eri tasoilla palvelutasopäätökseen valmistelutyötä ja selkeitä valtakunnan tason rajauksia sisällöstä ei informanttien mukaan ole. Tämä huoli tuli kaikkien (A–D) verrokkiryhmien vastauksista (vastaajat A1, A3, A4, B1, B3, C2, C3, D1, D2). Toinen järjestelmällisyydestä esille nostettu epäkohta oli ajantasaisen valtakunnallisen riskianalyysin puute. Sisäministeriön pelastusosasto päivittää määrävälein valtakunnallisen riskiruudukon (Ks. liite 4) ja viimeinen päivitys on vuodelta 2012. Palvelutasopäätöksen yksi perusta on alueella esiintyvät uhat, joiden perusteella

alueen pelastuslaitoksen on arvioitava niistä mahdollisesti aiheutuvat riskit. Valtakunnallinen ajantasainen riskiruudukko toimii tämän riskiarvion perustana. Riskiarvion perusteella pelastuslaitosten on palvelutasopäätöksessään määriteltävä toiminnan tavoitteet, käytettävät voimavarat sekä palvelut ja niiden taso. Informanttien mukaan valtakunnallisen riskiruudukon puuttuminen estää ajantasaisen riskianalyysin tekemisen ja sitä kautta palvelutasopäätöksen laatimisen aloittamisen.

Tutkijan mielestä järjestelmällisyyden huomioiminen uutta konstruktiota luotaessa antaa hyvän pohjan koko palvelutasopäätöksen laatimisen prosessikuvaukselle. JHS 152 mukaan prosessi on joukko tosiinsa liittyviä toistuvia toimintoja ja niiden toteuttamiseen tarvittavia resursseja, joiden avulla syötteet muutetaan tuotteiksi (JUHTA 2012, 2). Uudessa konstruktiossa erotetaan prosessin syöte, tarkennetaan kuvauksien tekemistä, nimitetään toimijat ja määritellä osaprosesseista saatavat tuotokset (Ks. liite 4). Lisäksi pelastuslaitoksen alueen riskianalyysi ja valtakunnallisen riskiruudukon hyödyntäminen huomioidaan palvelutasopäätösprosessin laatimisen kuvauksissa.

4.1.5 Tarvittavien viranomaistahojen ja muiden sidosryhmien kuuleminen

Toinen laatimisvaiheesta esille noussut teema liittyi yhteistyöhön muiden turvallisuustoimijoiden kanssa. Erityisesti aluehallintoviraston kanssa käytävää vuoropuhelua kaivattiin informanttien mukaan lisää ja kommentteja palvelutasopäätöksen luonnokseen haluttiin keskeisiltä yhteistyöviranomaisilta ja sidosryhmiltä enemmän. Pelastuslaitokset lähettävät palvelutasopäätöksen luonnoksen lausunnolle alueensa kunnille, mutta myös monelle muulle eri yhteistyötaholle. Selkeätä ohjeistusta siitä, mille yhteistyötaholle lausunto tulisi lähettää, ei informanttien mukaan ole. Pelastuslain mukaan valmis palvelutasopäätös on toimitettava aluehallintovirastolle (Pelastuslaki 29§). Pelastuslain 85§ mukaan aluehallintoviraston tehtävänä on valvoa, että alueen palvelutaso on riittävä. Vuoropuhelua muiden alueen turvallisuustoimijoiden kanssa tulisi informanttien mukaan lisätä, jotta palvelutaso ja pelastuslaitokselta vaadittava suorituskyky (ks. liite 4) saataisiin paremmin vastaamaan koko alueen tarpeita. Tämä laajemman vuoropuhelun lisäämisen toive tuli selkeimmin esille suurempien ja keskisuurten pelastuslaitosten verrokkiryhmistä (A ja B). Informantit kokivat, että pelastuslaitoksilla voisi olla valtakunnallisesti

samat sidosryhmätahot, joilta pitäisi pyytää lausuntoa palvelutasopäätöksen luonnoksesta ennen päätöksentekoa palvelutasosta (vastaajat A1, A4, B3).

Informantit nostivat esille myös merkittävänä asiana sidosryhmäyhteistyön, joka tulee huomioida lopullisessa palvelutasopäätöksen laatimisen prosessissa. Prosessikuvaus kirjataan vuoropuhelun välttämättömyys valmisteluvaiheessa sekä aluehallintoviraston että muiden turvallisuustoimijoiden kanssa. Tämä luo edellytykset pelastuslaitoksen suorituskykyvaatimuksille (Ks. liite 4), jotka vastaavasti ohjaavat pelastuslaitoksen kehittämistarpeita kohti pelastustoimen valtakunnallista strategiaa.

4.1.6 Resurssien oikea kohdentaminen

Laatimisvaiheesta kolmas esille noussut teema liittyi resurssien oikeaan kohdentamiseen. Tämän teeman alla informanttien vastaukset olivat hyvin vaihtelevia. Suurten laitosten verrokkiryhmässä (A) koettiin, että palvelutasopäätöstä tehdään liian monella taholla ja henkilöresurssia hukataan turhaan (vastaajat A4, A5). Verrokkiryhmän mielestä pitäisi olla pieni tehtävään valittu asiantuntijajoukko, joka vastaa palvelutasopäätöksen valmistelusta ja taustaselvitysten tekemisestä. Verrokkiryhmän pienemmissä pelastuslaitoksissa (C–D) taas kaivattiin useampaa tekijää, koska informanttien mukaan palvelutasopäätöksen valmistelu kuormittaa kohtuuttomasti vain tiettyjä henkilöitä (vastaajat C2, D3, D4). Tutkijan mielestä selitys on aivan luonnollinen, koska pelastuslaitosten organisaatiot ja koot vaihtelevat suuresti. Verrokkiryhmien isot laitokset kykenevät resursoimaan palvelutasopäätöksen valmistelutyöhön monta henkilöä ja pienemmissä laitoksissa valmistelutyötä tehdään muutaman henkilön yhteistyönä.

Tutkijan mielestä informanttien antamat vastaukset vahvistavat sitä, että uudessa konstruktiossa tulee tarkemmin kuvata eri vaiheissa tapahtuvat tehtävät ja määriteltävä toimijatahot, jotta henkilöresurssit kohdennetaan oikein palvelutasopäätöksen laatimista suunniteltaessa. Tästä syystä uuteen konstruktiin kuvataan palvelutasoprosessin laatimisen eri vaiheet ja niissä tapahtuva toiminta sekä ehdotetaan eri vaiheissa toteutettaville tehtäville ensisijaiset tekijät.

4.1.7 Eri osapuolten ymmärryksen lisääminen palvelutasopäätöksen merkityksestä

Päätösvaiheesta nousi informanttien vastauksista esille palvelutasopäätöksen iso merkitys pelastuslaitokselle ja se, että päättäjien tulisi olla paremmin tietoisia palvelutason sisällöstä sekä sen vaikutuksista oman kunnan pelastustoimen palveluun. Osa informanteista kertoi, että yksittäiset kunnat antavat lausuntoja palvelutasopäätösluonnokseen usein pienistä asioista ja kokonaisuutta palvelutasopäätöksestä ei ymmärretä (vastaajat A2, A5). Lisäksi tuli ilmi, että tiedottaminen hyväksytystä palvelutasopäätöksestä jää monella pelastuslaitoksella tekemättä. Oletetaan, että eri tahot löytävät palvelutasopäätöksen pelastuslaitoksen nettisivuilta tai isäntäkunnan päätöksentekoarkistosta. Informantit myös ihmettelivät sitä, miksi eri sidosryhmät ja päätöksentekijät eivät ole tietoisia palvelutasopäätöksen sisällöstä.

Informantit kaipasivat päätöksentekijöiltä lisää ymmärrystä palvelutasopäätöksen sisällöstä ja vaikutuksista palvelutuotantoon. Tutkijan mielestä informaation lisääminen päätöksen tekijöille prosessikuvausten avulla mahdollistaa tämän. Uuteen konstruktion on vaihe vaiheelta kyettävä kuvaamaan palvelutasopäätöksen valmistelun eteneminen ja minkälaisia asioita eri valmisteluvaiheessa palvelutasopäätökseen tulee. Kun on laajasti ja avoimesti kuvattu tehtävät valmistelutoimet, on todennäköisesti helpompi ymmärtää päätettävänä olevaa asiakokonaisuutta. Uudessa konstruktiossa tämä pyritään huomioimaan.

4.1.8 Palvelutasopäätöksen vaikuttavuuden merkitys

Päätösvaiheen toinen esille noussut asia liittyi palvelutasopäätöksen vaikuttavuuteen. Informantit kertoivat, että pelastuslaitoksen laatimaan palvelutasopäätöksen luonnokseen ei kiinnitetä kunnissa ja muissa lausuntoa antavissa tahoissa useinkaan mitään huomioita. Muutama informantti kertoi, että ehdotettuun palvelutasoon harvoin tulee muutosesityksiä ja yleisin kommentti palvelutasopäätösluonnoksen lausunnossa on lause: ”Palvelut pidettävä nykyisellä tasolla ja kustannukset eivät saa nousta.” Informantit myös ihmettelivät sitä, miksi eri sidosryhmät ja päätöksentekijät eivät ole tietoisia palvelutasopäätöksen vaikuttavuudesta alueellaan. Eräs vastaajaa (D4) selitti asiaa huonoilla mittareilla ja liian yleispätevillä linjauksilla.

Tutkijan tulkinnan mukaan tässä on kyse pitkälti samasta asiasta kuin edellisessäkin esille nousseessa teemassa. Miksi sitten tämä teema haluttiin vielä mukaan omaksi kokonaisuutena, liittyy prosessimaiseen ajattelutapaan yleensä. Jotta toiminta olisi vaikuttavaa ja toimintaympäristössä tapahtuvia muutoksia vastaavaa, tulee toimintaa arvioida ja kehittää koko ajan. Vaikuttavuutta ei kyetä osoittamaan, mikäli sitä ei kyetä riittävän selkeästi kertomaan. Palvelutasopäätöksen laatimisen prosessiin tullaan prosessikuvauksiin lisäämään vaihe, jossa toteutunutta palvelutasoa kehitetään ja laatua seurataan systemaattisesti.

Yleisesti saadusta aineistosta voidaan sanoa, että erot pelastuslaitosten palvelutasopäätösten välillä syntyvät tavasta suhtautua palvelutasopäätöksen valmisteluun ja laatimiseen. Joillakin laitoksilla palvelutasopäätös on merkitty vuosittain katselmoitaviin asiakirjoihin ja siihen on mietitty ennalta tietty henkilöstö ja ajankohta. Toisilla pelastuslaitoksilla tällaista systemaattisuutta ei ole. Lisäksi meneillään olevan palvelutasokauden arvioinnin mittarina tulisi valtakunnallisen ohjeistuksen mukaisesti käyttää palvelutasopäätöksessä päätettyjen tavoitteiden saavuttamista ja verrata niitä valtakunnallisiin vaikuttavuustavoitteisiin (sisäministeriön julkaisu 2013, 10). Tämä yhtenäiseen mittaamiseen liittyvä puute tuli korostetusti esille lähes kaikissa annetuissa vastauksissa ja pelastuslaitosten verrokkiluokissa. Uudessa konstruktiossa tätä havaittua ilmiötä ei voida jättää huomioimatta.

Prosessimaista työskentelyä on muutamilla laitoksilla aloitettu, mutta se ei ole menetelmänä koko organisaation päivittäisessä käytössä. Myöskään hajanaisesti osassa pelastuslaitoksia laaditut prosessikuvaukset eivät ole kytkettyinä koko toimialan viite ja kokonaisarkkitehtuuriin, koska sellaisia ei ole toimialalla valmiina. Edellä kuvatut löydökset kyselystä ja niistä muodostetut keskeiset teemat tullaan mahdollisuuksien mukaan hyödyntämään tämän tutkimuksen tuloksena syntyvään pelastuslaitoksen palvelutasopäätöksen laatimisen prosessimalliin.

4.2 Palvelutasopäätösprosessin laatimisen konstruoitu malli

Palvelutasopäätösprosessin laatimiseen vaikuttavat useat eri hallintotasoiset kokonaisarkkitehtuurit sekä niiden sisällä laaditut prosessikuvaukset. Näitä hallinnon tasoja ovat mm.

valtakunnallinen ja maakunnallinen sekä alueellinen ja paikallinen taso. Palvelutasopäätöstä valmisteltaessa pelastuslaitoksella tulee päätös palvelutasosta kytkeä koko pelastus- alalle suunniteltuun viitearkkitehtuuriin ja pelastuslaitoksen omaan kokoansiarkkitehtuuriin. Kokonaisrakenteen paremmin ymmärtämiseksi, kuvataan aluksi sitä kokonaisuutta, johon laadittava kuvitteellisen pelastuslaitoksen palvelutasopäätösprosessi asemoituu pelastustoimen suunnittelukokonaisuudessa ja arkkitehtuurien maailmassa.

4.2.1 Pelastustoimen kuviteltu kokonaisarkkitehtuuri

Kokonaisarkkitehtuuria pelastuslaitokselle muodostettaessa, on hyvä tietää toimialaa ohjaava viitearkkitehtuuri. Aiemmin luvussa 3.2 pelastustoimen johtamisjärjestelmä kappaleessa on kerrottu, että pelastustoimeen ollaan vasta laatimassa sekä viite- että kokonaisarkkitehtuuria. Tästä syystä pelastustoimen ja seuraavassa kappaleessa kerrottu pelastuslaitoksen kokonaisarkkitehtuuri ovat vasta suunnitteluasteen kuviteltuja malleja.

Pelastustoimen kokonaisarkkitehtuurin tehtävänä on kuvata toimialan yhteinen viitekehys, joka määrittelee millä tavoin asioita ja niiden välisiä yhteyksiä kuvataan. Tällä hetkellä suunnittelun käytössä oleva pelastustoimen viitteellinen kokonaisarkkitehtuuri on kuvattuna kuviossa 3. Nykytiedon mukaan pelastustoimen kokonaisarkkitehtuuria on tarkoitus tarkentaa pelastustoimen osalta mahdollisesti maakuntaan tulevalla viitearkkitehtuurilla. Pelastustoimi oli vahvasti kytkettynä vielä 2019 vuoden alussa tulevaan maakuntien viitearkkitehtuuriin, jonka tehtävänä oli muodostaa yhteinen käsitys maakuntien kehittämisen periaatteista, palveluista, kyvykkyyksistä ja erityisesti niitä toteuttavista ylä-tason prosesseista (Valtiovarainministeriö 2018 b, 2). Ylä-tason viitearkkitehtuuria pyritään hyödyntämään maakunnan, kunnan tai viraston oman kokonaisarkkitehtuurin laati- misessa. Isona tavoitteena viitearkkitehtuureilla on saavuttaa yhtenäisiä toimintatapoja, jotta toiminnan seuraaminen sekä laatu pysyisivät hallinnassa (JUHTA 2017, 3.).

