



Vaasan yliopisto
UNIVERSITY OF VAASA

Jenna-Riikka Seppänen

Organisaatioresilienssi kuntien varautumisessa

Kuntien varautuminen muuttuvassa toimintaympäristössä

Johtamisen akateeminen yksikkö
Julkisjohtamisen Pro Gradu -tutkielma
Hallintotieteiden maisteriohjelma

Vaasa 2023

VAASAN YLIOPISTO**Johtamisen akateeminen yksikkö**

Tekijä:	Jenna-Riikka Seppänen		
Tutkielman nimi:	Organisaatioresilienssi kuntien varautumisessa – Kuntien varautuminen muuttuvassa toimintaympäristössä		
Tutkinto:	Hallintotieteiden maisteri		
Oppiaine:	Julkisjohtaminen		
Työn ohjaaja:	Esa Hyyryläinen		
Valmistumisvuosi:	2023	Sivumäärä:	75

TIIVISTELMÄ:

Tässä tutkielmassa tutkittiin organisaatioresilienssin keinoja vaikuttaa kuntien varautumiseen. Lähtökohdaksi muotoutui tutkijan työtehtävä Pudasjärven kaupungilla valmius- ja varautumissuunnitelmien parissa. Tutkielman tutkimuskysymyksiä ovat miten varautumisella voidaan lisätä kuntaorganisaation resilienssiä, millainen on resilientti kuntaorganisaatio ja millaista eri toimijoiden yhteistyötä kuntaorganisaation resilienssin lisääminen edellyttää.

Teoreettisena viitekehyksenä tutkielmassa ovat organisaatioresilienssi, kunnat ja kriittiset toiminnot sekä varautuminen ja valmiussuunnittelu kunnissa. Ensimmäisessä luvussa avataan organisaatioresilienssin historiaa ja tutkimukseen liittyvät olennaiset piirteet teoriaan liittyen. Toisessa luvussa kerrotaan kuntien kriittisistä toiminnoista sekä avataan maanläheisesti eri skenaarioita viitaten niin paikallisista uhkamalleista kansallisiin kriiseihin. Kolmannessa luvussa perehdytään kuntien velvollisuuteen varautua sekä avataan yhteistyön merkitystä eri toimijoiden välillä.

Tutkimusmenetelmänä oli laadullinen, puolistrukturoitu haastattelu, jossa haastattelukysymykset muodostettiin teemoittain tutkimuskysymysten alle. Teemat muodostuivat kolmesta tutkimuskysymyksestä. Kysymykset lähetettiin haastateltaville ennakkoon tutustuttavaksi. Haastatteluihin osallistui 12 valmius- ja varautumissuunnittelun parissa valtionhallinnosta kuntasektoriin työskenteleviä viranomaisia.

Tutkimustulosten osalta voidaan todeta, että resilientti kuntaorganisaatio on oikein asennoitunut, varaa riittävät resurssit sekä ottaa huomioon varautumisessaan elintärkeät toiminnot, alueelliset ja paikalliset riskit sekä muistuttaa kuntalaisia omatoimisesta varautumisesta. Eri toimijoiden välinen yhteistyö on myös yksi merkittävimmistä keinoista lisätä resilienssiä kuntien toimintaan varautumisen kontekstissa.

AVAINSANAT: Organisaatioresilienssi, kunnat, varautuminen, kriittiset toiminnot, jatkuvuudenhallinta, kokonaisturvallisuus

Sisällys

1	Johdanto	6
1.1	Tutkimuksen tausta	7
1.2	Tutkimuksen tavoite ja tutkimuskysymykset	8
2	Organisaatioresilienssi	9
2.1	Organisaatioresilienssi ja joustavuus	11
2.2	Resilienssi kokonaisturvallisuudessa	13
2.3	Organisaatioresilienssi ja jatkuvuudenhallinta varautumisessa	15
3	Kunnat ja kriittiset toiminnot	18
3.1	Alueelliset riskiarviot	20
3.2	Uhkamallit ja erilaiset kriisityypit	21
4	Varautuminen ja valmiussuunnittelu kunnassa	26
4.1	Varautuminen ja elintärkeät toiminnot	29
4.2	Varautumisen ja valmiussuunnittelun yhteistyö	32
5	Aineisto ja menetelmä	36
5.1	Aineiston keruutapa	36
5.2	Aineiston analysointi	38
6	Tulokset	39
6.1	Organisaatioresilienssin lisääminen kuntien varautumisessa	39
6.2	Resilientti kuntaorganisaatio	45
6.3	Toimijoiden välinen yhteistyö resilienssin lisäämisessä	55
6.4	Tutkimustulosten yhteenveto	60
7	Johtopäätökset	63
7.1	Pohdintaa analyysista	64
7.2	Jatkotutkimus	66
	Lähteet	67
	Liitteet	73
	Liite 1. Haastattelukutsu	73

Kuviot

Kuvio 1. Integroitu organisaatio resilienssin malli	10
Kuvio 2. Resilienssin näkökulmasta kolme keskeisintä vaihetta	14
Kuvio 3. Häiriöihin varautumisen ja toiminnan jatkuvuudenhallinta	15
Kuvio 4. Yhteiskunnan elintärkeät toiminnot	28

Taulukot

Taulukko 1. Orgniasaatioresilienssin näkökulma tutkimukseen	10
Taulukko 2. Kunnan ydintehtäviä	17
Taulukko 3. Uhkamallien skenaarioita	21
Taulukko 4. Riskienhallinnan ja varautumisen vastuunjako	27
Taulukko 5. Haastateltavien työpaikka ja lukumäärä/yksikkö	37
Taulukko 6. Miten varautumisella voidaan lisätä kuntaorganisaation resilienssiä? -kooste	59
Taulukko 7. Millainen on resilientti kuntaorganisaatio? -kooste	60
Taulukko 8. Millaista eri toimijoiden yhteistyötä kuntaorganisaation resilienssin lisääminen edellyttää? -kooste	61

1 Johdanto

Suomalaisten kriisinsietokykyä koetellaan, oli Venton (2022) kirjoituksen aloituslauseena huhtikuun Kuntalehden pääkirjoituksessa. Koronavirus ja sen tuomat haasteet sekä sen lisäksi helmikuussa 2022 Venäjän aloittama hyökkäyssota Ukrainaan herättelivät taas kylmästi muistamaan, kuinka nopeasti tilanteet ja erilaiset kriisit voivat koetella yhteiskuntaa. Vento kertoikin siitä, kuinka toiminta on parasta terapiaa shokkitilanteissa. Tilanteen myötä kunnissa ja kaupungeissa aloitettiin pikimmiten käymään läpi varautumissuunnitelmia.

Valmius- ja varaussuunnittelun kautta kuntaorganisaatioiden toiminta ja sen kestäminen halutaan varmentaa muuttuvissa tilanteissa. Kriisin tai muutostilanteen myötä, organisaation muutosvalmiutta koetellaan. Janhonen (2017) kertoo, kuinka toimintaympäristön muuttuessa tarvitsemme yhä enemmän keinoja siihen, minkä avulla voimme ymmärtää sekä hallita paremmin toimintaympäristöämme ja ennen kaikkea mukautua muutokseen. Uusiutumiskyvyn eli organisaatioresilienssin kehittäminen on yksi keskeisimmistä keinoista, jonka avulla organisaatio voi varautua toiminnan jatkuvuuteen muutoksen jälkeen.

Ollakseen uusiutumiskykyinen, organisaation täytyy kehittää muutosvalmiutta myös silloin, kuin tilanne on normaali. Kriisitilanteissa toimintaa tapahtuu yleensä aina perusolelusten varassa. Kun organisaation perusoletuksiin sisältyy kriisitietoisuutta ja niiden pohjautuessa uudistumiskykyisyyden perusominaisuuksiin, on kriisistä selviäminen ja palautuminen todennäköisesti huomattavasti helpompaa, kuin ilman näitä ominaisuuksia (Janhonen 2017).