Edellisen hallituksen aloittama Maakuntauudistus on keskeytetty maaliskuussa 2019. Pelastustoimi on kuitenkin mukana sosiaali- ja terveystoimen uudistamisessa maakunta- hallinnon pohjalle, Marinin hallitusohjelman nykyisillä kirjauksilla (Hallitusohjelma 2019, 154). Tässä konstruktiossa käytetään pohjana edelliseen maakuntavalmisteluun

luotua pelastustoimeakin koskevaa kokonaisarkkitehtuurikuvausten viitekehystä ja keskitytään toiminta-arkkitehtuurissa olevien prosessien kuvaamiseen kuvitteellisella pelastuslaitoksella (Kuvio 3).

Tutkijan oman tulkinnan mukaan pelastustoimen kokonaisarkkitehtuuria rakennetaan monen eri strategian kautta, mikä tuo selkeitä epäjatkuvuuskohtia pelastusalan kokonaisarkkitehtuurityölle. Sisäministeriön pelastusosaston tehtävänä on omassa kokonaisarkkitehtuurissaan huomioida sisäministeriön konsernihallinnon strategiset linjaukset ja sisäisen turvallisuuden ohjelmasta tulevat tavoitteet. Pelastuslaitoksia suoranaisesti tällä hetkellä koskee vain pelastustoimen strategia 2025, jonka pitää olla linjassa edellä mainittuihin kahteen strategiaan. Oman haasteensa pelastustoimen strategisiin linjauksiin tuovat tämän lisäksi ainakin valtioneuvoston periaatepäätökset, huoltovarmuuskeskus ja varautumisasiat sekä nykyiset hallitusohjelman kirjaukset. Kaikilla edellä mainituilla kolmella taholla on pelastustoimelle asetettuja tavoitteita ja ne tulisi huomioida myös toimialan omassa kokonaisarkkitehtuurissa. Ylätason viitearkkitehtuurin muodostamisesta yksittäisen pelastuslaitoksen ei tarvitse kantaa huolta, koska kokonaisuuden yhteensovittaminen hoidetaan sisäministeriön pelastusosastolla. Kun pelastustoimen viitearkkitehtuuri lopullisesti valmistuu, tulee sen sisältö vaikuttamaan yksittäisten pelastuslaitostenkin kokonaisarkkitehtuuriin.

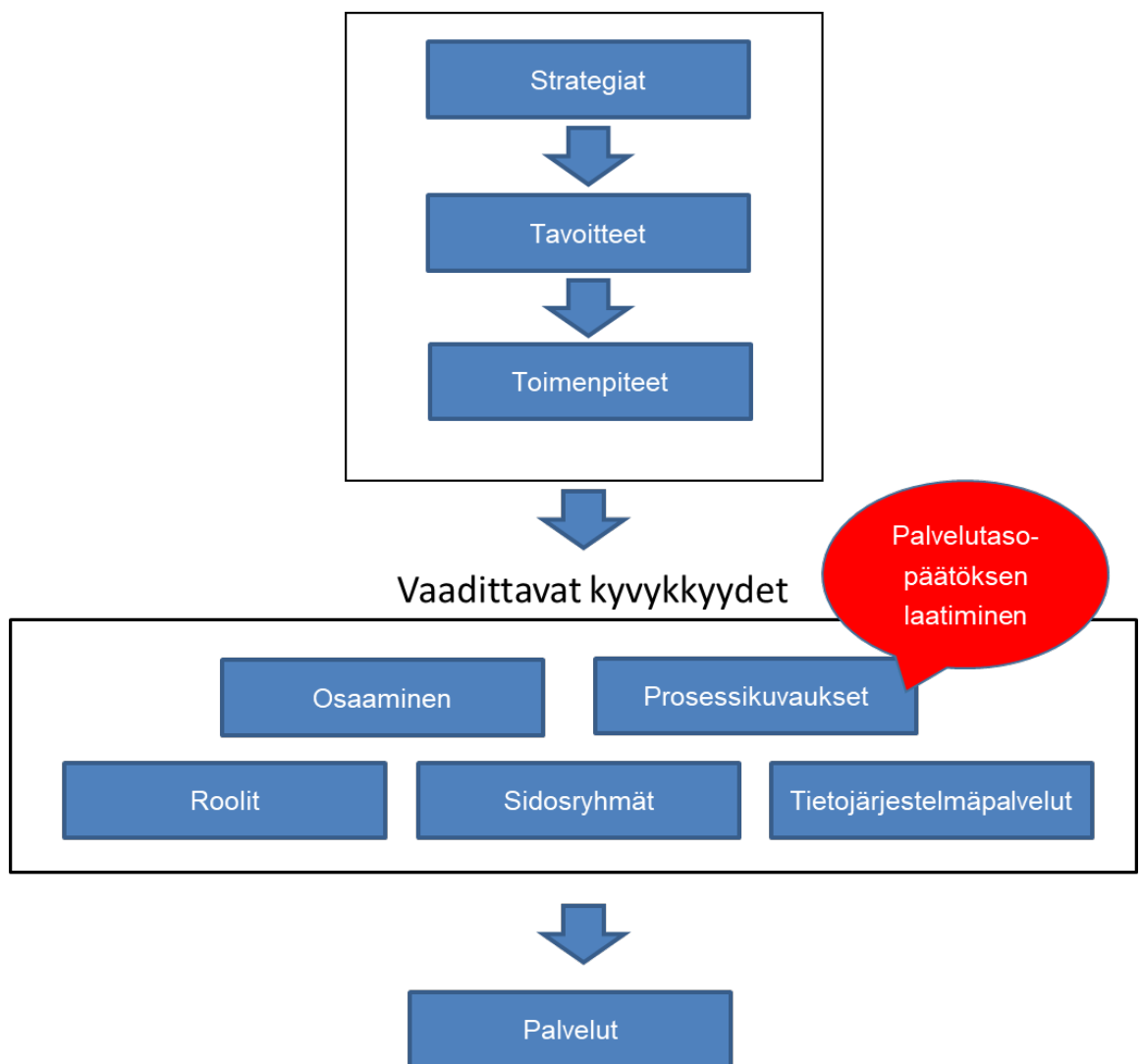
Pelastuslaitoksille lähetetystä kyselystä nousi analyysivaiheessa esille, että laatimisvaiheessa informantit kaipasivat selkeitä valtakunnan tason ohjeita, jotta päällekkäistä tekemistä pystyttäisiin pelastuslaitoksilla välttämään palvelutasopäätöksen laadinnassa. Monessa pelastuslaitoksessa tehdään eri tasoilla palvelutasopäätökseen valmistelutyötä ja selkeitä valtakunnan tason rajoituksia mukaan otettavasta aineistosta ei ole saatavilla. Informantit kaipasivat ylätason suunnitelmallisuutta lisää ja palvelutasopäätöksen kytke mistä valtakunnan strategiaan linjauksiin. Luodussa konstruktiossa pyritään huomioidaan yhteys myös toimialan kokonaisarkkitehtuuriin ainakin kuvitteellisella tasolla, tutkimuksessa luotujen prosessikuvausten avulla.

4.2.2 *Kuvitteellisen pelastuslaitoksen mahdollinen kokonaisarkkitehtuuri*

Tultaessa lähemmäksi kuvitteellisen pelastuslaitoksen päätöksentekoa, huomioidaan pelastuslaitoksen toiminnassa sen itselleen laatima kokonaisarkkitehtuuri (Kuvio 6). Pelastuslaitoksen omaa kokonaisarkkitehtuuria muodostettaessa on hyvä kytkeä pelastuslaitoksen tekeminen edellä mainittuun pelastustoimen ylätason viitteelliseen kokonaisarkkitehtuuriin (Kuvio 3). Pelastuslaitoksille lähetetystä kyselystä nousi analyysivaiheessa esille, että erityisesti isommat pelastuslaitokset (A–B) kaipasivat valtakunnallista yhteyttä palvelutasopäätöksen ja koko toimialan strategisten tavoitteiden välille. Tästä löydöksestä johtuen, kuvitteellinen pelastuslaitos on pyrkinyt huomioimaan strategisia linjauksia sekä koko pelastustoimen että isäntäkunnan laatimista strategioista omaan strategiaansa. Pelastuslaitoksen omassa strategiassa asetetaan tavoitteet ja laaditaan toimenpiteet niiden saavuttamiseksi. Jotta asetettuihin tavoitteisiin päästään, pitää kuvitteellisen pelastuslaitoksen määrittellä ne kyvykkyydet, joilla se kykenee tuottamaan sille laissa määrätyt tehtävät. Vaadittavat kyvykkyydet edellyttävät pelastuslaitokselta osaamista, erilaisia rooleja, sidosryhmäyhteistyötä, tietojärjestelmäpalveluita ja erilaisen määrän prosessikuvaus- ja toimintoja joita pelastuslaitoksella tehdään. Kuviossa 6 on havainnollisesti esitetty kuvitteellisen pelastuslaitoksen kokonaisarkkitehtuuri. Kuvioon on merkitty punaisella ympyrällä kohta, mihin osaan pelastuslaitoksen kokonaisarkkitehtuuria palvelutasopäätöksen laatimisen prosessi sijoittuu. Informanttien antamien vastausten perusteella vaikuttaisi siltä, että listaukset niistä kyvykkyyksistä, mitä koko Suomen pelastustoimessa tarvitaan (ylätason kokonaisarkkitehtuurista), vielä puuttuvat. Joillakin pelastuslaitoksilla on lähdetty näitä kyvykkyyksiä miettimään, laatien yksittäisille osaamisalueille esimerkiksi suorituskykyvaatimuksia (ks. liite 4). Kuvitteellisen pelastuslaitoksen tarkoituksena on edetä suunnitelmallisesti askel kerrallaan, pilkkoen eri asiakokonaisuuksia kokonaisarkkitehtuurin ja prosessien kautta pienempiin asiakokonaisuuksiin sekä luoda edellytykset toteutettavalle palvelulle omalla alueellaan.

Kuvio 6 pyrkii selvittämään kuvitteellisen pelastuslaitoksen kokonaisarkkitehtuuriin vaikuttavia keskeisiä suunnitteluun liittyviä asiakokonaisuuksia. Kuvitteellisen pelastuslaitoksen on kokonaisarkkitehtuuria kuvatessaan otettava omien visioidensa lisäksi huomioon isäntäkunnasta tulevat strategiat, pelastustoimen valtakunnalliset strate-

giat ja laadittava niiden pohjalta oman toiminta-alueensa strategiat ja tavoitteet. Toimenpiteet kohdan (taulukko 1) keskeinen toimenpide on toimintaympäristön analyysi, jonka perusteella kuvitteellinen pelastuslaitos saa selville vaadittavan suorituskykynsä. Uuden konstruktion keskiössä oleva palvelutasopäätöksen laatimisen prosessi on yksi keskeisimmistä prosessikuvauksista, jonka kuvitteellinen pelastuslaitos laatii prosessikarttansa pohjalta. Palvelutasopäätöksen kautta kansalaiset saavat tässä päätöksessä luvatut palvelut pelastustoimen alueella.



Kuvio 6. Kuvitteellisen pelastuslaitoksen kuvitteellinen kokonaisarkkitehtuuri.

Kun lähitulevaisuudessa pelastustoimen viitearkkitehtuuri valmistuu, on kuvitteellinen pelastuslaitos valmistautunut huomioimaan omassa kokonaisarkkitehtuurissaan siltä

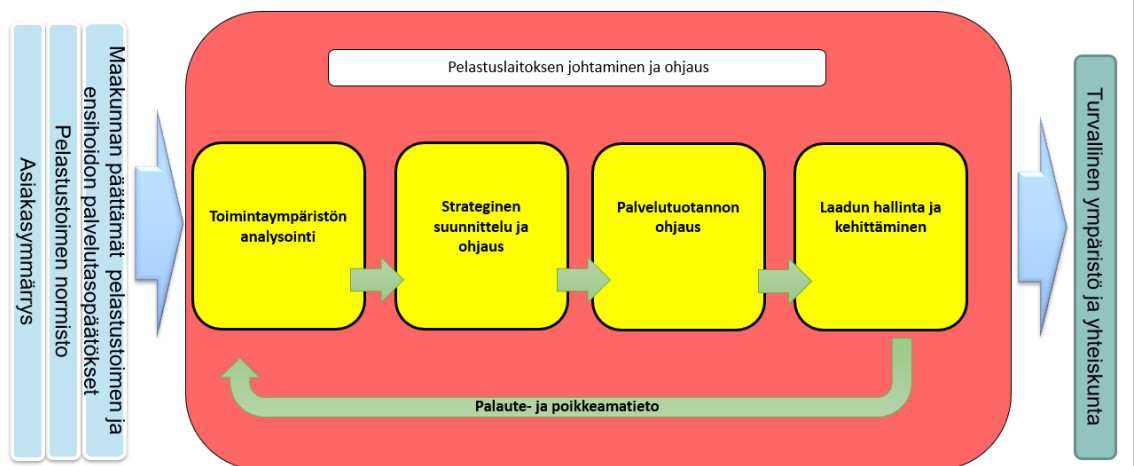
edellyttävät kyvykkyydet ja sitä tukevat prosessikuvaukset. Tämä edellyttää kuvitteelliselta pelastuslaitokselta jatkuvaa ja systemaattista, johdettavaksi valittujen prosessien kehittämistä. Yhdeksi johdettavaksi prosessiksi kuvitteellinen pelastuslaitos on ottanut palvelutasopäätöksen laatimisen, jonka kautta pelastuslaitos kykenee johdetusti kehittämään omaa suorituskykyään jatkuvasti paremmaksi, toimintaympäristössä tapahtuvien muutosten edellyttämällä tavalla. Seuraavassa esitetään yhdenlainen malli palvelutasopäätöksen laatimisen prosessista, jonka tutkija on kehitellyt tässä tutkimuksessa kokoamansa aineiston pohjalta, hyödyntäen prosessien kuvaamiseen laadittua suositusta JHS 152.

4.2.3 *Palvelutasopäätösprosessin syntyminen pelastuslaitoksella*

Valtiovarainministeriö on julkaissut ohjeen (VAHTI 2016) toiminnan jatkuvuuden hallinnasta, missä annetaan suosituksia julkishallinnon organisaatioiden toiminnan turvaamiseksi kehittämällä varautumis-, jatkuvuus-, toipumis- ja valmiussuunnittelua. Suunnitelmien avulla organisaatiot pystyvät paremmin varautumaan erilaisiin normaaliolojen häiriötilanteisiin sekä poikkeusoloihin. Suosituksena pidetään, että jokaisen julkishallinnon organisaation tulee kuvata oma toimintaympäristönsä riittävällä tasolla, jotta jatkuvuutta voidaan suunnitella ja toteuttaa kattavasti ja onnistuneesti (VAHTI 2016, 1).