Kansalaiset tarvitsevat poikkeavissa tilanteissa tietoa siitä, miten viranomainen tai kunta toimii ja miten kansalaisten odotetaan tilanteissa toimivan. Kriisissä viranomainen lunastaa paikkansa yhteiskunnassa, koska asiallinen tieto rauhoittaa mieltä sekä on toiminnan tärkeä edellytys. Kriisinhallinnan tavoitteena on turvata toiminnan jatkuvuus sekä minimoida vahingot ja tapahtuman toiminnalle aiheuttaneet menetykset (Kuntaliitto 2020).

Kuntien ja kaupunkien varautumiseen vaikuttavatkin erilaiset kriisityypit. Suomen kansallinen riskiarvio tehdään kolmen vuoden välein. Riskiarviossa arvioidaan erilaiset ympäristöä, ihmisiä, omaisuutta sekä kriittisiä palveluita ja järjestelmiä uhkaavia tekijöitä, joihin viranomaisten on toiminnassaan varauduttava. Sisäministeriö kertoo, että yhteiskunnan turvallisuusstrategian päivityksen yhteydessä vuonna 2017 kansallinen riskiarvio päivitettiin palvelemaan varautumis- ja valmiussuunnittelua laajemmin. Kuntien ja kaupunkien näkökulmasta myös alueelliset riskiarviot ovat olennainen osa valmius- ja varautumissuunnittelua (Sisäministeriö 2022).

Valmiuslaki (1552/2011) määrittää mm. valtioneuvoston, valtion itsenäisten julkisoikeudellisten laitosten, valtion hallintoviranomaisten sekä kuntien, kuntayhtymien ja muiden kuntien yhteenliittymien tulevan valmiussuunnitelmin ja poikkeusoloissa tapahtuvan valmistelun sekä toimenpiteiden avulla varmistaa tehtävien mahdollisimman hyvän hoidon myös poikkeusoloissa. Valmiuslain lisäksi pelastuslaki (379/2011) ja kuntalaki (410/2015) määrittävät pitkälti kunnan velvollisuutta varautua poikkeustilanteisiin.

1.1 Tutkimuksen tausta

Tutkimuksen taustana toimi Pudasjärven kaupungin tarve kehittää valmius- ja varautumissuunnitelmaansa. Kunnilla on velvollisuus huolehtia kansalaisten lakisääteisten palveluiden turvaamisesta niin normaali- kuin poikkeusoloissa. Varautumisesta vastaa yleensä kunnanjohtaja yhdessä kunnanhallituksen kanssa. Kunta saa tarvittaessa apua valmiussuunnitteluun valtion aluehallinnolta ja alueelliselta pelastuslaitokselta (Turvallisuuskomitea).

Pudasjärven kaupungissa valmiussuunnittelusta vastaa kaupunginjohtaja yhdessä johtoryhmän kanssa. Elokuussa 2022 aloitin uudessa resurssipäällikön virassa. Yhtenä virka-tehtävänä on valmius- ja varaussuunnitelman ylläpito ja koordinointi yhdessä kaupungin johtoryhmän kanssa. Pro Gradu -tutkielma valmiussuunnitelman kehittämisestä onkin ajankohtainen ja tulee tukemaan työtehtävääni perehtymistä ja suunnitelmien kehittämistä varautumisen osalta.

1.2 Tutkimuksen tavoite ja tutkimuskysymykset

Tutkimukseni tavoitteena on selvittää kuntaorganisaation toimintatapoja muutostilanteissa organisaatioresilienssin näkökulmasta. Valmiussuunnittelun osalta eri kriisityyppien kohdatessa kuntaorganisaation, määrittelee kriisityyppi ja sen laajuus hyvin pitkälti sen, että miten kunnassa varaudutaan ja toimitaan. Tutkimukseni tavoitteena on selvittää miten organisaatioresilienssi nähdään kuntaorganisaatioiden varautumisessa ja valmiussuunnittelussa. Tämän lisäksi tutkin sitä, että miten yhteistyö toimii eri tahojen välillä varautumisen kontekstissa. Tutkimukseen liittyvät myös olennaisesti kokonaisturvallisuuden ja jatkuvuudenhallinnan näkökulmat. Tutkimuskysymykset ovat:

1. Millainen on resilientti kuntaorganisaatio?
2. Miten varautumisella voidaan lisätä kuntaorganisaation resilienssiä?
3. Millaista eri toimijoiden yhteistyötä kuntaorganisaation resilienssin lisääminen edellyttää?

2 Organisaatioresilienssi

Tässä kappaleessa avataan hieman organisaatioresilienssin historiaa ja sen määritelmää. Alaluvuissa käsitellään organisaatioresilienssin joustavuutta, resilienssiä kokonaisturvallisuudessa ja jatkuvuudenhallinnan merkitystä suhteessa organisaatioresilienssin lisäämiseen osana varautumista kriiseihin ja kriisien jälkeiseen toimintaan.

Resilienssi on terminä tullut englannin kielen sanoista *resiliency* ja *resilience*. Termit on voitu ottaa alkuperäisesti latinan kielestä, jossa *resalire*, *resilio* tai *resilientia* tarkoittavat hyppäämistä tai estämistä. Termit ovat olleet alusta lähtien monitulkintaisia ja ovat sitä edelleenkin (Nevalainen ja muut, 2021, s. 14). Wilson (2012, s. 15–16) kuvaa resilienssin määritelmänä olevan analysoitu kriittisestä näkökulmasta ja kaikessa resilienssiin viittaavassa keskustelussa katsottuna termin subjektiiviseen luonteeseen. Hänen mukaansa resilienssiä ei ole tarkoituksenmukaista kuvata ”teoriaksi” vaan ideoiden kokoelmaksi.

Organisaatioresilienssiä on alettu tutkimaan tarkemmin 1960-luvun lopulla ja vielä 1970-luvulla se nähtiin tutkimuksessa ekologisen sietokyvyn keskeisenä käsitteenä. Tällä viitataan siihen, kuinka latinan sana *resilire* tarkoitti takaisin hyppäämistä eli tutkimuksessa katsottuna, kuinka ekosysteemit reagoivat erilaisiin häiriöihin ja niistä takaisin palautumisena. Tässä ei katsottu tutkimuksen merkityksellisenä tekijänä saavutettua ”huippua” vaan pikemminkin saavutettua tilaa evolutionaarisen muutoksen kannalta. Ekologisen sietokyvyn tutkimus oli suurelta osin kuvailevaa ja ei-normatiivista, mutta sen jälkeen sitä on usein määritelty uudestaan ja laajennettu edistämään tieteenalojen välistä sekä tieteen ja politiikan välistä tutkimusta (Wilson 2012, s. 15–16).

Wilson (2012, s. 15–16) lisää, kuinka organisaatioresilienssin tutkimus alkoi kehittymään 1970-luvun lopulla ihan 1990-luvulle saakka yhä enemmän laajennettuun ekologisen sietokyvyn määritelmään, johon on vaikuttanut kompleksisuuden teoria monimutkaisista järjestelmistä ja siitä, kuinka ekologista kestävyyttä voitaisiin soveltaa ihmisten monimutkaisiin järjestelmiin ja sen palautumiseen. Tätä tukee Duchekin (2019) näkemys siitä, kuinka organisaatioresilienssistä voidaan erottaa kolme eri näkökulmaa.

Ensimmäinen näkökulma lähti tutkijoiden näkökulmasta ymmärtää resilienssi organisaation kykyä vastustaa epäsuotuisia tilanteita sekä kykyä toipua häiriöiden jälkeen sekä palata normaaliin tilaan. Esimerkkinä nähdään organisaation joustavuutena kyky ylläpitää hyväksyttävä toimintataso häiriötilanteesta huolimatta. Ensimmäisessä häiriötilanteessa häiriöllä ei ole merkittäviä seurauksia organisaation toimintaan, se tarkoittaa sitä, että se on ollut organisaation selviytymisalueella (iskunkestävyys). Toisessa tilanteessa organisaatio pystyy toipumaan takaisin häiriötilanteen vaikutuksista, vaikka häiriö on ylittänyt organisaation toiminnan selviytymisalueen (nopeuden) rajat. Molemmissa tapauksissa painopiste on organisaation selviytymisstrategiassa sekä nopeassa kyvyssä palata odotettuun suoritustasoon (Duchek 2019).

Poijula (2018, s. 17) näkee resilienssin organisaatioiden toiminnassa liittyvän erityisesti kriiseistä ja muutoksista selviytymiseen. Globaalit ongelmat, kuten ilmastonmuutos, sodat ja katastrofit haastavat politiikkaa sekä tieteitä ja käytäntöjä yhdistämään asioita resilienssin parantamiseksi. Duchek (2019) kertoo Poijulaa tukevasta toisesta näkökulmasta, jossa tutkijat keskittyvät organisaation prosessien ja valmiuksien kehittämiseen. Organisaatioresilienssin he määrittelevät organisaation kyvyksi omaksua tehokkaasti sekä kehittää tilannekohtaisia reaktioita ja viime kädessä osallistua toimiin, joilla voidaan ehkäistä organisaatiota häiritseviä tapahtumia. Tämän näkökulman mukaan organisaation resilienssi voidaan ymmärtää aktiivisena ja määrätietoisena selviytymisenä odottamattomissa tilanteissa. Joustavilla organisaatioilla on joukko valmiuksia, joiden avulla ne voivat integroida, mukauttaa sekä konfiguroida uudelleen sisäisiä ja ulkoisia resursseja ja osaamista vastaamaan muuttuvien olosuhteiden vaatimuksia.

Kolmantena näkökulmana Duchek (2019) kertoo tutkijoiden menneen askeleen pidemmälle resilienssin määritelmässä. Hän määrittelee ennakkoinnin ”mahdollisten vaarojen ennustamiseksi ja ehkäisemiseksi ennen vahinkojen aiheutumista” ja asettaa resilienssin vastakkain tämän näkökulman kanssa määritellen sen ”kyvyksi selviytyä odottamattomista häiriötilanteista sen jälkeen, kun ne ovat ilmentyneet”. Näin tutkijat ymmärtävät

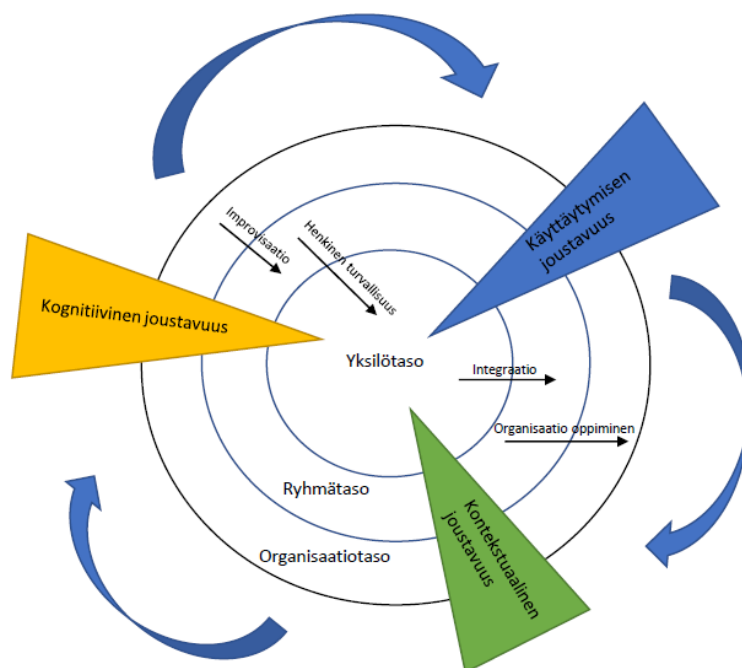
resilienssin toteuttamiskelpoiseksi vaihtoehdoksi kriisinehkäisyyllä. Monet tutkijat ovat kuitenkin vastoin tätä aatetta, että ennakointi ja joustavuus eivät ole vastakohtia. Organisaatioresilienssi on enemmän kuin pelkkä selviytyminen; se sisältää mahdollisten riskien tunnistamisen ja ennakoivien toimien lisäksi varmistamisen siitä, että organisaatio selviytyy vastoinkäymisistä jatkossakin. Duchekin (2019) ajatukset tutkimukseen nähden on koostettu taulukkoon 1.

Organisaatioresilienssin näkökulma tutkimukseen
Joustava organisaatio pystyy kestäämään häiriötilanteita ja pitämään palveluntasonsa → iskunkestävyys
Organisaatioresilienssiä omaava organisaatio on oikein asennoitunut, kehittää toimintojaan, jotta on valmiimpi reagoimaan häiriötilanteisiin → nopeus
Organisaatioresilienssin avulla voidaan ottaa oppia häiriötilanteiden jälkeen ja muokata toimintoja organisaation selviytyäkseen jatkossa mahdollisista vastaavista tilanteista → kriisinsietokyvyn kehittäminen

Taulukko 1. Organisaatioresilienssin näkökulma tutkimukseen (mukaiillen Duchekin 2019 ajatuksia)

2.1 Organisaatioresilienssi ja joustavuus

Organisaatioresilienssin käsitettä on parannettu tutkimusten myötä kuvailemalla joustavuutta systemaattisella näkökulmalla. Tämä näkökulma kertoo siitä, kuinka organisaatio resilienssiä käsitellään kykynä sopeutua ennakoituihin sekä arvaamattomiin häiriötilanteisiin (Ma ja muut 2018, s. 5). Poijula (2018, s. 182) tukee tätä väitettä kuvatessa organisaatioresilienssiä kykynä sopeuttaa ja muuttaa toimintoja jatkuvasti muuttuvassa ympäristössä. Hän myös kertoo siitä, kuinka organisaatioresilienssi on tarkoitamattomien ja tarkoitettujen muutostekijöiden toimintoja lisäävien monimutkaisten vuorovaikutusten tulos.



Kuvio 1. Integroitu organisaatio resilienssin malli (mukaillen Ma ja muut, 2018, s.10)

Ma ja muut (2018, s. 10) ovat kehittäneet integroidun mallin organisaation resilienssistä kuvion 1 mukaisesti. Kuviossa resilienssistä käytetään termiä joustavuus. Malli kuvastaa sitä, kuinka organisaation resilienssillä on organisatorinen kyky selviytyä, sopeutua ja toipua sekä myös joissakin tilanteissa jopa menestyä ennakoitumattomista tilanteista. Tämä kyky kehittyä eri tasoilla niin yksilön, ryhmän kuin organisaation osalta, jotka taas ulottuvat kognitiivisesta joustavuudesta käyttäytymissietokykyyn ja sitä kautta edelleen kontekstuaaliseen joustavuuteen. Näiden seurauksena organisaation joustavuus on dynaaminen kyky, joka vahvistaa itseään kaikilla näillä eri tasoilla, sekä kehittyy jatkuvasti havainnoista käyttäytymisen kontekstuaaliseen verkostoon.