Toiminnan kuvaamista pelastuslaitoksella on tässä työssä kerrottu arkkitehtuurikuvausten viitekehyksen ja prosessikartan (Kuviot 3 ja 4) avulla. Kun mennään prosessikarttatasolta alaspäin, puhutaan toimintamallitasosta, missä kuvataan prosessien jakautumista osaprosesseiksi. Pelastuslaitoksen johtaminen ja ohjausprosessiin (valkoisella pohjalla kuviossa 7) kulminoituu se, miten kuvitteellista pelastuslaitosta johdetaan. Johtaminen ja ohjausprosessi on suoraan johdettu kuvitteellisen pelastuslaitoksen prosessikartasta (Kuvio 4). Johtaminen ja ohjausprosessin omistaja (Ks. liite 4, prosessin omistaja) on kuvitteellisen pelastuslaitoksen johtaja, jonka ohjausryhmänä sekä avustajana toimivat johtoryhmän jäsenet. Pelastuslaitoksille lähetetystä kyselystä nousi analyysivaiheessa esille, että muutamalla vastaajalla oli huoli riittävän laajan näkemyksen saamisesta palvelutasopäätökseen. Erityisesti palvelutasopäätöksen valmisteluun nimettävien henkilöiden asiantuntijuutta korostettiin. Tästä johtuen, pelastuslaitoksen johtoryhmää on syytä

täydentää palvelutasoasiantuntijuuden turvaamiseksi, mikäli asiantuntijuutta ei johtoryhmässä ole riittävän laajasti. Prosessin omistajan tehtävänä on varmistaa asiantuntijuus prosessissa. Tässä kuvauksen vaiheessa korostuvat prosessin omistajan nimeäminen ja hänelle riittävien valtuuksien antaminen. Pelastuslaitoksen johtaminen ja ohjausprosessin tärkein osaprosessi on strateginen suunnittelu ja ohjaus sekä osaprosessin tuloksena syntyvä palvelutasopäätös. Kuviossa 7 keltaisella pohjalla kuvatuilla neljällä osaprosessilla määritellään pelastuslaitoksen vision ja strategian mukaisesti organisaation keskeiset toimintalinjat. Jatkossa keskitytään näiden neljän osaprosessin sisällön kuvaamiseen ja vaiheittain kertomaan palvelutasopäätöksen laatimisen vaiheista kuvitteellisella pelastuslaitoksella. Palaute- ja poikkeamatietonuolella on kuvattu kuviossa 7 prosessimaisen ajattelutavan jatkuvuusperiaatetta. Syntyneet prosessit eivät ole koskaan valmiita vaan niitä tulee jatkuvasti arvioida ja kehittää.



Kuvio 7. Kuvitteellisen pelastuslaitoksen johtaminen ja ohjausprosessi. (Pelastuslaitosten kumppanuusverkosto 2018, mukailen Leppäkoski)

Toiminnot taulukolla seuraavalla sivulla (taulukko 1), on kuvattu toimintaympäristön analysointia tarkemmin JHS 152 liite 2 mukaisesti (JUHTA 2012, 14). Toimintaympäristön analysointi osaprosessi käynnistyy sillä, että se saa syötteen (Ks. liite 4) pelastustoimen normistosta, maakunnan tavoitteista ja analysoidusta asiakasymmärryksestä (kuviossa 7 sinisellä pohjalla). Lähtökohtana pidetään, että jokaisessa osaprosessissa on tun-

nistettava kyseisen prosessin asiakkaat ja sen perusteella tehtävä asiakassegmentointi palvelutarjoamaa varten. Johtaminen ja ohjausprosessissa pelastuslaitoksen asiakkaat ymmärretään laajasti (Liite 1, asiakasymmärrys).

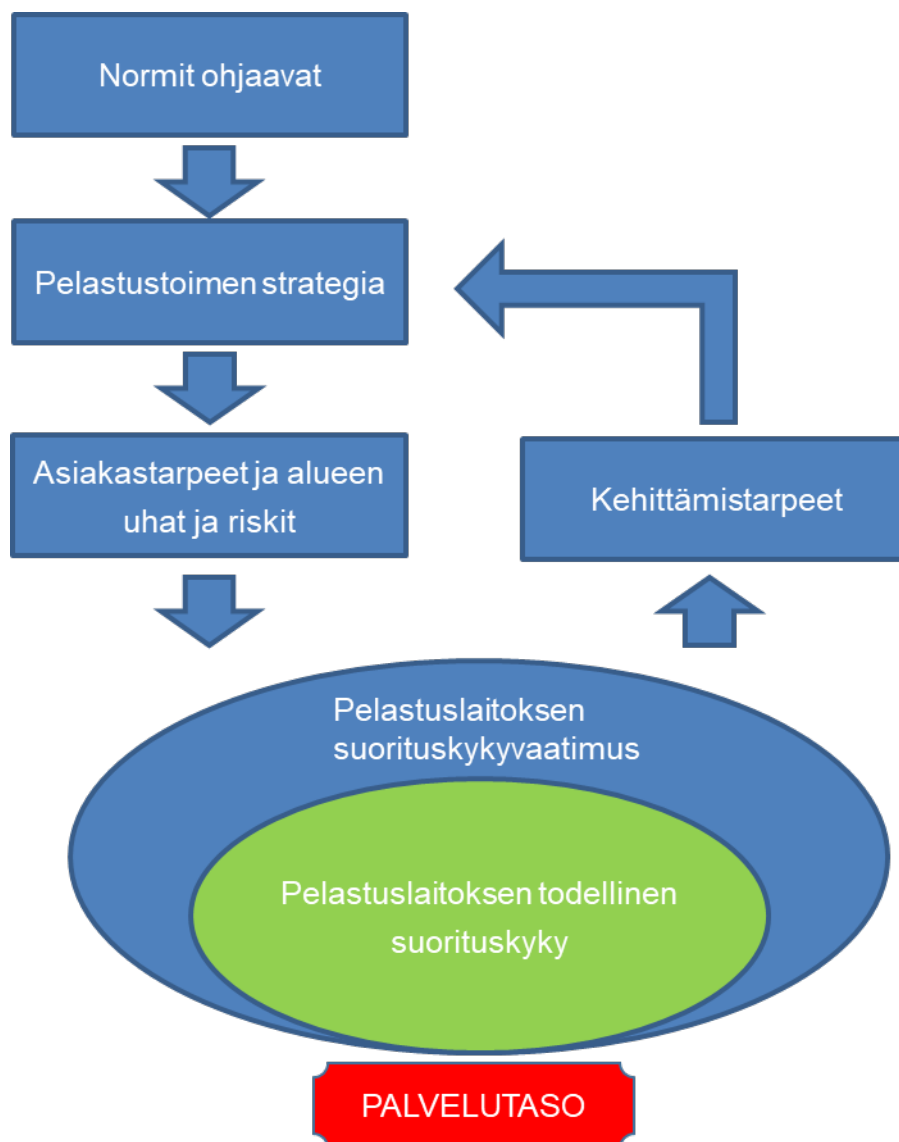
Taulukossa 1 on lisäksi kuvattu kuvitteellisen pelastuslaitoksen toimintaympäristön analysointiprosessin tärkeimmät asiakokonaisuudet. Pelastuslaitoksille lähetetystä kyselystä nousi analyysivaiheessa esille, että valtakunnallista riskianalyysiä ja siitä muodostettua riskiruudukkoa ei oltu päivitetty vuoden 2012 jälkeen. Tämä vahvistaa sitä, että toimintaympäristön analyysiä pitää tehdä tässä prosessin vaiheessa säännöllisesti ja järjestelmällisesti. Toimintaympäristöanalyysin tehtävänä on kuvata ja tuoda esille ilmiöitä, jotka ovat merkityksellisiä pelastuslaitoksen toiminnan suunnittelussa. Tavoitteena on saada toimintaympäristön nykytilasta mahdollisimman todenperäinen kuva ja siinä odotettavissa tai ennustettavissa olevat muutokset. Tunnistetuille ilmiöille pelastuslaitoksen on kyettävä vastaamaan omalla suorituskyvyllään (ks. kuvio 8) ja päätettävä, miten riskit ja uhat torjutaan. Suorituskyky käsitteenä on pelastustoimessa vielä varsin tuore termi. Laamasen mukaan (2005) suorituskyvyssä on kyse mittaamisella hankitusta tiedosta eli siitä, miten organisaatio tai prosessi kykenee tarjoamaan siltä edellytettyä palvelua. Johtamisen ja ohjauksen kannalta suorituskyky on merkityksellistä, jos sitä kyetään käyttämään päätöksenteon tukena (Laamanen 2005, 19). Toimintaympäristön jatkuva ja systemaattinen analysointi on osa strategisen suunnittelun ja johtamisen ylläpitämistä.

Taulukko 1. Toimintaympäristön analysointi palvelutasopäätöksen pohjaksi.

Prosessin kuvaus	Syöte	Tarkempi kuvaus tehtävistä	Toimijat, prosessin omistaja	Tuotos
Toimintaympäristön analyysin ja riskienhallinnan periaatteiden suunnittelu. Hyödynnetään valtakunnallista riskiruudukkoa	Pelastustoimen normisto, sairaanhoitopiirin palvelutasopäätös, alan ja alueen strategiset linjaukset, asiakasymmärrys sekä valitut painopistealueet	Päätetään valmistelijat ja menetelmät kokonaisuuden analysoimiseksi. Hyödynnetään strategian työkaluja ja muiden turvallisuustoimijoiden lausuntoja	Pelastuslaitoksen johtoryhmä, vuoropuhelu johtokunnan ja aluehallintoviraston kanssa lopullisista linjauksista	Valmis toimintaympäristöanalyysi. Uhkakuvat ja riskit tiedostettu ja pelastuslaitoksen suorituskykyvaatimukset luotu.

Toimintaympäristön analyysissä kuvitteellinen pelastuslaitos voisi hyödyntää esimerkiksi PESTE-analyysiä. Tässä menetelmässä huomioidaan ja luokitellaan yhteiskunnan muutostekijät poliittishallinnollisiin, taloudellisiin, sosiokulttuurisiin, teknologisiin ja ympäristöön liittyviin tekijöihin. Pelastusalalla on menetelmästä hyviä kokemuksia mm. Pelastusopistolla, joka hyödynsi menetelmää Pelastustoimen tulevaisuusluotausraadin raportissaan (Pelastusopisto tutkimusraportti 2/2008, 3).

Tässä osaprosessissa päätetään suunnitelmista riskien poistamiseksi, hallittavasta tasosta tai niiden siedettävänä pitämisestä. Toimintaympäristöanalyysin perusteella määritellään ylätasoa suorituskyvyt ja laaditaan suunnitelmat koko pelastustoiminta-alueen suorituskykyjen rakentamiselle. Prosessista saatua tietoa hyödynnetään erityisesti palvelusopäätöksen valmistelussa. Pelastuslaitoksen suorituskykyvaatimus tulee määritellä alueen uhkia ja riskejä vastaaviksi. Pelastuslaitokselle määritelty suorituskyky ei välttämättä vastaa toimintaympäristöstä nousevia uusia uhkia ja vaatimuksia vastaavaksi päivittäin. Tämän johdosta kuvitteellisella pelastuslaitoksella pyritään systemaattisesti prosessien kautta kehittämään pelastuslaitoksen todellista suorituskykyä strategian pohjalta. Alla kuviossa 8 on kuvattuna suorituskykyvaatimusten yhteyttä kuvitteellisen pelastuslaitoksen strategiaan ja miten toimintaympäristöstä kerätyllä tiedolla pyritään kehittämisen kautta parantamaan kuvitteellisen pelastuslaitoksen todellista suorituskykyä.



Kuvio 8. Toimintaympäristön ja suorituskykyvaatimusten yhteys kuvitteellisen pelastuslaitoksen palvelutasoon.

Toimintaympäristön analyysin tuotoksena syntyneet tulokset ovat syötteinä seuraavaan osaprosessiin, joka on strateginen suunnittelu ja ohjaus. Kun on käytössä todenmukainen analyysi toimintaympäristön tilasta, alueen merkittävistä uhista ja riskeistä sekä vaatimuksista kuvitteellisen pelastuslaitoksen suorituskyvyille, voidaan ryhtyä suunnittelemaan pelastuslaitoksen toimintaa. Alla olevassa taulukossa 2 on selvennetty kuvion 7 toisen osaprosessin, strateginen suunnittelu ja ohjaus prosessia tarkemmin, JHS 152 mukai-

sen toiminto -taulukon avulla. Tämän osaprosessin tärkein yksittäinen prosessi on tutkimustehtävänä oleva palvelutasopäätös ja sen tuominen organisaation suunnitteluun ja päätöksentekoon.

Taulukossa 2 on kuvattu kuvitteellisen pelastuslaitoksen strategisen suunnittelun osaprosessia. Pelastuslaitoksille lähetetystä kyselystä nousi analyysivaiheessa esille, että palvelutasopäätökseen pitäisi kytkeä mittaaminen ja mittareiden tulisi olla valtakunnallisia. Tässä osaprosessissa vahvistetaan pelastuslaitoksen arvot ja visiot, tarkennetaan perustehtäviä ja linjataan palvelutasopäätöksen valmisteluun vaikuttavat ilmiöt, tulevaisuuden kehittämissuunnat, tavoitteet, päämäärät, mittarit ja pelastuslaitoksen tavoiteltava suorituskyky. Prosessi yhteensovittaa strategisten asiakirjojen laadintaa ja valmistelua. Esimerkkinä tyypillisistä asiakirjoista pelastuslaitoksella voisivat olla taloussuunnitelma, käyttötaloussuunnitelma, henkilöstösuunnitelma, investointisuunnitelma ja pelastuslaitoksen omavalvontaohjelma. Tärkeätä kuitenkin on päättää tässä prosessissa siitä, mitä kaikkia suunnitelmia kuvitteellisella pelastuslaitoksella tulee olla, jotta toimintaympäristöstä tuleviin haasteisiin kyetään vastaamaan. Tämän osaprosessin tuotoksia ovat erityisesti prosessista tulevat erilaiset päätökset, kuten konstruktion lopputuotoksena oleva palvelutasopäätöksen laatimisen prosessi.

Taulukko 2. Strateginen suunnittelu ja ohjaus palvelutasopäätöksen laatimisessa.