Ma ja muiden integroitua joustavuuden mallia tukevasti Poijula (2018, s. 182) nostaa esille Etelä-Savossa sijaitsevan Kuomiokosken kenkätehtaan, jota uhkasi lopettaminen 1980-luvulla markkinoiden hävittyä. Vuoden 1980 lopulla perheyriyksessä heräsi ajatus siitä, että he voisivat alkaa valmistamaan lastenkenkiä hyödyntämällä aiempaa osaamista uusiin materiaaleihin. Sitä myötä syntyi menestystarina Kuomista, jotka ovat tut-

tuja suomalaisissa perheissä sekä ihan kansainvälisillä markkinoilla. Tämä mielestäni kuvaa hyvin sitä, kuinka yksilötasolla heräävä ajatus jalostuu ryhmässä ihan organisaatiotasolle toimivaksi ja kantavaksi tekijäksi organisaation kehittymiseen ja sitä myötä joustavuuteen.

Toisena tapauksena Poijula (2018, s. 182) kertoo Nokian vesikriisistä, jossa onnettomuus tapahtui, kun Nokian kaupungin vesilaitoksen virheen vuoksi puhdas ja kiintoaineksesta puhdistetun jäteveden yhdistävä venttiili avattiin. Vahinkojen lisäksi kaupunki epäonnistui tiedottamisessa, mikä lisäsi kriisin vahinkojen seurauksia. Organisaatioresilienssin kehittämässä tarvitaan johtajuutta ja keskittymistä inhimillisiin tarpeisiin, järjestelmänäkökulmiin, organisaation kulttuuriin sekä motivaatioon. Kaikesta tästä päätellen organisaatioresilienssi on monen tekijän summa, joka tarkoittaa niin yksilön, ryhmän kuin organisaation kehittymistä ja kykyä joustaa tilanteissa puolin ja toisin.

2.2 Resilienssi kokonaisturvallisuudessa

Resilienssistä on muodostunut turvallisuuspolitiikassa eri sektoreilla muotikäsité. Käsitettä käytetään turvallisuuspolitiikassa yleisesti tarkoittamaan yhteisön, yksilön tai yhteiskunnan keinoa selviytyä hankalista tilanteista toimintakykyisenä sekä palautua niiden jälkeiseen tilaan (Hyvönen ja Juntunen. 2018, s. 1). Henry ja Ramirez-Marquez (2012, s. 114–122) kritisoivatkin sitä, että resilienssille on monia eri määritelmiä ja tämä johtunee siitä, kun tutkijat määrittelevät käsitettä oman tutkimuksensa suuntaisesti. Tämä on aiheuttanut määritelmälle aivan toisenlaisia suuntauksia, kuin mitä se alun perin on tarkoittanut.

Juntusen (2014, s. 9) mukaan turvallisuusajattelussa organisaatioresilienssi korostaa systeemien välisiä vuorovaikutussuhteita ja niissä piileviä kapasiteetteja. Kriisitilanteissa nämä kapasiteetit aktivoituvat ja mahdollistavat systeemien mukautumisen tähän uuteen tilanteeseen. Tällöin turvallisuuspolitiikassa hallinnan kohteeksi nousee organisaatioresilienssin näkökulmasta yksiköiden kapasiteettien vahvistaminen eikä niinkään uh-

kiin vaikuttaminen. Dyka ja muut (2020) toteavat organisaatioresilienssin olevan turvallisuudessa ominaisuus, joka tulee nousemaan tulevaisuudessa yhä tärkeämmäksi, kun maailma muuttuu monimutkaisemmaksi ja sitä kautta käyttämämme palveluiden saataavuus on turvattava 24/7. Palveluilla hän viittaa sähköisiin järjestelmiin, mm. teollisuuden sekä terveydenhuoltoon, joka enenevässä määrin on kiinni sähköisessä teknologiassa. Tämän vuoksi organisaatioresilienssin näkökulmasta varautuminen tapahtuu juuri yksiköiden kokonaisuuteen eikä niinkään yksittäisiin uhkiin liittyen.

Yhteiskunnan valmiuden ja kriisinsietokyvyn mukautuminen kriisien jälkeiseen aikaan tulisi ymmärtää yhteiskunnan eri tasojen kytkeytymisenä toisiinsa ja sitä kautta yhteisvaikutuksesta syntyvänä ominaisuutena. Yhteisön, yksilön, valtion ja kansainvälisen eri ominaisuudet vaikuttavat resilienssin ominaisuuksiin. Näiden lisäksi yhteiskunnan kokonaisresilienssiä tulisi tarkastella vuorovaikutteisesti sekä ymmärtää moninaisena prosessina (Hyvönen ja Juntunen 2018, s. 1). Hyvösen ja muiden (2019, s. 45) mukaan kehittäessä organisaatioiden kykyä reagoida arkipäiväisiin ongelmatilanteisiin edistää myös niiden kykyä vastata resilienssillä katastrofi- ja häiriötilanteisiin.

Saarelainen (2021, s.59) kuvaa resilienssin organisaation säilyttävän kriisissä toimintakyvynsä ja palautuvan kriisistä nopeammin kuin muut. Näin ollen resilienssi organisaatio ennakoii myös toimintaympäristön muutoksiin. Hyvönen ja Juntunen (2018, s. 3) kuitenkin korostavat, että resilienssi tulee ymmärtää kriisitilanteen yli ulottuvana pidemmän aikajanan prosessina. Organisaation lisäksi tulee miettiä ja tarkastella muiden organisaatioiden yhteisvaikutusta resilienssiin ja sitä kautta kokonaisturvallisuuteen. Julkisella taholla riittää, kun ymmärrämme kokonaiskuvan yhteiskunnallisesti kytkeytyvän neljään tasoon; yksilöön, yhteisöön, valtioon ja kansainväliseen toimintaan.

Hämäläisen ja Vatajan (2020) mukaan pandemiakriisi nosti resilienssin mukaan keskusteluihin. Hämäläinen ja Vataja kuvaavatkin organisaatioresilienssille sopivammaksi suomenokseksi ”mukautumisvalmiuden”. Resilienssitutkijat ovat nähneet useiden valtioi-

den ja organisaatioiden ottaneen resielinssin keskeiseksi aiheeksi turvallisuusstrategioihin. Meidän yhteiskuntamme ja päätöksenteko on koronapandemian aikana osoittanut toimivuutensa kaoottisissa olosuhteissa, josta tuloksena ovat mm. viruksen hallittavuus ja terveydenhuollon kapasiteetin kestäminen. Berling ja Petersen (2020) tukevatkin tätä ajatusta siinä, että turvallisuuspolitiikassa resilienssin korostaminen on tärkeää ja se näyttäytyy yhteistyönä eri toimijoiden välillä sekä sitä kautta ketteryytenä ja valmiutena toimia kriisitilanteissa häiriöttömästi.