Prosessin kuvaus	Syöte	Tarkempi kuvaus tehtävistä/tekemisestä	Toimijat	Tuotos
Päätös palvelutasosta	Riskiperusteisen toimintaympäristö-analyysin tulokset (edellisestä osaprosessista)	Käynnistysvaihe Laatimisvaihe Päätösvaihe Mittareiden laatiminen ja palautetiedon hyödyntäminen	Johtoryhmä valmistelee. Johtokunta-kunta käsittelee ja päättää	Hyväksytty palvelutaso

Edellä mainittujen yksittäisten suunnitelmien ja asiakirjojen käytännön valmistelu tapahtuu joissain toisessa osaprosessissa. Prosessimainen työskentelytapa organisaatiossa edellyttää eri toimintojen aukikirjoittamista sekä tietyn prosessin mukaan etenemistä ja

tästä syystä eri suunnitelmien laatiminen tapahtuu strategisen suunnittelun ja ohjausprosessin antamien ohjeiden mukaisesti. Valmisteluvastuu eri osaprosessille tapahtuu kuvitteellisen pelastuslaitoksen päättämän prosessikartassa olevien muiden prosessikonaisuuksien alla. Valmiit tuotokset vahvistetaan strategisen suunnittelun ja ohjauksen osaprosessissa. Vahvistettujen suunnitelmien toteutusvastuut (prosessin omistajat) määritellään suunnitelmissa tai erillisessä vahvistuspäätöksessä, samoin kun vastuut toteutuksen valvonnasta.

Taulukossa 3 on kuvattu kuvitteellisen pelastuslaitoksen palvelutuotannon ohjausprosessia. Pääosa syötteistä palvelutuotannon ohjaus –prosessiin tulee strategisen suunnittelun osaprosessista, mutta syötteitä saadaan myös ydinprosesseista ja tukiprosesseista suoraan (ks. liite 4). Tämän osaprosessin tärkein tehtävä on yhteensovittaa palvelutasopäätöksessä kirjatut tavoitteet. Pelastuslaitoksille lähetetystä kyselystä nousi analyysivaiheessa esille, että palvelutasopäätökseen käytettäviä resursseja tulee kohdentaa paremmin. Tässä osaprosessissa tarvitaan oikein suunnattua resurssia toteutuksen ohjaamiseen, valvontaan ja raportointiin. Tästä syystä kuvitteelliselle pelastuslaitokselle laaditaan vuosittain toimintasuunnitelma, jonka avulla päätettyä palvelutasoa toteutetaan ja seurataan. Palvelutuotannon ohjauksessa, toimintasuunnitelman tavoitteet pilkotaan pienempiin kokonaisuuksiin ja vastuutetaan sekä aikataulutetaan aliprosessien (ks. liite 4) omistajia toteuttamaan tehdyt suunnitelmat. Olennaista on ryhtyä toimenpiteisiin, mikäli asetettuja tavoitteita ei saavuteta suunnitellussa aikataulussa. Osaprosessissa on tärkeitä kerätä jatkuvaa ajantasaista seurantatietoa palvelutuotannon toteutumisesta.

Taulukko 3. Palvelutuotannon ohjaus palvelutasopäätöksen valmistelussa.

Prosessin kuvaus	Syöte	Tarkempi kuvaus tehtävistä	Toimijat	Tuotos
Palvelutasopäätöksen toteutuksen ohjaus, valvonta ja raportointi	Hyväksytyt suunnitelmat ja yhteisymmärrys resursseista (hyväksytty palvelutasopäätös)	Resurssien ja tavoitteiden yhteensovittaminen ydinprosessien kesken.	Prosessien omistajat ja prosessiryhmä sekä ohjausprosessin omistaja	Yhteisymmärrys resurssien jakamisesta sekä toimintasuunnitelma palvelutasopäätöskaudelle

Taulukossa 4, on kuvattu kuvitteellisen pelastuslaitoksen laadun hallinta ja kehittäminen osaprosessia. Pelastuslaitoksille lähetetystä kyselystä nousi analyysivaiheessa esille, että pelastuslaitoksilla on selkeästi tarve analysoida onnistumistaan ja vaikuttavuutta edellisestä palvelutasopäätöskaudesta. Uuteen konstruktion on luotu tästä syystä neljäs osaprosessi, jossa tätä toteutunutta kautta voidaan systemaattisesti ohjata ja valvoa. Laadun hallinta ja kehittäminen osaprosessi kerää olemassa olevat tiedot yhteen, joka jäsenetään ja jalostetaan pelastuslaitoksen omavalvontaohjelmaksi (Ks. liite 4). Osaprosessin valmistelijat yhdenmukaistavat edellä mainittujen prosessien arviointia ja kehittämisehdotusten tekemistä. Esille nousseet kehittämistoimenpiteet toimivat osaprosessin toimintaympäristön analyysi prosessin ja strategisen suunnittelun osaprosessin syöteinä. Osaprosessissa laadun hallinta ja kehittäminen valmistellaan päätettyjen linjausten pohjalta ehdotus pelastuslaitoksen omavalvontaohjelmaksi. Suunniteltu omavalvonta antaa yhteisiä perusteita pelastuslaitoksen palvelujen suunnittelulle sekä organisaation oman toiminnan systemaattiselle tietoperusteiselle kehitystyölle. Tämän jälkeen pelastuslaitoksen johtaminen ja ohjausprosessin omistaja hyväksyy omavalvontaohjelman käyttöönotettavaksi tai esitettäväksi kuvitteellisen pelastuslaitoksen johtokunnalle hyväksyttäväksi. Näin toimien prosessityö on jatkuvaa, jokapäiväistä kehittämistä.

Taulukko 4. Laadunhallinta ja kehittäminen palvelutasopäätöksen seurannassa.

Prosessin kuvaus	Syöte	Tarkempi kuvaus tehtävistä/tekeminen	Toimijat	Tuotos
Toteutuksen laadullinen seuranta	Toimintasuunnitelma palvelutasopäätöskaudelle ja käytettävissä olevat resurssit	Laaditaan esitys kuvitteellisen pelastuslaitoksen omavalvontaohjelmaksi	Ydinprosesseista muodostettu prosessiryhmä + johtoryhmä	Esitys omavalvontaohjelmasta palvelutason toteutumisen seuraamiseksi

Palvelutasopäätöksen laatimisen prosessi on vain yksi osaprosessi monista kuvitteelliselle pelastuslaitokselle laadittavista prosessista, jonka syntyminen vaikuttavat useat eri vaiheet edellä kuvatulla tavalla. Uutta konstruktiota luotaessa on pyritty kuvaamaan kaikkia niitä tasoja, mihin pelastuslaitoksen palvelutasopäätöksen laatiminen kytkeytyy ja

minkälaista kokonaistietämystä ja -suunnittelua prosessien kuvaaminen kokonaisarkkitehtuurimenetelmän ja prosessien kuvaamisen avulla edellyttävät. Pelastustoimessa kokonaisuuden hallintaa hankaloittaa erityisesti vielä se, että toimialalla ei ole vahvistettua viite- ja kokonaisarkkitehtuuria. Tästä johtuen edellä kuvatussa konstruktiossa on paljon jouduttu tekemään kuvitteellisia ratkaisuja.

Tutkimustehtävänä ollut uuden konstruktio luominen on nyt saatu valmiiksi. Edellä esitetty kuvitteellinen prosessimalli on sijoitettu osaksi pelastuslaitoksen johtaminen ja ohjausprosessia. Palvelutasopäätöksen syntyminen on ajateltu muodostuvan tässä kuvitteellisessa mallissa strateginen suunnittelu ja ohjaus osaprosessissa. Jotta prosessimaisen kehittämisen jatkuvuus saadaan toteutumaan edellä kuvattujen suunnittelumenetelmien (JUHTA) mukaisesti, johtaminen ja ohjausprosessin vaiheisiin on lisätty sekä palvelutasopäätöksen ohjauksen ja valvonnan osaprosessi että laadunhallinta ja kehittäminen osaprosessi. Näin toimittuna ympyrä sulkeutuu kuvion 7 mukaisesti (nuoli palaute- ja poikkeamatieto) sekä toiminta-arkkitehtuurin loogisella tasolla (kuvio 3), jossa halutaan vastauksia kysymykseen, miten tehdään.

Tutkimuksen tuloksena syntynyt konstruktio on laadittu hyödyntäen sekä aikaisemmista tutkimuksista tehtyjä havaintoja että tähän tutkimukseen laaditun kyselyn vastauksista muodostettuja teemoja. Keskeiset havainnot kyselytutkimuksesta olivat, että palvelutasopäätösdokumentin muodostaminen keskittyy pelastuslaitoksissa vain rajoitetulle määrälle henkilöstöä ja sen laatiminen vaatisi lisää suunnitelmallisuutta ja järjestelmällisyyttä. Lisäksi pelastuslaitosten eri osastojen välillä on palvelutasopäätöksen valmisteluvaiheessa päällekkäistä tekemistä, luotettaville sekä pelastusalan yhtenäisille mittareille on tilausta sekä sidosryhmien ja yhteistyöviranomaisten kuulemista tulisi yhdenmukaistaa. Kaikkea ei ole voitu ottaa mukaan lopulliseen prosessimalliin, mutta erityisesti epäkohdat sekä toimimattomuutta aiheuttaneet asiat on pyritty välttämään konstruktioissa. Aikaisemmat tutkimukset ovat synnyttäneet uutta ajattelua tutkijassa, mikä on osaltaan tarkentanut lopullisen konstruktion kokonaisrakennetta. Uuden prosessin kuvaaminen on lähtenyt liikkeelle tarpeesta, johon on haluttu hakea ratkaisua yhtenäisen suunnittelumenetelmän avulla. Tutkijalle on ollut merkityksellistä havaita, että kokonaisarkkitehtuuri ja prosessien kuvaaminen vaativat yllättävän paljon tietoa ja ymmärrystä tutkimuksessa kuvattujen menetelmien käyttämisestä. Järjestelmällinen työ- ja menetelmätapa vaatii tekijältään hyvää perustietoa kuvattavan organisaation toiminnasta ja olemassa olevien tietojen rakenteesta sekä niiden tuottamien palveluiden muodostamasta kokonaisuudesta.

5. TUTKIMUKSEN KONTRIBUUTIO TEORIAAN

Tämän tutkimuksen tutkimustehtävänä oli konstruoida palvelutasopäätöksen laatimisen prosessi kuvitteelliselle pelastuslaitokselle. Konstruktiota laatiessa hyödynnettiin pelastuslaitokselle tehtyä kyselyä ja tähän tutkimukseen valittuja aikaisempia tutkimuksia kokonaisarkkitehtuurista ja prosessijohtamisesta. Lisäksi uuden konstruktion luomisessa pyrittiin tarkastelemaan palvelutasopäätöksen prosessia puhdistetussa muodossa, eikä se vastaa välttämättä edellä esitetyistä seikoista johtuen kaikilta osin todellisuutta. Tutkimustehtävää laadittaessa puhuttiin myös ideaalityypin käsitteestä, jonka avulla voidaan ottaa Weberin ideaalimallin mukaan haltuun todellisuutta puhdistetussa muodossa. Vartolan (1979) mukaan on hyödyllistä ajatella ilmiöitä siten, että vain yksi tai rajattu joukko selittäisi tekijöitä. Ideaalityypin tehtävänä on toimia vain menetelmällisenä apuna tosiasiallisen toiminnan selittämisessä (Vartola 1979, 88). Tässä tutkimuksessa luotu konstruktiio on luonteeltaan ideaalityyppi pelastuslaitoksen palvelutasopäätöksen laatimisen prosessimalliksi. Tämän konstruktion luomisen rajattuna joukkona pidettiin kuvitteellista pelastuslaitosta. Esille nostettuja teemoja ja ilmiöitä selitetään ideaalimallin mukaisesti yhden kuvitteellisen pelastuslaitoksen kautta. Uuden mallin laatimisessa on hyödynnetty ideaalityyppimetodia, koska malli on rakennettu korostamalla tietystä näkökulmasta pelastustoimen ja pelastuslaitosten kannalta keskeisiä piirteitä ja jätetty pois joitain tutkijan näkökulmasta vähemmän oleellista toimintaa tai ilmiöitä. Pohjatietona käytettiin pelastuslaitoksille lähetettyä kyselyä ja siitä poimittuja informanttien antamia keskeisiä ajatuksia palvelutasopäätöksen laatimisen kolmesta vaiheista. Tutkijan kyselyyn luomat kolme vaihetta ovat osa ideaalityyppiajatusta ottaa tutkittavaa todellisuutta paremmin haltuun. Näin ajateltuna oli mahdollista saada yksipuolisesti ja rajatulta alueelta tietoa pelastuslaitosten palvelutasopäätöksien syntymisistä. Nyt luotu uusi konstruktiio on siis yksi mahdollinen prosessimalli palvelutasopäätöksen laatimiseksi, mutta sen syntymiseen on käytetty yksinkertaisia ajatuskuvia kuvitteellisesta kohteesta ideaalityyppimetodin mukaisesti.

Miten sitten tähän tutkimukseen valikoidut aikaisemmat tutkimukset kokonaisarkkitehtuurista ja prosessijohtamisesta kytkeytyivät tutkimuksessa saatuihin tuloksiin? Nyt kun uusi malli on rakennettu, voidaan arvioida aiempien tutkimusten yhteyttä tämän tutkimuksen lopputuloksena syntyneeseen uuteen konstruktiioon. Penttisen (2018) tutkimuk-

set kokonaisarkkitehtuurista osoittivat, että menetelmän käyttöönotto Suomen julkishallinnossa ei ole onnistunut toivotulla tavalla. Tämän tutkimuksen konstruktioita laadittaessa tuli samanlainen tunne, koska pelastustoimella ei ole vahvistettua kokonaisarkkitehtuurin viitekehystä, mihin yksittäinen pelastuslaitos voisi tukeutua omassa kokonaisarkkitehtuurissaan. Tutkimuksessa laadittu palvelutasopäätöksen laatimisen prosessimalli kuitenkin kytkettiin kuvitteelliseen toimialan kokonaisarkkitehtuuriin ja itse luotuun pelastuslaitoksen kokonaisarkkitehtuuriin. Tämä siitä syystä, että prosessin omistajan on JHS 152 mukaisesti huolehdittava siitä, että irrallisia prosessikuvauksia ei saa olla ja prosessi on aina osa organisaation kokonaisarkkitehtuuria (JUHTA 2012, 6). Konstruktion valmistuttua jäi vielä epäselväksi, miten kokonaisarkkitehtuuri vaikuttaa yksittäisen prosessin syntymiseen, koska tässä tutkimuksessa ei ollut mahdollisuutta kuvata kokonaisarkkitehtuurin kokonaisuutta kuin kuvitteellisella tasolla. Penttinen (2018) mainitsi kokonaisarkkitehtuurin keskeisinä heikkouksina aikapulan, erityisosaamisen puutteet ja sen että keskitytään liiaksi suunnitteluun ja toimintojen kuvaamiseen. Tavoiteltavaa sen sijaan Penttisen (2018) mukaan olisi, että kokonaisarkkitehtuurissa keskityttäisiin jatkuvaan kehittämistoimintaan (Penttinen 2018, 58). Tämän tutkimuksen tuotoksena syntyneessä konstruktiossa otettiin huomioon jatkuva kehittämistoiminta luomalla palvelutasopäätöksen laatimisen toteutukseen erillinen laadullinen seuranta ja esitys omavalvontaohjelmaksi. On myös huomioitavaa, että pelastuslaitoksille lähetetyn kyselyn vastauksista nousi saman suuntainen teema esille ja näin voidaan syntyneen konstruktion myötä vahvistaa Penttisen (2018) aiemmin saama tulos jatkuvan kehittämistoiminnan tärkeydestä kokonaisarkkitehtuurityössä.