2.3 Organisaatioresilienssi ja jatkuvuudenhallinta varautumisessa

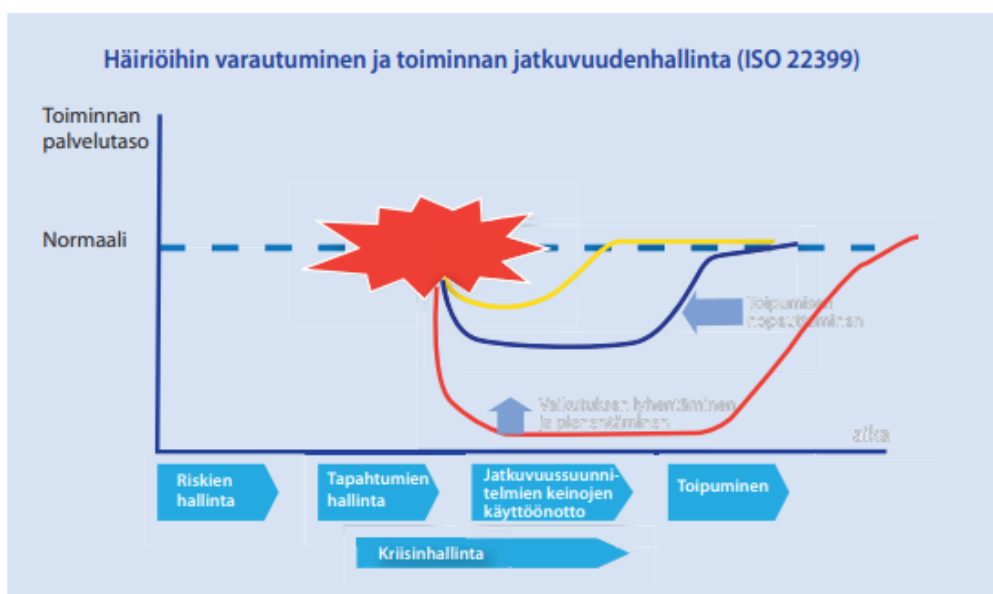
Kunnissa tapahtuva varautuminen perustuu normaaliolojen järjestelyille ja rakenteille. Jatkuvuudenhallinnalla tarkoitetaan prosessia, jolla tunnistetaan toimintaan liittyvät uhat sekä niistä aiheutuvat vaikutukset. Sitä kautta luodaan toimintamallit toimintakyvyn hallinnalle. Valmiussuunnittelulla tarkoitetaan organisaatioiden valmistautumista keinoilla, millä voimavarojen toiminta ja käyttö suunnitellaan sekä priorisoidaan vastamaan häiriötilanteen vaatimuksiin sekä otetaan huomioon valmiuslain tarkoittamat poikkeusolot (Turvallisuus- ja puolustusasiain komitean sihteeristö 2012, s. 6-7).

Hyvösen ja Juntusen (2018, s. 2) mukaan organisaatioresilienssiä tulisi ymmärtää kokonaisturvallisuuden ja turvallisuuspolitiikan näkökulmasta laajemmin. Kokonaisresilienssin näkökulmasta nivotaan yhteen resilienssin eri ulottuvuudet osana demokraattista järjestelmän kykyä jatkaa toimintaa. He kuvailevat toimintakyvyn, vastustuskyvyn ja muutumisen merkityksen vahvistaa vuorovaikutteisesti toisiaan. Näiden lisäksi neljän yhteiskunnan eri tason (yhteisö, yksilö, valtio, kansainvälinen toiminta) vuorovaikutuksen tuotos toisiinsa nähden on merkittävä. Viimeisenä muistutuksena se, ettei organisaatioresilienssi ole avainsana kaikkiin yhteiskunnallisiin ongelmiin vaan sopii käytettävänä rajallisena lähestymistapana.



Kuvio 2. Resilienssin näkökulmasta kolme keskeistä vaihetta (mukaillen Hyvönen ja Juntunen 2018, s. 2)

Hyvösen ja Juntusen (2018, s. 2) kuvion 2 mukaisesti resilienssillä on kolmivaiheinen prosessi; vastustuskyky, johon varautuminen keskeisesti linkittyy, toimintakyvyn säilyttäminen sekä kyky mukautua uuteen tilanteeseen kriisin kestäessä sekä oppiva mukautuminen kriisistä selviytymiseen ja aikaan kriisin jälkeen. Kokonaisturvallisuuden perusajatus mukailleekin kokonaisresilienssi, jossa korostuu poikkihallinnollinen ja laaja-alainen yhteistyö haasteisiin ja uhkiin varautuessa.



Kuvio 3. Häiriöihin varautuminen ja toiminnan jatkuvuuden hallinta (mukaillen Turvallisuus ja puolustusasiain sihteeristö 2012, s. 7)

Kuviosta 3 näkee koostettuna kunnan näkökulmasta vastustuskyvyn eli varautumisen alkavan riskien- ja tapahtumien hallinnalla. Etukäteisvalmistelu, kuten hankinnat, koulutukset ja harjoitukset, joilla varmistetaan tehtävien hoitaminen myös poikkeusoloissa. Jatkuvuudenhallinta kunnassa perustuu siihen, että pääosin normaaliolojen häiriötilanteista selviydytään organisaation omilla voimavaroilla eli tilanteen edellyttämiä hetkiä varten suunnitelluilla ja harjoitelluilla toimenpiteillä. Verkostoituneessa yhteiskunnassa yhden organisaation ongelmat voivat aiheuttaa häiriötilanteita muissakin organisaatioissa, mikä korostaa yhteistyön merkitystä. Olennaista kuitenkin on, että pienemmissä häiriötilanteissa organisaatio pystyy sopeutumaan ja vastaamaan tilanteeseen itse (Turvallisuus ja puolustusasiain sihteeristö 2012, s. 9).

Hyvönen ja Juntunen (2018, s. 3) kertovat kansalaisten ja viranomaisten varautumisen sekä kriittisten infrastruktuurien kestävyuden korostuvan kriisin syttyessä. Yhteiskunnan ja yksilöiden henkinen kriisinsietokyky korostuu puolestaan kriisivaiheen jälkeen, kun eteen tulee väistämätön mukautuminen. Organisaatioresilienssi edes auttaa mukautumaan kriisin jälkeisen ajan toipumiseen ja hyödyntämään kokemuksia kriisiajasta toimintakyvyn edelleen kehittämiseksi ja uusien toimintamallien luomiseksi.

3 Kunnat ja kriittiset toiminnot

Tässä luvussa avataan kuntien kriittisiä toimintoja ja niihin liittyen yhteistyötä eri tahojen kanssa varautumiseen liittyen. Alaluvussa taas käydään läpi alueellisesti tehtyjä riskiarvioita ja niihin liittyviä varautumiseen kuuluvia tehtäviä paikallistasoon katsoen sekä syntyneiden erilaisiin mahdollisiin kriisitilanteisiin Pudasjärven kaupungin näkökulmasta.

Kuntaliiton (2020, s. 17) mukaan kunnilla on useita kymmeniä lakisäätöisiä tehtäviä hoidettavanaan. Ydintehtävinä pidetään palveluita, joita kuntalaiset tarvitsevat päivittäin myös poikkeusoloissa ja häiriötilanteissa. Tämän vuoksi kuntien täytyy määrittää ja priorisoida kriittiset tehtävänsä, jotta kuntalaisten palvelutarpeet tulee huomioiduksi. Korhonen ja Ström (2012, s. 23) toteavat kuntien strategisen osan laadinnassa merkittävänä toimenpiteenä määrittellä kansalaisten turvallisuuden ja hyvinvoinnin sekä kunnan elintoiminnan kannalta keskeisimmät ja kriittiset toiminnot. Vaikuttavuudeltaan ja kestoltaan pitkissä häiriötilanteissa on erityisesti tärkeää keskittyä näiden välttämättömien ja elintärkeiden palveluiden ja toimintojen turvaamiseen.

Kunnan ydintehtäviä löytyy mm. seuraavista tehtäväkokonaisuuksista:

- Kunnan johtaminen ja toimielinten päätöksenteko
- Vesi- ja jätevesihuolto
- Perusopetus
- Varhaiskasvatus
- Ruokahuolto (ruokahuolto niiltä osin kun kunnassa on kouluja ja päiväkotitoimintaa)
- Ympäristöterveydenhuolto
- Kunnan toimitilojen ja katujen kunnossapito

Taulukko 2. Kunnan ydintehtäviä (mukaillen Kuntaliitto 2020, s. 17)

Taulukosta 2 voidaan nähdä kunnan keskeisimpiä ydintehtäviä erilaisiin tehtäväkokonaisuuksiin liittyen. Taulukosta on poistettu vuoden 2023 alusta lähtien kunnilta hyvinvointialueelle siirtyneet sosiaali- ja terveystalot sekä pelastustoimi. Kuntaliiton (2020, s. 17) mukaan toiminnan vaikutusanalyysi on yksi keino luokitella kunnan ydintehtävät.

Kunnassa elintärkeiden ja kriittisten toimintojen luokittelu nähdään olennaisesti toimialojen asiantuntijoiden määrittelytyöksi, huomioiden varautumista koskevat periaatteet ja keskeiset lainsäädännöt (Korhonen ja Ström 2012, s. 23). Kuntaliitto (2020, s. 18) toteaa kriittisten toimintojen liittyvän olennaisesti ydintehtävien hoitamisen prosesseihin. Kunnan toiminnot tarvitsevat lähes kaikki toimiakseen tietotekniikkaa, sähköenergiaa, tietoverkkoja ja erilaisia infrastruktuureja, joita monet eri ulkopuoliset toimijat toimittavat. Kunnan ydintehtävien hoitamisen vuoksi on tärkeää, että kunta selvittää kriittisten toimintojen keskeiset yhteistyökumppanit, tässä tapauksessa yritykset, jotka lisäävät kuntien toimintojen haavoittuvuutta. Näiden toimijoiden kanssa on erityisen tärkeää tarkistaa sopimukset sekä niiden sitovuus myös poikkeus- tai häiriöoloissa toimimiseen.

Sopimuskumppaneiden ja sopimusten tarkistamisen lisäksi on tärkeää muodostaa yhteistoimintaa, jota tarvitaan toimintaympäristön muutosten seurantaan sekä niiden vaikutusten analysoimiseen. Yhteistyössä rakennetut voimavarat ja niiden ylläpito varautumiseen liittyen tuovat lisäarvoa kaikille osapuolille. Käytännön hyötynä tästä aiheutuu parempi toimintojen yhteensovittaminen ja tilanneymmärrys. Kuntien ja paikallisen toiminnan näkökulmasta keskeisiä yhteistyökumppaneita ovat hyvinvointialue, poliisilaitos, pelastusviranomaiset, aluehallintovirasto, puolustusvoimat ja ELY-keskus. Yhteistyötarpeita voi esiintyä myös tilanteesta riippuen mm. maahanmuuttoviraston, tullin tai rajavartiolaitoksen kanssa (Kuntaliitto 2020, s. 26).

Klemmin (2019, s. 65) mukaan kuntien keskeisimpinä tehtävinä on kehittää tiedonvaihtoa ja yhteistyötä kansalaisten turvallisuuden takaamiseksi julkisten tahojen lisäksi yksi-

tyisten ja kolmannen sektorin toimijoiden kanssa. Hän myös mainitsee merkittävänä toimijana kuntien varautumisessa poliisin, pelastuslaitoksen ja seurakunnan. Pelastustoimi päättää alueen palvelutasosta kuntia kuultuaan. Heidän riskienhallintaansa täydentää olennaisesti yritysten, kuntalaisten ja yhteisöjen varautuminen omatoimisesti. Oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaaminen, turvallisuuden ja yleisjärjestyksen ylläpitäminen sekä rikosten selvittäminen, ennaltaehkäisy ja syyteharkintaan saattaminen kuuluvat olennaisesti poliisien tehtävään. Seurakunnilla on taas keskeinen osa kuntien näkökulmasta asukkaiden ja toiminnan kannalta henkisen kriisinkestävyuden sekä sosiaalisen turvallisuuden osalta kuuluvat tehtävät.

3.1 Alueelliset riskiarviot

Turvallisuuskomitean (2017, s. 27) mukaan varautumiseen liittyy olennaisesti riskien arviointi. Riskien arviointi on tehtävä aina kattavasti huomioiden uhkamallit. Uhkamalleja tarkennetaan muutosten perusteella, joita saadaan riskien jatkuvalla ja säännöllisillä arvioinneilla sekä päivittämisellä. Yhteiskunnan kokonaisriskiarviot päivitetään noin kolmen vuoden välein. Kuntaliitto (2020, s. 19) toteaaakin riskienhallinnan olevan kunnille kuntalaissa säädetty velvollisuus. Riskienhallinta tarkoittaa ennakoivaa ja järjestelmällistä tapaa analysoida, tunnistaa ja hallita toimintaan liittyviä uhkia ja niistä mahdollisesti aiheutuvia seuraamuksia.

Kuntien riskeistä osa on sisäisiä kunnan omasta toiminnasta aiheutuvia ja osa taas ulkoisia toimintaympäristöstä aiheutuvia riskejä. Kunnan onkin tärkeää tunnistaa riskit ja analysoida ne erilaisiin luokkiin, jotka toteutuessaan vaikuttavat kunnan palvelukykyyn, talouteen, työvoiman saatavuuteen sekä yleiseen kilpailukykyyn yrityksistä ja asukkaista (Kuntaliitto 2020, s. 19). Pelastustoimi taas vastaa alueellisista riskiarvioista, jotka ottavat huomioon alueellisesti niille ominaiset uhkakuvat ja häiriötilanteet.

Pelastuslaitoksen (2018, s. 3) luoman Pohjois-Pohjanmaan alueellisen riskiarvion mukaisesti Euroopan unionin pelastuspalvelumekanismiin kuuluvien päätösten mukaisesti jo-

kaisen EU-maan on tullut kehittää riskienarviointeja kansallisesti sekä paikallisesti asianmukaisesti riittävällä tasolla viimeistään 22.12.2015 ja sen jälkeen kolmen vuoden välein. Pudasjärvi kuuluu Pohjois-Pohjanmaan alueeseen. Alueen riskiarvio on laadittu Sisäministeriön linjausten mukaisesti aluehallintoviraston ja pelastuslaitoksen johdolla yhteistyössä alueen eri viranomaisten ja keskeisesti alueen varautumiseen liittyvien toimijoiden kesken. Riskiarviotyössä tahot löysivät kymmeniä suuronnettomuusuhkia, joista 11 luokiteltiin merkittävästi alueeseen vaikuttaviksi tekijöiksi.

Alueellinen riskiarvio tuo olennaisesti esille menetelmäohjeen mukaiset skenaariokuvaudet. Merkittäviä uhkia on lisäksi analysoitu riskimatriisin avulla. Alueellinen riskiarvio tuo esille häiriötilanteita ja onnettomuusuhkia, joiden toteutuminen edellyttää mitavia toimenpiteitä alueen eri viranomaisilta. Paras hyöty alueellisesta riskienarvioinnista saadaan jatkamalla riskienarviointityötä riskienhallinnan näkökulmasta (Pelastuslaitos 2018, s. 5).

3.2 Uhkamallit ja erilaiset kriisityypit

Uhkamallilla tarkoitetaan arvioita eri osa-alueisiin kohdistuvista, koko yhteiskuntaa koskevista tyypillisistä strategisista uhkatilanteista. Uhkamallit ovat yleistason kuvauksia turvallisuuden vaikuttavista tekijöistä. Uhkamallien avulla pyritään yhdenmukaistamaan ja helpottamaan viranomaisten sekä muiden asiaan kuuluvien toimijoiden varautumista ja suunnittelua. Uhka-arviolla taas tarkoitetaan uhkamallien pohjalta laadittua arviota, jossa konkreettisesti käsitellään mm. uhkan kohdetta, toteutumistapaa sekä vaikutusta tehtävien hoitamiseen ja tilanteesta selviytymiseen (Klemm 2019, s. 25).

Riskiarvioiden myötä mietimme Pudasjärven kaupungin teknisen johtajan kanssa erilaisia uhkamalleja, jotka voivat olla alueellisesti kansainvälisiä, valtakunnallisia tai paikallistason kriisejä, mutta jotka vaikuttaisivat kaupungin toimintaan varautumiseen liittyen. Näiden tasojen lisäksi pohdittiin kolme eri tematiikkaa ja niihin liittyvät kriisitilanteet, jotka vaikuttaisivat myös olennaisesti Pudasjärven kaupungin toimintaan.