Laine (2011) oli omassa tutkimuksessaan kehittänyt ketterää kokonaisarkkitehtuurimenetelmää yksityisellä sektorilla, jossa ongelmia nähtiin kokonaisarkkitehtuurityöhön tartumisessa (Laine 2011, 2). Laineen tutkimustulokset saavat vahvistusta tämän tutkimuksen konstruktion laatimisesta. Konstruoitu palvelutasopäätöksen laatimisen prosessimalli piti kytkeä osaksi kuvitteellisen pelastuslaitoksen kuvitteellista kokonaisarkkitehtuuria ja tässä työssä olisi kaivattu ketterämpää menetelmää kokonaisarkkitehtuurin ja valmiin prosessimallin yhteyden löytämiseksi. Oli selvää, että tässä tutkimuksessa kokonaisarkkitehtuurin eri tasot piti esittää riisutussa muodossa, ideaalityypiajatuksen pohjalta. Tämä oli kuitenkin kokonaisuuden ymmärtämisen kannalta välttämätöntä, jotta syntynyt konstruktio kyettiin kiinnittämään edes jollakin tavalla toimialan kuvitteelliseen viite- ja kokonaisarkkitehtuuriin. Ketterämmälle kokonaisarkkitehtuurimenetelmälle on

varmasti tarvetta, koska tästä tutkimuksesta saatu kokemus on, että tuntui haastavalta kytkeä uusi prosessikuvaus toimialan viitteelliseen kokonaisarkkitehtuuriin. Prosessikuvauksia laadittaessa kävi selväksi, että eri tasoilla olevat prosessi ja osaprosessit eivät saa olla ristiriidassa keskenään. Pitää olla selvillä, minkä tason kuvausta laaditaan ja erityisesti mitä käyttötarkoitusta varten kuvausta tehdään. Tässä kohdassa toimialan viite- ja kokonaisarkkitehtuurin olemassaolo on perusteltua.

Syynimaan (2009) tutkimuksessa keskiöön nousivat epäselvät työnkuvaukset Seinäjoen ammattikorkeakoulun tietohallinnon henkilökunnalla. Tästä syystä kokonaisarkkitehtuurityötä ja menetelmän käyttöönottoa ei koettu ammattikorkeakoululla mielekkääksi (Syynimaa 2009, 6). Tässä tutkimuksessa ei päästy niin pitkälle, että olisi voitu tehdä johtopäätöksiä työnkuvien epäselvyyksistä, mutta konstruktioita laadittaessa pyrittiin nimeämään selkeästi ne toimijat, jotka ovat vastuullisia tai prosessin omistajia prosessikuvausten eri tasoilla. Tässä mielessä Syynimaan (2009) saamat tulokset olivat hyödyllisiä konstruktion synnyttämisessä ja samat haasteet pyrittiin välttämään uutta konstruktioita luotaessa. Samaa asiaa vahvistaa myös pelastuslaitoksille lähetetyn kyselyn vastaajat. Yhdeksi teemaksi nimettiin aineistoa analysoitaessa järjestelmällisyys. Informantit kaipaivat selkeitä valtakunnan tason ohjeita, jotta päällekkäistä tekemistä palvelutasopäätöksen valmistelussa pystyttäisiin välttämään. Tässä mielessä työnkuvien ja vastuutahojen määrittäminen kokonaisarkkitehtuurissa ja sitä kautta myös yksittäisille prosesseille saavat vahvistusta myös tämän tutkimuksen tuloksista. Tarkemmat työnkuvaukset kuitenkin korostuivat enemmän tässä työssä yksittäisen osaprosessin kuvaamisessa ja toimijoiden vastuuttamisena (ks. taulukko 2).

Manneroosin (2013) mukaan prosesseilla tulee olla selkeät omistajat, joilla on vastuu kehittää toiminnan kokonaisuutta. Tämä on todettu potilasprosesseja kehiteltäessä julkisessa terveydenhuollossa (Manneroos 2013, 81). Tässä tutkimuksessa informanteilta saaduista vastauksista voidaan tehdä samansuuntainen tulkinta. Vastauksia analysoitaessa yhdeksi teemaksi nousi resurssien oikea kohdentaminen, joka huomioitiin myös uutta konstruktioita rakennettaessa. Prosessikuvauksia laadittaessa nimettiin kaikille osaprosesseille omistajat ja tärkeimmät toimijat sekä resurssit prosessin valmisteluun (Ks. taulukko 3). Tämä tutkimuksen konstruktio vahvistaa Manneroosin (2013) saamia tuloksia prosessin omistajien nimeämisen tärkeydestä.

Haapaniemen (2010) mukaan prosessien hallinnan olennainen osa on mittaaminen. On hankala ohjata ja johtaa prosessia, jos sitä ei voida mitata. Tämä on todettu Haapaniemen

mukaan teollisuudessa yritystoiminnan yhtenä menestymisen lähtökohtana (Haapaniemi 2010, 64). Tämä tutkimus vahvistaa Haapaniemen tutkimuksesta saatuja tuloksia. Pelastuslaitoksille lähetetyn kyselyn tuloksia analysoitaessa tuli esille mittaaminen ja yhtenäisten mittareiden tärkeys myös pelastuslaitoksilla. Yhdeksi tämän tutkimuksen teemaksi nostettiin mittareiden laatimisen huomioiminen uudessa palvelutasopäätöksen laatimisen prosessissa. Valmiissa konstruktiossa on kirjattu mittareiden laatiminen osaksi palvelutasopäätösprosessia (ks. taulukko 2)

Pulkkisen (2008) väitöstutkimuksen yksi keskeinen johtopäätös oli, että prosessien tietojen ei pidä virrata yksistään ylhäältä alaspäin vaan tietojen pitää palautua organisaation päätöksentekijöille hyödynnettäväksi jatkokehittelyä varten (Pulkinen 2008, 103). Tämän tutkimuksen lopputuloksena syntyneeseen konstruktion rakennettiin prosessimainen jatkuvan kehittämisen malli. Pelastuslaitoksille suunnatun kyselyn tuloksena myös informantit kaipasivat jatkuvuutta ja jatkuvan kehittämisen vaihetta palvelutasopäätöksen laatimiseen. Saadun aineiston perusteella nousi esille, että mennyttä palvelutasokautta tulisi systemaattisesti arvioida. Tämä lisättiin uuteen konstruktion osaprosessiksi nimellä laadunhallinta ja kehittäminen (Ks. taulukko 4). Yhtenä mahdollisena tapana tässä tutkimuksessa esitettiin erillistä omavalvontaohjelman laatimista laadun ja kehittämisen hallitsemiseksi. Uusi prosessimalli palvelutasopäätöksen laatimiseksi vahvistaa tältä osin Pulkkisen (2008) väitöstutkimuksessa tehtyjä johtopäätöksiä.

Nyt kun uusi konstruktion on luotu, yhteenvetona voidaan sanoa, että uuden konstruktion myötä on tullut vahvistusta sille, mitä aiemmin on kokonaisarkkitehtuurista ja prosessijohtamisesta tutkittu. Tutkimuksen edetessä ja konstruktoita luotaessa havaittiin, että toimialan kokonaisarkkitehtuurin kytkeminen yksittäisen pelastuslaitoksen kokonaisarkkitehtuuriin vaatii runsaasti ylätasoon suunnittelutyötä. Tähän suunnittelutyöhön pitäisi luoda sellainen malli, joka mahdollistaa helpommin kokonaisarkkitehtuurityön aloittamisen. Lisäksi kokonaisarkkitehtuurin tulee olla yhteydessä organisaatiolle luotuihin prosesseihin. Tässä tutkimuksessa kytkentä tehtiin vain yhden osaprosessin kautta ja havaittiin, että prosessikuvauksissa tulee huomioida yhteydet sekä ylätasoon että alatasoon prosesseihin ja tämän lisäksi organisaation kokonaisarkkitehtuuriin. Konstruktoita luotaessa selvisi myös, että prosessin omistajuus ja mittareiden huomioiminen palvelutasopäätösprosessin laatimisessa on kokonaisuuden ja prosessikuvausten toimivuuden kannalta merkityksellistä.

Kokonaisarkkitehtuurimenetelmä ja prosessien kuvaaminen yhdenmukaisella tavalla julkisella sektorilla on varmasti perusteltua. Kerätyn aineiston ja uuden konstruktion pohjalta voidaan sanoa, että menetelmien käyttöönotto vaativat runsaasti perehtymistä arkkitehtuurityöhön ja osaamista julkisen hallinnon prosessien kuvaamisesta. Organisaatioiden toiminnan ja palveluiden yhteentoimivuuden parantaminen ovat kokonaisarkkitehtuurityön keskeisiä tavoitteita (JUHTA 2017, 3). Tässä työssä havaittiin, miten tärkeätä on ymmärtää prosessien eri kuvaustasojen yhteys toisiinsa ja miten yksittäinen prosessi liittyy prosessikarttaan ja sitä kautta toimialan omaan viite- ja kokonaisarkkitehtuuriin. Toiminnalla ja kuvattavilla asioilla pitää olla yhteys sekä alaspäin että ylöspäin, jotta organisaatioissa ymmärretään kuvattavien toimintojen keskinäiset riippuvuudet. Tämän oivaltaminen kokonaisarkkitehtuuri- ja prosessityössä mahdollistaa hallittujen muutosten tekemisen ja jatkuvan oman toiminnan systemaattisen kehittämisen.

6. YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET

6.1 Johtopäätökset

Tutkijan on itse pohdittava ja analysoitava tuloksia sekä tehtävä tuloksista omia johtopäätöksiään. Tärkeää on esimerkiksi pohtia, miten informanttien ilmaukset ja tutkijan omat kysymysten asettelut ovat vaikuttaneet kokonaistuloksen muodostumiseen. Tutkimuksen tuloksiin liittyy aina moninkertaisia tulkintoja. Tutkija, tutkittava ja vielä tutkimuksen lukijakin tulkitsevat kokonaisuutta aina omalla tavallaan (Hirsjärvi ym. 2007, 224).

Tutkimuksen tarkoituksena oli ratkaista asetettu tutkimustehtävä ja konstruoida kuvitteelliselle pelastuslaitokselle toimiva prosessi palvelutasopäätöksen laatimiseksi. Tutkimusmenetelmäksi valikoitui konstrukttiivinen tutkimusote, jonka avulla muodostettiin malli palvelutasopäätöksen laatimiseksi, kyselytutkimuksesta saatua aineistoa hyödyntäen. Gummessonin (2000) mukaan tapaustutkimukset jaetaan tulosten mukaan joko tulosten yleistettävyyttä tavoitteleviin tai tapauskohtaisia päätelmiä tavoitteleviin tutkimuksiin (Gummesson 200, 84–85) Valmistunut konstruktio edustaa tässä mielessä enemmän jälkimmäistä, koska kyseessä oli yksittäinen tapaustutkimus yksittäisellä toimialalla, tarkoin rajatusta aihealueesta. Tuloksista ei ole mielekästä tehdä laajempia yleistyksiä.

Tutkimuksessa havaittiin palvelutasopäätöksen synnyttämisessä tiettyä toimimattomuutta sekä vastaavasti ilmiöitä, jotka toimivat hyvin. Tutkimuksen lopputuloksena syntyneessä konstruktiossa kyettiin hyödyntämään informanttien vastauksissaan esille nostamia ilmiöitä, tähän tutkimukseen valittuja aikaisempia tutkimuksia sekä oman toimialan kuvitteellista kokonaisarkkitehtuuria ja prosessimaista johtamistapaa. Tässä mielessä tutkimuksen lopputuloksena syntyneitä prosessimallia voidaan pitää onnistuneena, koska tehdyn selvityksen tuloksia kyettiin hyödyntämään, aikaisemmat tutkimukset tukivat konstruktion luomista ja esille nostetut teemat auttoivat uuden konstruktion syntymistä.

Tutkimuksen aikana tehtiin yhteistyötä sisäministeriön pelastusosaston kanssa, koska pelastuslaitosten prosessityön kytkeminen toimialan viite- ja kokonaisarkkitehtuuriin oli vielä kesken. Tämä selvisi tutkimustyön edetessä ja avasi tutkijalle paljon uusia näkemyksiä ja aiheeseen vaikuttavia yksityiskohtia. Ojasalon (2015) mukaan kehittämistyössä

pitää olla itselleen mahdollisimman rehellinen ja sitoutuminen esimerkiksi toimeksiantajan arvoihin, asenteisiin ja totuttuihin käytänteisiin saattavat olla haasteellisia. Nämä kaikki voivat vaikuttaa työn eri vaiheissa lopputulokseen. Ihmisillä on ennakkokäsityksiä itselleen tärkeistä asioista ja ne saattavat ohjata myös ilmiöiden tulkintaa. Tutkijan on hyvä nämä edellä mainitut haasteet tiedostaa, mutta ne eivät saa ohjata tosiasioiden tulkittamista (Ojasalo ym. 2015, 49).

Tutkimuksessa luodun konstruktion eri kehitysvaiheissa törmättiin kokonaisarkkitehtuurin haastavuuteen julkisella sektorilla. Saman haastavuuden on todennut myös Penttinen (2018, 58) väitöskirjansa yhteenvedossa. Kokonaisarkkitehtuurin ja prosessimaisen ajattelutavan sisäistäminen vaativat pelastuslaitosten johdolta sekä valtion tason toimijoilta avointa vuoropuhelua nykyistä enemmän. Kysymys on yhteisten asioiden systematisemmasta kuvaamisesta, asiakasnäkökulmaa korostaen. “Näin meillä toimitaan” yksinkertaistettuna kuvaa prosessimaista johtamista kokonaisarkkitehtuurin viitekehyydessä. Tutkimuksessa on nostettu esille yksittäisen tapauksen (palvelutasopäätöksen laatiminen) kautta pelastustoimessa ja pelastuslaitoksella tunnistettavia haasteellisia ilmiöitä ja kehityskohteita. Erityisesti matka, joka kuljettiin konstruktioita luotaessa, on ollut opettavainen. Tutkimuksen edetessä ja uutta konstruktioita ideoitaessa, tutkimusmatka on tuonut tutkijalle uutta tietoa kokonaisarkkitehtuurista ja prosessien kuvaamisesta sekä erityisesti niiden rakenteiden kytkemisestä toisiinsa koko pelastustoimessa.