	Kansainvälinen kriisi	Valtakunnallinen kriisi	Paikallinen kriisi
Toimintaympäristöön kohdistuva	Hallitsematon maahanmuutto	Ruuan jakelun keskeytyminen	Ympäristöön kohdistuva sääilmiö, esim. Paulamyrsky
Infrastruktuuriin kohdistuva	Polttoainejakelun keskeytyminen	Sähkönjakelun keskeytyminen	Vesikriisi, esim. Nokian vesikriisi
Asukkaisiin kohdistuva	Pandemia, esim. korona	Suurlakko terveydenhuollossa	Paikalliset epidemiat, esim. vatsatauti vanhustentalossa

Taulukko 3. Uhkamallien skenaarioita

Riskiarvioissa on kansainvälisissä kriisitilanteissa otettu huomioon häiriötilanteiden vaikutus yhteiskunnallisiin elintärkeisiin toimintoihin liittyen sekä löytämään riskit, jotka vaikuttavat laajemmassa kansainvälisessä merkityksessä (Klemm 2019, s. 27). Taulukkoon 3 on mietitty kansainväliset kriisit. Toimintaympäristöön kohdistuvana voidaan nähdä hallitsematon maahanmuutto, josta on kansainvälisesti ja Suomen tasolla kokemusta vuoden 2015 hallitsemattomasta maahanmuutosta. Ylen (2016) mukaan Suomeen perustettiin vuoden 2015 turvapaikkakriisin myötä 120 uutta vastaanottokeskusta. Poliisi urakoi jopa 27 600 turvapaikkatutkintaa, kun taas vuonna 2014 vastaava määrä oli noin 3000.

Sisäministeriön (2022) tiedotteen mukaan rajavartiolain muutoksilla on pyritty varautumaan vastaaviin häiriötilanteisiin. Tästä esimerkkinä jatkossa uuden lakiuudistuksen myötä turvapaikkahakemusten vastaanottaminen voidaan keskittää erikseen rajanylityspaikoille Suomen valtakunnan rajoilla. Rajavartiolain muutoksilla pyritään myös vastaamaan hybrdivaikuttamisen uhkiin mm. muuttoliikenteen osalta. Laki on tullut voimaan 15.7.2022.

Infrastruktuuriin kohdistuvan kansainvälisen kriisin osalta mietittiin polttoainejakelun keskeytymistä. Klemmin (2019, s. 140-141) mukaan energia on perustuotantopanos, jonka turvaamiseksi meillä ja muualla toteutetaan varautumista vakaviin markkinahäiriöihin ja taloudellisiin kriiseihin liittyen. Nykyaikainen yhteiskunta on hyvin riippuvainen

energiahuollosta ja sen katkeamattomasta toimivuudesta. Vakavan häiriötilanteen vuoksi polttoainejakelu voi keskeytyä hyvinkin pitkäksi ajaksi. Kansainvälisellä tasolla energia on strategisesti kiinnostava ja sitä tuotetaan konfliktiherkillä ja poliittisesti epävakailta alueilla. Mietittyämme infrastruktuuriin kohdistuvaa uhkaa, polttoainejakelun keskeytyminen kansainvälisen kriisin myötä vaikuttaisi Pudasjärven kaupungin näkökulmasta moneen eri elintärkeään toimintoon. Tästä esimerkkinä ruuanjakelu voisi keskeytyä polttoaineen loputtua, lämmityksen turvaaminen öljylämmitteisissä taloissa sekä kaikki muut polttoainesidonnaiset toiminnot keskeytyisivät ja loisivat kriisin maailmanlaajuisesti.

Asukkaisiin kohdistuvana kriisinä kansainvälisellä tasolla voimme nähdä koronan vaikutukset niin Suomessa kuin kansainvälisesti. Karlsson (2020) kertookin mielenterveyden ongelmien kasvaneen Suomessa kuin ulkomailla ja kertoo tämän näkyvän pitkään masennus- ja ahdistuneisuushäiriöiden kasvuna. Koronapandemia loi poikkeusolot, joka toi ihmisille eteen uudet tilanteet. Moni kärsi huolesta, pelosta ja epävarmuudesta. Yksin asuvat kokivat erityisesti yksinäisyyden raskaana. Tästä voimmekin nähdä Pudasjärven kaupungin näkökulmasta mahdollisena uhkakuvana kasvavan terveydenhuollon kuormittumisen ja kuntalaisten pahanolon poikkeusolojen vuoksi.

Valtakunnallisten kriisien osalta toimintaympäristöön kohdistuvana uhkana katsoimme olevan ruuan jakelun keskeytymisen. Niemi (2020) kertoo koronakriisin haastaneen ruokahuoltomme toimivuuden. Ruuan tuotannon ja jakelun merkitys nousi koronan myötä yhä tärkeämpään rooliin häiriö- ja poikkeustilanteissa. Valtakunnallisella tasolla voisimme nähdä esimerkkinä ruuan jakelun keskeytymiseen esimerkiksi kuljetusyritysten suurlakon, jonka vuoksi ruuan jakelu keskeytyisi valtakunnallisesti. Näin se aiheuttaisi koko Suomen mittakaavassa merkittävän häiriötilanteen.

Valtakunnallisen ja infrastruktuuriin kohdistuvana uhkana mietimme sähkönjakelun keskeytymisen. Klemmin (2019, s. 141) mukaan EU:n arvion mukaan riippuvuus tuontienergiasta voi nousta jopa 50 prosentista 70 prosenttiin. Tämän vuoksi EU on pyrkinyt

etsimään kuumeisesti ratkaisuja ja keinoja vähentääkseen riippuvuutta Venäjän energiasta. YLE (2022) uutisoikin heinäkuussa siitä, että talvella 2022–2023 voidaan joutua turvautumaan kahden tunnin sähkökatkoihin, joka on seurausta Ukrainan sodasta ja sen aiheuttamasta energiakriisistä.

Valtakunnallisella tasolla ja asukkaisiin kohdistuvana uhkana katsoimme olevan mahdollisen suurlakon terveydenhuollossa. Tilanne aiheuttaisi väistämättä suurenuhan asukkaisiin ja heidän terveyteensä kohdistuen. Klemm (2019, s. 215) kertookin huoltovarmuuteen liittyen yhdeksi perustaksi työvoiman turvaamisen. Hän kertoi jo vuoden 2019 pandemiasta ja siitä, kuinka influenssapandemiat ovat esiintyneet kymmenen vuoden välein. Vaikutukset koskevat erityisesti suurimpia työvoimavaltaisia palvelualoja (20–40 % työvoimasta). Tämä kuvastaa hyvin sitä uhkaa, jonka koronapandemia loi myös meidän yhteiskunnassamme.

Koronapandemian lisäksi terveydenhuollon palkkaneuvottelut aiheuttivat vastaavan uhan synnyn. Kosonen (2022) kertoo siitä, kuinka hoitajajärjestöt Tehy ja Super antoivat lakkovaroituksia ja niistä yksi kohdistui Tyksin aikuisten teho-osastoon. Keskusteluissa heräsikin kysymys kahden perusoikeuden välille, eli työntekijän oikeuden lakkoon ja ihmisten oikeudesta hoitoon. Tämän lisäksi artikkelissa todetaan terveydenhuollon olevan äärirajoilla, jota on varjostanut kahden vuoden pandemia ja pitkittyneet hoitojannot.

Paikallisena kriisinä toimintaympäristöön kohdistuvana otimme esimerkiksi jo toteutuneen uhan sääilmiöstä, joka Pudasjärvellä tapahtui kesällä 2021 valtavan ukkosmyrskyn seurauksena. Ilmiö sai nimekseen Paula-myrskyn. Metsäkeskus (2021) uutisoikin tapahtuneesta ja kertoi puustoa vahingoittuneen noin miljoona kuutiometriä. Tuhot ulottuivat jopa Pudasjärven eteläpuolelta Kuusamoon sekä Puolangan pohjoispuolelle saakka. Voimakkaimmat tuulenpuuskat olivat jopa yli 30 metriä sekunnissa. Paikallisesti myrsky aiheutti myös ympäristön lisäksi uhan asukkaisiin, kun ihmisiä jäi loukkuun mökeille ja taloihin teiden katketessa puiden kaatuessa ajoteille.