Tutkimukselle haasteita toi erityisesti pelastustoimen johtamisjärjestelmien erilaisuus eri pelastuslaitoksissa. Palvelutasopäätöksen laatiminen prosessilähtöisellä ajattelutavalla ei ole pelastustoimessa eikä pelastuslaitoksissa vallitsevana tapana muodostaa palvelutasopäätöstä. Tämä kävi ilmi tehdyn kyselyn vastauksista ja antoi lisämotivaatioita tutkijalle luoda mahdollisimman selkeä, järjestelmällinen ja yksinkertaisesti kuvattu kuvitteellinen prosessimalli valitusta aiheesta.

Konstruktiiivisen tutkimuksen olennainen osa on sitoa kohteena oleva ongelma aikaisempaan tietämykseen aiheesta ja osoittaa luodun konstruktion toimivuus käytännössä (Kaasanen 1991 ym., 305). Luodun konstruktion toimivuuden osoittaminen käytännössä jäi tästä tutkimuksesta pois, koska sen toteuttaminen ei käytännössä ollut tässä aikaikkunassa mahdollista. Tehty palvelutasopäätöksen laatimisen prosessimalli kuvitteelliselle pelastuslaitokselle on osa laajempaa suunnittelukokonaisuutta. Luotu malli on sinällään siirrettävissä yhtenä osaprosessina osaksi minkä tahansa pelastuslaitoksen kokonaisarkkitehtuuria ja prosessikarttaa. Pitää kuitenkin huomioida, että malli on luotu Weberin

(1864-1920) ideaalimallin mukaisesti, jossa kuvitteellinen pelastuslaitos toimii puhdistetussa muodossa tosiollisen toiminnan selittäjänä. Luotu prosessi on tässä tutkimuksessa osaprosessi, joka on sijoitettu yhdeksi prosessiksi ”johtaminen ja ohjaus” osaprosessia. Nyt rakennettu prosessimalli voisi toimia myös muiden vastaavien osaprosessien laatimisen mallina. Rakennettu konstruktio antaa uutta tietoa kokonaisarkkitehtuurista ja prosessijohtamisesta pelastuslaitoksille ja madaltaa organisaatioiden systemaattisen suunnittelutyön sekä prosessimaisen ajattelutavan aloittamista.

6.2 Tutkimuksen luotettavuuden arviointi

Tieteellisen tutkimuksen yksi tunnusmerkeistä on, että tutkimus kyetään toistamaan jonkun toisen tutkijan toimesta samalla tavalla uudestaan. Toistettavuus lisää tutkimuksen uudelleenkäyttömahdollisuuksia ja luotettavuutta (Metsämuuronen 2003, 17). Tehty vastaavanlainen konstruktio voitaisiin luoda ja toteuttaa samoilla kokonaisarkkitehtuurin ja prosessien kuvauksena jossain toisessa organisaatiossa. Kaikki tutkimuksessa tehdyt prosessien kuvaukset on toteutettu julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunnan (JUHTA) suosituksen mukaisesti ja tältä osin ne ovat helposti toistettavissa. Monella julkisen sektorin toimijalla on vastaavanlainen palvelutasopäätös tai palvelulupausasiakirja, jonka laatimisvelvoite tulee suoraan laista. Tästä syystä on hyvä, että käytetään yhtenäisiä kuvaustapoja ja -malleja ja jokin toinen organisaatio voi toistaa laaditun konstruktion tältä osin helposti.

Kaikissa tutkimuksissa pyritään arvioimaan tehdyn tutkimuksen luotettavuutta ja pätevyyttä. Puhutaan reliaabeliudesta, joka tarkoittaa mittauksen tai tutkimuksen kykyä antaa ei-sattumanvaraisia tuloksia sekä validiudesta, joka tarkoittaa mittarin tai menetelmän kykyä mitata juuri sitä, mitä oli tarkoituskin mitata (Hirsjärvi ym. 2007, 226). Valitun konstruktivisen tutkimuksen tavoitteena on tuottaa käyttäjilleen uutta tietoa ja hyötyä käytäntöön. Tämä poikkeaa merkittävästi tavanomaisesta perustutkimuksesta, jolla pyritään selvittämään ilmiöitä, kun taas konstruktion luomisessa pyritään hyödyntämään perustutkimuksessa saatuja tuloksia ja ilmiöiden säännönmukaisuuksia (Järvinen & Järvinen 2000, 102). Tässä tutkimuksessa toteutettiin jälkimmäistä. Tutkimuksen tausta-aineistoksi haettiin muiden tutkijoiden tekemiä tutkimuksia kokonaisarkkitehtuurista ja prosessijohtamisesta. Heidän saamiaan tuloksia verrattiin tämän tutkimuksen tuloksiin ja

niiden ohjaamana luotiin malli palvelutasopäätöksen laatimiseksi kuvitteellisessa ympäristössä. Tutkimuksen tarkalla kuvauksella on pyritty lisäämään tutkimuksen luotettavuutta. Tutkijan omat ratkaisut ja valinnat ovat vaikuttaneet tutkimuksessa syntyneeseen konstruktion ja ovat siten arvioinnin kohteena. (Vilkkä 2015, 160). Tutkija on jokaisen konstruktion tekemänsä valinnan kohdalla pyrkinyt arvioimaan luotettavuutta erikseen. Tutkija on lähtenyt luomaan konstruktioita, jossa konstruktion askeleet ovat myöhemmin tarkastettavissa. Tämä takaa sen, että tehty konstruktio voidaan puolueettomasti toistaa. Kuka tahansa voi esitetyistä lähtökohdista tuottaa saman tyyppisen tuloksen kuin alkuperäinen laatija. (Kaasanen ym. 1991, 320). Tähän tutkimukseen on lisätty erikseen kappale, jossa kerrotaan tutkimuksen etenemisestä tutkimusmenetelmän kautta. Lisäksi tutkimustehtävänä laadituista prosessikuvauksista on tehty suositusten mukaiset kirjalliset toimintotaulukot (Ks. taulukot 1- 4). Näissä kuvataan vaihe vaiheelta, miten lopulliseen konstruktion päädyttiin ja miten eri vaiheet kytkeytyvät toisiinsa prosessiajattelun mukaisesti.

6.3 Pohdinta

Kuvitteellisen pelastuslaitoksen palvelutasopäätöksen laatimisen prosessista on nyt laadittu yksi mahdollinen prosessimalli. Mallin laatimisessa on noudatettu kokonaisarkkitehtuurista (JHS 179) ja prosessien kuvaamisesta (JHS 152) laadittuja julkisen hallinnon suosituksia (JUHTA 2012 ja 2017). Lopputulokseen pääsemiseksi suunnittelukokonaisuutta selitettiin ja kuvattiin kuvitteellisen kokonaisarkkitehtuurin ja monen ylätason prosessin kautta. Tässä kuvaustyössä ja eri rakenneosien riippuvuuksien yhdistämisessä uuteen konstruktion onnistuttiin kohtuullisen hyvin. Tutkimuksen edetessä kävi selväksi, että johdonmukaisesti etenevä kuvaustapa myös sitoo tekijäänsä huomattavasti, vaikka prosessien kuvaaminen jo itsessään JHS 152 mukaisesti on osa prosessin kehittämistä (JUHTA 2012, 4). Kuljettu matka on kehittämisen kannalta tärkeää, mutta rajoittaako tarkoin luotu kuvaustapa tekijänsä luovuutta?

Kehittäminen ei jää kokonaisarkkitehtuurissa ja prosessityössä kertaluontoiseksi, mikä tuli todennettua uuden konstruktion syntymisen loppuvaiheessa (Ks. taulukko 4). Palvelutasopäätöksen laatimisen prosessin lopussa tuli tarve kuvata palvelutuotannon ohjausta

ja laadunhallintaa omana osaprosessinaan. Näin tutkimustehtävän lopputuloksena syntynyt palvelutasopäätöksen laatimisen malli sai käytetyn suunnittelumenetelmän (JHS 179) mukaisen rakenteen ja yhdenmukaiset prosessikuvaukset (JHS 152).

Johtopäätösten tekeminen, aineiston analyysin ja tulkinnan ohella, muodostavat tutkimuksen yhden tärkeimmistä kokonaisuuksista. Tähän tutkijan tulee tähdätä jo tutkimusta aloittaessaan. Analyysivaiheessa saatetaan huomata, miten tutkimusongelmat ja -kysymykset olisi pitänyt paremmin asettaa, jotta tuloksia olisi johtopäätöksissä helpompi tulkita (Hirsjärvi ym. 2007, 216).

Tämä edellä kuvattu haaste koettiin erityisesti pelastuslaitoksille suunnatusta kyselystä saatujen tulosten hyödyntämisessä. Aineiston analyysivaiheessa piti tehdä valintoja niistä teemoista, jotka parhaiten auttaisivat uuden konstruktion syntymisessä. Lisäksi tutkimustehtävää hyödyntävää aineistoa kerättyä huomattiin, että informanteille lähetetyssä kyselylomakkeessa olisi voinut olla muutamia tarkentavia kysymyksiä joihinkin esille nousseihin teemoihin. Aikapulan johdosta pitäydyttiin kuitenkin alkuperäisessä tutkimussuunnitelmassa ja kysymysten asettelussa, eikä esimerkiksi lähdetty tekemään tarkempia yksilöhaastatteluita kohdehenkilöille.

Konstrukttiivinen tutkimusote haastoi koko prosessin aikana myös tekijäänsä. Erityisesti teoreettisen kontribuution yhdistäminen luotuun konstruktion tuntui haastavalta. Tätä haastetta pyrittiin ratkomaan sillä, että kyselytutkimuksesta saatuja tuloksia verrattiin aikaisempien tutkijoiden saamiin tuloksiin. Analyysivaiheessa muodostetut teemat ja niistä tehdyt havainnot eivät välttämättä edusta aineiston isointa kokonaisuutta, mutta ne palvelivat parhaiten uuden prosessimallin rakentamista. Kontribuutio teoriaan on tutkimuksen tuloksista ohut, mutta uuden konstruktion yhteyttä aikaisempiin tutkimuksiin oli löydettävissä muutaman ilmiön kautta. Nämä löydökset olivat lähinnä metatasoisia ja enemmän yksittäisiä havaintoja, kuin uutta teoriaa tai ilmiöitä synnyttäviä kokonaisuuksia.

Aihe oli tutkijalle entuudestaan varsin tuttu ja läheinen. Tästä huolimatta uuden konstruktion rakentaminen yllätti haasteellisuudellaan ja monivaiheisuudellaan. Kokonaisarkkitehtuurimenetelmä ja prosessien kuvaamiset ovat hyvin yksityiskohtaisesti ohjeistettu, mikä tutkimuksen edetessä havaittiin (JUHTA 2012, 2017). Konstruktion luomisessa haluttiin pitää näistä menetelmistä ja periaatteista kiinni, jotta lopputuloksena syntynyt palvelutasopäätöksen laatimisen prosessi kytkeytyisi järjestelmällisesti pelastustoimeen ja kuvitteellisen pelastuslaitoksen kokonaisarkkitehtuuriin. Se onko tarkoituksenmukaista

noudattaa suosituksia suunnittelumenetelmästä näin tunnollisesti, aiheutti tutkijassa toisinaan ristiriitaisia ajatuksia. Suositusten tavoitteena kuitenkin on, että julkisen sektorin kokonaisarkkitehtuurit kuvattaisiin yhtenäisellä suunnittelumenetelmällä ja tähän tavoitteeseen pääsemiseksi ei ollut perusteluita niistä poiketa. Lisäksi yhtenäistä ja tunnettua kuvaustapaa käyttämällä pystytään konstruointua mallia hyödyntämään jatkotutkimuksissa paremmin.

6.4 Jatkotutkimusaiheet

Tutkimus on tehty kuvitteellisen pelastuslaitoksen, tarkasti rajattuun tarpeeseen, laajassa kokonaisuudessa osana viite- ja kokonaisarkkitehtuurien sekä prosessimaisen ajattelun maailmaa. Saman tyyppisen tutkimuksen voisi toteuttaa myös aidossa ympäristössä, jollain maamme 22:sta pelastuslaitoksesta. Lisäksi olisi mielenkiintoista tehdä vastaavanlainen konstruktio monesta muustakin pelastuslaitosta keskeisesti ohjaavasta prosessista tai toiminnosta. Jatkotutkimusaiheita voisivat olla esimerkiksi omavalvontaohjelman laatimisen prosessi, toimintasäännön laatimisen prosessi tai henkilöstösuunnitelman laatimisen prosessi. Edellä mainitut prosessit pystytään hyvin pitkälle kuvaamaan tässä tutkimuksessa esitetyn mallin pohjalta, mutta mielenkiintoiseksi tutkimuksesta tekisi se, missä kohdassa pelastuslaitoksen kokonaisarkkitehtuuria ja pelastuslaitokselle luotuja prosessikuvauksia ne eroavat palvelutasopäätöksen laatimisen prosessista? Näin saataisiin vertailtavaa tutkimusta prosessien kuvaamisesta ja käytännön toimivuudesta julkisella sektorilla ja erityisesti pelastuslaitoksilla. Edelleen tutkimuksen pohjalta olisi mahdollista konstruoida kuvitteelliselle pelastuslaitokselle muitakin malleja, joita pelastustoimi ja pelastuslaitokset voisivat hyödyntää omissa kokonaisarkkitehtuureissaan tai prosessikuvauksissaan. Julkiselle sektorille tarvitaan näitä malleja sekä kuvattuja esimerkkejä. Kuvitteellinen pelastuslaitos voisi toimia näiden ideoiden rajattomana tutkimusalustana pelastustoimessa. Joskus kaikista viltimmätkin ideat saattavat johtaa hyvään lopputulokseen, ja niitä hieman omille organisaatioille jalostamalla voitaisiin saada erinomaisesti toimivia lopputuloksia.

Tutkimuksen pääkohteena oli kuvitteellinen kunnallinen pelastuslaitos. Vastaavan tutkimuksen voisi tehdä valtion pelastustoimijoille, sisäministeriön pelastusosastolle tai aluehallintovirastojen pelastustoimi ja varautuminen yksiköissä. Mainituilla toimijoilla

on vastaavanlaiset prosessikuvaukset viite- ja kokonaisarkkitehtuurityöhön tulevaisuudessa laadittavanaan. Tietohallintoa koskeva laki edellyttää arkkitehtuurikuvauksia julkisille toimijoille (Laki julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta 634/2011, 7§). Minkälainen olisi sisäministeriön pelastusosaston tai aluehallintoviraston kokonaisarkkitehtuuri ja miten näiden organisaatioiden keskeiset prosessit kytkeytyisivät kunnallisiin pelastuslaitoksiin. Tässä olisi tarve konstruktion luomiselle ja samalla mielenkiintoinen jatkotutkimuksen aihe.

LÄHDELUETTELO

Gummesson, E. (2000) *Qualitative methods in management research*. 2p. Sage Publications, Inc., Thousand Oaks, CA.

Haapaniemi, J. 2010. Talouden prosessien varmentaminen suomen listayhtiöiden hallinnointikoodin näkökulmasta. Case Teollisuuden Voima Oyj. Liiketaloustiede, laskentatoimen pro gradu –tutkielma. Turun kauppakorkeakoulu.

Hallitusohjelma 2019. Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta. Pääministeri Marinin hallitusohjelma 2019.

Hartikainen, R. 2014. Puolustusvoimien prosessityö prosessijohtamisen näkökulmasta. Tutkielma. Esiupseerikurssi 66. Maasotalinja.

Heikkilä, J. Kella, T. Liimatainen, K. Seppänen, V. 2009. FEAR- projekti. Kehittämishankkeiden ohjausmalli. Hankealoitteesta tavoiteasetannan kauttakilpailutukseen. Jyväskylän yliopisto.

Heiskanen, S. 2010. Prosessilähtöisen toiminnan kehittäminen. Case: Oulu-Kollismaan pelastusliikelaitos. Oulun seudun ammattikorkeakoulu. Yrittäjyyden ja liiketoimintaosaamisen koulutusohjelma.

Hirsjärvi, S. – Remes, P. – Sajavaara, P. 2007. Tutki ja kirjoita. Otavan Kirjapaino Oy, Keuruu 2007.

JUHTA 2012. Prosessien kuvaaminen. JHS 152. Julkaistu 13.12.2002.

JUHTA 2017. Kokonaisarkkitehtuurin suunnittelu ja kehittäminen. JHS 179. Julkaistu 7.2.2017

Järvinen, P. – Järvinen, A. (2000) *Tutkimustyön metodeista*. Opinpajan kirja, Tampere.

Jääskeläinen, J. 2007. Prosessijohtaminen taistelualuksella. Pro Gradu-tutkielma. Merikadettikurssi 73. Laivastolinja.

KARTTURI, korkeakoulujen kokonaisarkkitehtuurin menetelmäopas (2011). Asiakaslähtöisen toiminnan ja tietohallinnon kokonaisvaltainen kehittäminen. Korkeakoulujen KA-Pilottiryhmä. CSC Tieteen tietotekniikan keskus Oy. Helsinki 2011.

Kasanen, E., Lukka, K., & Siitonen, A. 1991. Konstruktiiivinen tutkimusote liiketaloustieteessä. Liiketaloudellinen aikakauskirja, 40(3), 301-329.

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

Kankainen, J. 2014. Prosessijohtaminen kotihoidon asiakasturvallisuuden kehittämisessä. Pro gradu tutkielma. Julkisojohtaminen. Vaasan yliopisto

Kenni, M. – Asikainen, J. 2011. Kohti uuden sukupolven organisaatioita. Esimerkkejä kuntien prosessimaisesta toiminnasta. Kuntaliitto.

Pelastuslaitosten kumppanuusverkosto, 2012-2016. Pelastustoiminnan käsitteitä. Pelastuslaitosten kumppanuusverkoston julkaisut 2012-2016.[WWW] <http://www.pelastuslaitokset.fi/tietopankki>, Haettu 23.4.2020.

Kvist, H – H. – Arhoma, S –Järvelin, K. – Räikkönen, J. 1995 Asiakasprosessit. Miten parannat tulosta prosesseja kehittämällä? Gummerus Kirjapaino Oy. Jyväskylä.

Laamanen, K.2005. Johda suorituskkyä tiedon avulla: Ilmiöstä tulkintaan. Suomen laatu keskus 2005. Helsinki

Laine, J 2011. Suomalaisille keskisuurille organisaatioille sovitettu Ketterä Kokonaisarkkitehtuurimenetelmä. Tampereen teknillinen yliopisto.

Laki pelastustoimen alueiden muodostamisesta 1214/2001.

Laki julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta 634/2011.

Lepistö, J. 2017. “Parasta mitä pelastuslaitokselle on tapahtunut sitten alueellistamisen”. Tutkimus pelastuslaitosten kumppanuusverkoston vaikutuksista ja vaikuttavuudesta. Hallintotieteiden/julkisjohtamisen pro gradu –tutkielma. Filosofinen tiedekunta. Vaasan yliopisto.

Lukka, K 2014. Konstruktiivinen tutkimusote. Saatavissa: <https://metodix.fi/2014/05/19/lukka-konstruktiivinen-tutkimusote/> Haettu 25.4.2019.

Manneroos, M. 2013. Potilasprosessien kehittäminen julkisessa terveydenhuollossa. Pro gradu tutkielma. Liiketaloustiede, laskentatoiminta ja rahoitus. Turun yliopisto.

Meripelastuslaki 1145/2001.

Metsämuuronen J, 2008. Laadullisen tutkimuksen perusteet. Metodologia-sarja 4. Gummerus kirjapaino Oy, Jyväskylä 2008. 3. Uudistettu painos.

Ojasalo, K. – Moilanen, T – Ritalahti, J 2015. Kehittämistyön menetelmät – Uudenlaista osaamista liiketoimintaan. Sanoma Pro.

Pelastusopiston julkaisu A-sarja: Oppimateriaalit 1/2018. Pelastusryhmän ensitoimenpiteisiin kuuluvat selvitykset sammutustehtävissä

Pelastusopiston julkaisu B-sarja: Tutkimusraportit 3/2019.

Pelastusopiston julkaisu B-sarja: Tutkimusraportit 6/2017. Pelastustoime indikaattorit.

Pelastusopiston julkaisu B-sarja: Tutkimusraportit 2/2012.

Pelastusopisto tutkimusraportti 2/2008. Pelastustoimen tulevaisuuden ennakointi. ISBN 978-952-5515-42-8. ISSN 1795-9160.

Pelastuslaki 2011/379.

Pelastuslaitosten kumppanuusverkoston julkaisu 7/2018. Pelastustoimen uudistushanke SM061:00/2015. Pelastuslaitoksen prosessit-työryhmä SMDNo-2015-2070. 12.12.2018 Pelastuslaitosten prosessit-loppuraportti.

Pelastustoimi ja sopimuspalokunnat Suomessa 2015. Suomen Sopimuspalokuntien Liiton julkaisuja, sarja C:4/2015.

Pelastustoimen uudistushanke 2015. Tietohallintoryhmän loppuraportti SMDno-2015-2070.

Peltokorpi, A., Kujala, J., & Lillrank, P. M. 2004. Keskeneräisen potilaan kustannukset: menetelmä kunnille terveystalouden tuotannon suunnitteluun ja ohjaukseen. Kunnallissalan kehittämissäitiö.

Penttinen, K. 2018. The long and winding road of enterprise architecture implementation in the Finnish public sector. JYU Dissertations, (48).

Poliisibarometri 2018 26.4.2019.

Porter, M. E. 1985. Kilpailuetu – miten ylivoimainen kilpailuetu luodaan ja säilytetään. Englanninkielisestä alkuteoksesta Competitive Advantage Creating and Sustaining Superior Performance suomentanut Maarit Tillman. Weilin+Göös kirjapaino.

Pulkkinen M. 2008. Enterprise Architecture As a Collaboration Tool. Discursive Process for Enterprise Arcitecture Management, Planning and Development. Jyväskylän yliopisto.

Pulkkinen, M, – Valtonen K, Heikkilä J – Liimatainen K 2007, Kokonaisarkkitehtuurimallit – Valtionhallinnon kokonaisarkkitehtuurin tutkimusprojekti. Valtiovarainministeriö, Tutkimukset ja selvitykset 3/2007.

Saari, T. 2014. Pelastuslaitoksen ensihoidon prosessien kehittäminen. Laurea. Terveystieteiden edistämisen koulutusohjelma. Opinnäytetyö. Lohja.

Sisäministeriön julkaisu 2013. Ohje palvelutasopäätöksen sisällöstä ja rakenteesta. Sisäinen turvallisuus. [WWW] Saatavissa: https://pelastustoimi.fi/download/41737_Ohje_palvelutasopaatoksen_sisallosta_ja_rakenteesta_04.03.pdf. Viitattu 26.4.2019.

Sisäministeriön loppuraportti 2018. Talousjohdettua pelastamista. Taloustyöryhmän loppuraportti pelastustoimen uudistushankkeessa. [WWW] Saatavissa: <https://intermin.fi/documents/1410869/5551691/Talousty%C3%B6ryhm%C3%A4-loppuraportti.pdf/21435940-b746-3add-d13e-a0f54a4fb969/Talousty%C3%B6ryhm%C3%A4-loppuraportti.pdf>. Viitattu 26.4.2019.

Sisäministeriön julkaisu 18/2016: Turvallinen ja kriisinkestävä Suomi – pelastustoimen strategia vuoteen 2025. [WWW] Saatavissa: https://www.pelastustoimi.fi/download/68067_182016.pdf?5c65b6fc0e5bd488. Viitattu 26.4.2019

Sisäministeriön julkaisu 17/2013: Ohje palvelutasopäätöksen sisällöstä ja rakenteesta. [WWW] Saatavissa: <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/79032>. Viitattu 26.4.2019

Solea tulosedokumentit 2011, Itä-Suomen yliopisto. [WWW] <https://www.uef.fi/solea/tulosedokumentit>, Viitattu 26.5.2019.

Sutinen, P. 2017. Uudistuvan palvelujohtamisen viitearkkitehtuuri. Uudistuva julkishallinto. Esitys 18.6.2017 Espoon kaupunki.

Syynimaa, N. 2009, Valtionhallinnon kokonaisarkkitehtuurin soveltaminen Seinäjoen ammattikorkeakoulussa. Pro gradu tutkielma. Vaasan yliopisto.

Tuomi, J., & Sarajärvi, A. (2009). Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi [Qualitative research and content analysis]. Helsinki: Tammi.

VAHTI 2016. Toiminnan jatkuvuuden hallinta. Ohje VM/2204//2015.

Valtioneuvosto. Julkisen talouden suunnitelma 2018-2021

Valtiovarainministeriö 2018. Asettamispäätös. Valtion henkilöstöhallinnon toimintojen kehittämishanke.

Valtiovarainministeriö 2018b. Maakuntien viitearkkitehtuuri. Viitearkkitehtuurin kuvaus 31.01.2018.

Vartola, J. 1979. Valtionhallinnon rakenteellisen muutoksen ongelmasta: Tutkimus julkishallinnon kriisiteeseistä ja Max Weberin byrokratiateoriasta sekä näiden välisistä suhteista valtionhallinnon rakenteellisen muutoksen ongelman valossa. Tampereen yliopisto.

Viitearkkitehtuurikuvaus 2018. V0.7-31.1.2018. [WWW] Saatavilla: <https://www.kuntaliitto.fi/lausunnot/2018/maakuntien-viitearkkitehtuuri>. Viitattu 15.8.2019

Vilkka, H. 2015. Tutki ja kehitä. 4. uudistettu painos. Jyväskylä, PS-kustannus

Zachman, J 1987. A framework for information systems architecture. IBM Systems Journal, Vol 26, No 3, 1987.

Muita www lähteitä:

<https://finlex.fi>, viitattu 21.4.2019

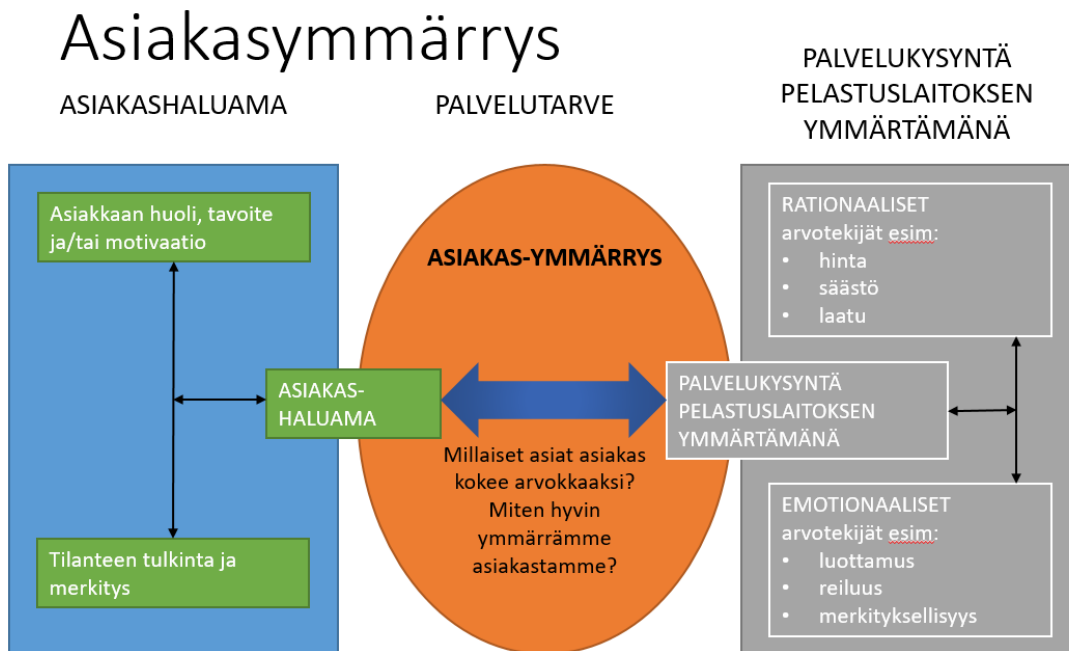
https://www.fsd.uta.fi/menetelmaopetus/kvali/L2_3_2_3.html, viitattu 23.4.2019.

www.pelastustoimi.fi, viitattu 26.9.2019.

www.arter.fi/asiakaskokemuksia/sisaministerion-pelastusosasto/, viitattu 2.11.2019

LIITTEET

LIITE 1: Asiakasymmärrys pelastustoimessa. (Pelastuslaitosten kumppanuusverkoston julkaisu 2018, mukailten Leppäkoski)

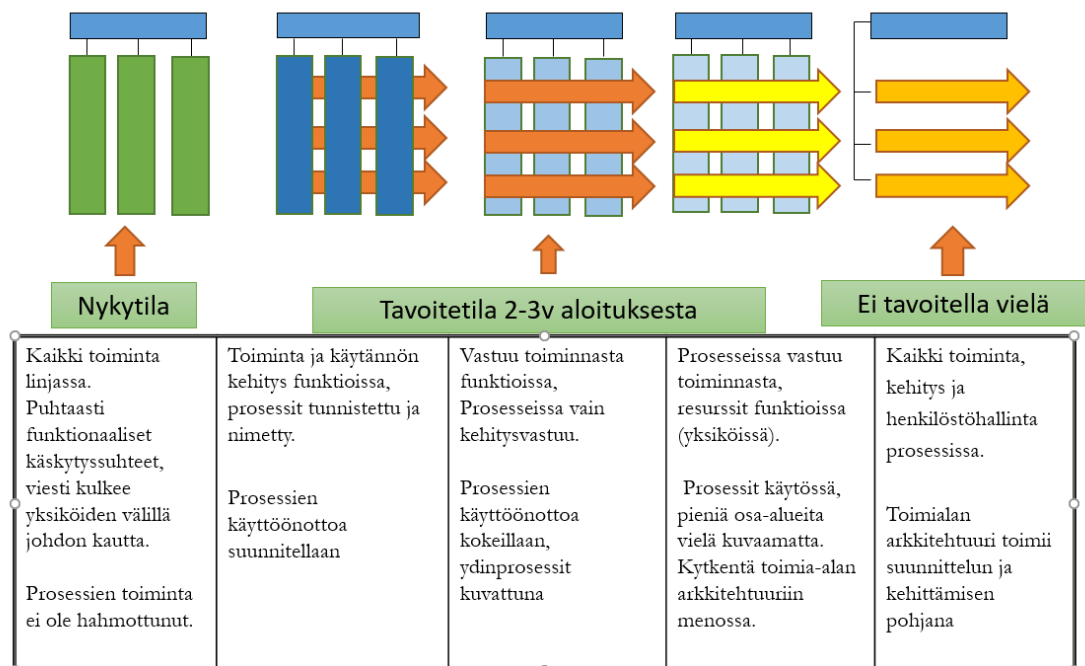


Asiakkaan ymmärtäminen on se perusta, jolle pelastuslaitoksen toiminnan johtaminen ja kehittäminen perustuvat. Ymmärrystä pelastuslaitoksen asiakkaista ja asiakkaiden tarpeista tulee päivittää jatkuvasti. Tästä syystä ajantasaisuuteen perustuvan tilannekuvan päivittäminen tulee perustua systemaattiseen ja avoimesti kuvattuun toimintatapaan.

Asiakkaan tarpeiden ja pelastustoimen oman näkemyksen yhtensovittaminen on tärkeää palveluiden kehittämisen kannalta. Kokonaisarkkitehtuurin ja prosessien kehittämisen kautta saadaan toiminta muutettua järjestelmällisesti ja suunnitelmien mukaisesti. Palvelutasopäätös on tutkimuksen kohteena oleva asiakirja, jonka avulla nämä palvelut kuntalaisille tuotetaan. Tästä syystä on tärkeää tietää, että palvelutasopäätöstä laadittaessa ymmärretään päätöksen vaiheet ja siihen liittyvät prosessikuvaukset. Kaikki prosessikuvauksissa kuvattavat asiakokonaisuudet lähtevät asiakkaista ja tuotoksena saavat tulokset päätyvät asiakkaisiin.

LIITE 2: Siirtyminen funktionaalisesta prosessimaiseen organisaatioon. (Pelastuslaitosten kumppanuusverkosto 2018, mukailen Lepäkoski)

Tavoitetilan määrittäminen pelastuslaitoksella, siirryttäessä prosessimaiseen johtamiseen



Toimintatapojen muuttaminen askeleittain tapahtuu siten, että siirrytään tulosityksikkölähtöisestä matriisiorganisaatiosta (prosessit ovat alisteisessa asemassa tulosityksiköihin nähden), prosessilähtöiseen malliin (johtaminen on organisoitu prosessien mukaisesti). Seuraavassa vaiheessa organisoituminen voisi tapahtua prosessien mukaisesti ja tulosityksiköt käytännössä hävitettäisiin. Siirtyminen perinteisestä funktionaalisesta organisaatiosta suoraan prosessiorganisaatioon on haasteellista ja siksi muutoksen tulisi tapahtua askeleittain matriisiorganisaation kautta (Kenni & Asikainen 2011, 23).

Perinteisessä organisaatiossa työtä tehdään liian usein lähinnä omalle esimiehelle, eikä sisäiselle tai ulkoiselle asiakkaalle. Tällainen liian pystysuuntainen johtaminen näkyy siinä, että kukin yksikkö kantaa huolta ainoastaan omasta tuloksestaan. Todelliset parannukset ja kehittämistoimet juuttuvat tulosvastuuta korostaviin organisaatioiden sii-

loihin (Kvist ym. 1995, 13). Pelastuslaitoksissa nykytila muistuttaa kuvan vasemman laidan kuvausta ja tämä näkyi myös pelastuslaitoksille tehdystä kyselystä. Informantit kuvasivat palvelutasopäätöksen valmistelua hajanaiseksi ja yksittäisten ryhmien toiminnaksi. Järjestelmällisyyttä kaivattiin ja päällekkäistä tekemistä ei pidetty toivottavana.

LIITE 3. Kysymykset palvelutasopäätöksen valmistelusta

A) KÄYNNISTYSVAIHE

1. Missä elimessä palvelutasopäätöksen valmistelu pelastuslaitoksessanne tehdään?
2. Kuvaile talonne toimintamalli palvelutasopäätösasiakirjan käynnistämisessä
3. Ketkä keskeiset henkilöt virkanimillä ja tehtäväkuvilla (liittymäpinta asiaan) pelastuslaitoksessa osallistuvat palvelutasopäätöksen valmisteluun?
4. Arvioidaanko pelastuslaitoksessanne systemaattisesti meneillään olevaa palvelutasokautta. Jos arvioidaan, kerro miten ja millä mittareilla?

B) LAATIMISVAIHE

1. Miten palvelutasopäätöksen luonnos hyväksytetään pelastuslaitoksessa ennen kuin se menee kunnille lausunolle?
2. Miten kuntien kuuleminen käytännössä toteutetaan? Kuvaile lyhyesti.
3. Miten kuntien kuulemiset otetaan huomioon valmistelussa? Anna esimerkki.
4. Miltä muilta tahoilta kysytte lausuntoja kuntien lisäksi?
5. Pyydätkö aluehallintovirastolta kantaa palvelutasopäätöksen luonnokseen ennen lausunnoille lähettämistä?

C) PÄÄTÖSVAIHE

1. Miten palvelutasopäätöksen lopullinen hyväksyminen jatkovalmistelun ja saadun palautteen pohjalta tapahtuu?
2. Miten kerrotte tai informoitte lausunnon antaneita tahoja lopullisesta päätöksestä?

3. Miten palvelutasopäätöksen käyttöönottovaiheesta kerrotaan ja tiedotetaan?
4. Oletteko kirjanneet pelastuslaitoksen vuosisuunnitelmaan tai vuosikelloon palvelutasopäätöksen päivittämisen ja/tai uuden palvelutasopäätöksen valmistelun aloitusajankohdan?
5. Oletteko muuttaneet palvelutasopäätöstä meneillään olevan kauden aikana? Jos olette, kerro lyhyesti minkälaisen päätöksentekokokonaisuuden muutos kävi läpi.

LOPUKSI:

Arvio omasta mielestäsi kaikkia kolmea vaihetta. Mikä niissä toimii hyvin ja mikä vähän huonommin?

Toimii hyvin:

Käynnistysvaihe

Laatimisvaihe

Päätösvaihe

Toimii huonosti:

Käynnistysvaihe

Laatimisvaihe

Päätösvaihe

LIITE 4: Avainkäsitteet tutkimuksessa

Käsitteet prosessi ja kokonaisarkkitehtuuri ovat keskeisiä pääkäsitteitä tälle tutkimukselle. Tämän vuoksi tutkimuksessa on hyvä määritellä keskeisiä selittäviä termejä, joita käytettiin tässä työssä ja erityisesti konstruktion luomisessa. Käsitteet pohjautuvat suurelta osin Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunnan (JUHTA) julkaisemiin suosituksiin JHS 179 ja JHS 152. Käsitteisiin on pyritty hakemaan lisäksi pelastuslaitoksen ja tämän tutkimuksen kannalta keskeisimmät termit. Tarkoituksellisesti on jätetty pois tietohallinnon ohjaukseen liittyvää termistöä, koska liian usein kokonaisarkkitehtuurityö nähdään pelkästään tietohallintoa palvelevana menetelmänä. Avainkäsitteitä on koottu ja muokattu tutkijan toimesta eri määritelmistä.

Termi	Selite
Asiakas	Prosessin tuotoksen vastaanottaja, asiakas voi olla organisaation ulkoinen tai sisäinen asiakas, jolle tuotetaan lisäarvoa. Yleisesti voidaan sanoa, että asiakas on kokonaisarkkitehtuurin kannalta julkisen hallinnon tuottamien tai järjestämien palvelujen käyttäjä.
Asiakashaluama	Palvelun tuottajan käsitys asikkaiden tarpeista palveluita kohtaan toivotulla tavalla. Liitteessä yksi on vielä tarkemmin asemoitu termi pelastustoimen viitekehykseen.
Asiakkuus	Asiakkuus on asiakastarpeita ja palvelutarjontaa yhdistävä suhde.
Asiakasymmärrys	Asiakasymmärryksellä tarkoitetaan sitä, että pelastuslaitos tuntee asiakkaansa ja ymmärtää heidän tarpeitaan. Liitteessä 1 on kuvattu asiakasymmärrystä vielä tarkemmin kuvan avulla.
Kokonaisarkkitehtuuri	Organisaation tai muun kohteena olevan kokonaisuuden rakenteen kuvaus, jota käytetään toiminnan kehittämisessä. Kokonaisarkkitehtuurin avulla on mahdollista hallinnoida ja kehittää organisaatioiden toimintaa systemaattisesti.

Kuvaustaso	Prosessijärjestelmän jaettavat tasot. Kuvauksia laadittaessa, tulee tietää, minkä tason kuvausta laaditaan ja mitä käyttötarkoitusta varten kuvaus tehdään. JHS 152 suosituksen mukaan kuvaustasoja on neljä, jotka ovat prosessikartta, toimintamalli, prosessin kulku ja työn kulku. Tämän konstruktion luomisessa ei menty toimintamalli-tasoa syvemmälle.
Maakuntien viitearkkitehtuuri	Kuvaus yhteisen toiminnan suunnittelemiseksi tulevissa maakunnissa.
Omavalvonta	Varmistaa pelastustoimen palvelujen laatu- ja palvelutasovaatimusten täyttymisen asiakaslähtöisesti. Omavalvonta antaa yhtenäiset perusteet pelastuslaitosten palvelujen suunnittelulle sekä organisaation oman toiminnan systemaattiselle tietoperusteiselle kehitystyölle. Omavalvonta tulee tässä työssä esille osaprosessissa laadunhallinta ja kehittäminen.
Osaprosessi	Toimintamallitasolla ydinprosessit kuvataan osaprosesseiksi
Prosessi	Joukko toisiinsa liittyviä toimintoja ja niiden toteuttamiseen tarvittavia resursseja, joiden avulla saadaan aikaan toiminnan tulokset.
Prosessikaavio	Tapa kuvata prosessin toiminnot graafisesti. Prosessin toiminnot, tietovirrat ja tuotteet kuvataan sovitulla symbolilla. Prosessikaavio auttaa ymmärtämään toimintojen järjestystä ja niiden välisiä riippuvuuksia.
Prosessikartta	Organisaation tasolla tehty yleinen kuvaus keskeisimmistä prosesseista ja niiden välisistä yhteyksistä. Esittää toiminnot kokonaisuuksittain ja antaa kuvan organisaation toiminnasta.
Prosessin omistaja	Omistaa prosessin ja vastaa sen toiminnasta, tuloksesta ja kehittämisestä. Tärkeätä on myös seurata omistamansa prosessin suoriutskykyä.

Riskiruudukko	Suomen alue on jaettu 1km*1km kokoisiin ruutuihin, joita kutsutaan riskiruuduiksi. Riskialttiuden selvittämiseksi sisäministeriö on määritellyt jokaiselle riskiruudulle riskiluokan 1-4, jossa luku yksi kuvaa suurta riskiä ja luku neljä pientä riskiä. Luokan suuruuteen vaikuttavat ruudun alueen asukasluku, rakennusten kerrosala ja tapahtuneet onnettomuudet. Riskianalyysin pohjalla on käytetty VTT:n regressiomallia.
Syöte	Prosessin alkua sekä prosessiin syötettäviä tietoja ja materiaalia kutsutaan syötteeksi. Syötteellä ei tarkoiteta rahaa, laitteita tai ihmisten osaamista, jotka ovat resursseja ja siten osa prosessia.
Suorituskyky	Kyky saada tuotoksia suhteessa asetettuihin tavoitteisiin. Organisaation strategia ohjaa suorituskyvylle asetettuja tavoitteita
Tehtävä	Prosessikuvauksessa tehtävällä tai osatehtävällä tarkoitetaan käsittelyvaihetta. Nämä tehtävät ovat yleensä yksilön tai ryhmän suorittamia käytännön toimenpiteitä.
Toiminta-arkkitehtuuri	Näkökulma, joka kuvaa organisaation toiminnalliset rakenteet. Toiminnallisia rakenteita ovat mm. sidosryhmät, palvelut ja tuotteet sekä prosessit ja organisaatiot. Myös toiminnan kehittämisen perusrakenteet, kuten visiot ja strategiat, ovat osa toiminta-arkkitehtuuria.
Toiminnot-taulukko	Taulukko missä sanallisesti esitetään prosessissa tapahtuva tekeminen yksityiskohtaisesti.
Tukiprosessi	Tukiprosessi avustaa ydinprosesseja ja luo edellytykset niiden toiminnalle. Tässä työssä tukiprosesseina ovat kuvattuna prosessikartassa johtaminen ja ohjaus sekä pelastuslaitoksen tukiprosessit.

Viitearkkitehtuuri

Viitearkkitehtuuri tarjoaa yhteisen mallin ja käsitteistön kehitettävän kohteen arkkitehtuurin suunnitteluun ja toteuttamiseen määrittäen kohteeseen kuuluvat rakenteet ja niiden väliset suhteet. Viitearkkitehtuuri ohjaa organisaation tai kehitettävän kohteen arkkitehtuuria.

Ydinprosessi

Keskeinen prosessi, joka palvelee ensisijaisesti ulkoista asiakasta.