Paikallisena ja infrastruktuuriin kohdistuvana uhkana otimme esimerkiksi Nokian vesikriisin vuodelta 2007. Ilmiönä vastaava kriisi kohdistuu niin infrastruktuuriin kuin väestöön, mutta tässä tapauksessa pohdimme sen vaikutusta infraan. YLE (2017) kertoo siitä, kuinka koko vesikriisi sai alkunsa ja kuinka se vaikutti asukkaisiin sekä infraan. Paikallisella Nokian vesihuoltolaitoksella oli tehty vuonna 2007 huoltotöitä. Puhdistamonhoitaja oli selvittänyt huollon jälkeen veden tuloon liittyviä ongelmia ja avannut katonrajaossa olevan venttiilin. Tämä oli aiheuttanut sen, että hanan ollessa yhdistettynä laittoomaan putkeen, joka yhdisti puhtaan veden sekä puhdistetun jäteveden putkistot keskenään. Tämä aiheutti sen, että koko Nokian puhdas juomavesiverkosto saastui.

Infraan vaikuttavana tekijänä kriisi aiheutti Nokian kaupungille miljoonan euron vahingot. Käytännössä tämä tarkoitti sitä, että vesiputkiverkostot jouduttiin huuhtelemaan ja tehoklooraamaan kuukausikaupalla. Käyttörajoitukset saatiin purettua vasta kolmen kuukauden jälkeen tapahtuman jälkeen (YLE 2017). Tämä kertoo sen, että kriisi voi aiheuttaa valtavat tuhot infrastruktuuriin.

Paikallisena kriisinä, mutta asukkaisiin kohdistuvana katsoimme esimerkiksi pahan vatsatautiepidemian esimerkiksi vanhustentalossa. Tähän voisi ottaa suoran edellisen esimerkin Nokian vesikriisistä ja sen aiheuttamista seurauksista asukkaille. YLE (2017) kertoi artikkelissaan siitä, kuinka jopa 8000 ihmistä sairastui juomavedestä aiheutuneeseen vatsatautiepidemiaan. Pahimmillaan osa nokialaisista joutuu kärsimään yhä kriisin seurauksesta ja artikkelissa kerrotaankin naisesta, jolle vatsatauti jätti pysyvän hermovaurion vatsaan. Tämä kertoo myös siitä, kuinka kerrostuksellinen yksi kriisinlähde voi olla ja aiheuttaa ongelmia monessa eri tasossa, kuten Nokian vesikriisi aiheutti ongelmia niin infrastruktuuriin kuin asukkaiden elämään.

4 Varautuminen ja valmiussuunnittelu kunnassa

Tässä luvussa avataan kuntien varautumista ja valmiussuunnittelua lainopillisesti määrittävien tehtävien kautta. Kuntien toimintaa ohjaavat pitkälti lait ja normit, jonka kautta myös varautuminen ja valmiussuunnittelu ovat yhtenä kokonaisuutena kunnan tehtävien hoitamisessa. Tässä luvussa avataan myös kuntien keskeistä toimintaa varautumisen ja valmiussuunnittelun osalta sekä tahot, jotka toimintaa ohjaavat. Alaluvuissa käydään läpi varautumisen ja valmiussuunnittelun elintärkeitä toimintoja sekä yhteistyötä eri tahojen osalta.

Yhteiskuntaan kohdistuvat uhat sekä niistä johtuvat häiriötilat ovat yksiä isoja uhkatekijöitä normaalitilaan verrattuna. Yhteistä näille uhkatekijöille on siinä, että ne tapahtuvat jonkun kunnan alueella tai niiden vaikutukset ulottuvat kuntalaisiin. Häiriötiloista huolimatta on elinvoimaisen tärkeää, että kunnan palvelut jatkuvat näistä häiriötilanteista huolimatta, esimerkiksi vanhukset saavat hoitoa tai lapsille ja nuorille turvataan koulunkäynti tai päivähoidon jatkuminen. Häiriöt eivät myöskään katso aikaa, jonka vuoksi ne eivät noudata toimivaltoja hallinnon rajojen mukaisesti. Varautumistarpeet tulevatkin lainsäädännöstä, jonka vuoksi kunnan rooli nousee keskeiseksi yhteiskunnan perustarpeen toimintojen ylläpidon turvaamiseksi (Kuntaliitto 2020).

Kuntalain (410/2015) 1 §:n mukaan kuntien perustehtävänä on edistää kuntalaisten hyvinvointia, alueensa elinvoimaa sekä vastuu järjestää kuntalaisille palvelut sosiaalisesti, taloudellisesti ja ympäristöllisesti kestävillä menetelmillä. Valmiuslain (1552/2011) 1 §:n tarkoituksena on varmistaa, että poikkeusoloissa suojataan väestö sekä sen toimeentulo. Kuntaliitto (2020) kertookin siitä, kuinka valmiuslain keskeisin velvollisuus on turvata poikkeusoloissa tapahtuvien toimintojen etukäteisvalmisteluun sekä muilla toimintatavoilla varmistaa tehtävien mahdollisimman hyvä hoitaminen myös poikkeusoloissa.

Kuntalain (410/2015) 1 §:n lisäksi varautumista määrittävät keskeisesti myös lain pykälät 14 ja 39. Näiden pykälien mukaisesti kunnalla on riskienhallintavelvoite, joka määrittelee

velvollisuutta varautua toimintojen jatkuvuuden sekä palveluiden häiriöttömyyttä uhkaaviin tekijöihin. Kuntalain lisäksi pelastuslain (379/2011) 2 §:n mukaisesti kunnan tulee omien toimintojen osalta varautua ennalta ehkäisemään onnettomuuksia, ylläpitää ja rakentaa väestönsuojia sekä rajoittaa vahinkoja. Tämän lisäksi kuntien ja kuntayhtymien eritoimialoista vastaavat virastot, liikelaitokset sekä laitokset varautuvat ja osallistuvat väestönsuojeluun ja pelastustoimintaan. Näiltä tahoilta vaaditaan myös lain mukaiset suunnitelmat toimintoihin varautumisesta.

Korhosen ja Strömin (2012) mukaan varautumisen keskeisenä tavoitteena on pyrkiä ennaltaehkäisemään kriisi- ja häiriötilanteiden synty sekä luoda toimintatapoja häiriötilanteiden ja niistä syntyvien tapahtumien hallintaan. Valmiussuunnittelu sisältää itsessään monimuotoisia kokonaisuuksia. Usein kuvitellaan suunnittelun olevan prosessimaista kirjoittamista, mutta todellisuudessa valmiussuunnittelu sisältää pitkäjänteistä suunnittelutyötä. Suunnittelutyön tavoitteena on tunnistaa, analysoida ja arvioida organisaatioon sekä alueeseen kohdistuvia uhkatekijöitä tai olemassa olevien toiminnan haavoittuvuuksia. Suunnittelun lisäksi keskeistä on arvioida ja kartoittaa jo olemassa olevia resursseja erilaisten kriisi- ja häiriötilojen hallinnassa, suunnitella toimintamalleja sekä neuvotella eri sidosryhmien ja yhteistyötahojen kanssa.

Valmiussuunnitteluun sisältyy myös konkreettisesti varaustoimenpiteiden toimeenpanoa, jota on mm. tila-, henkilö-, ajoneuvo-, sekä työkonevarausten tekemistä, yhteistoimintasopimusten laatimista, tilanteen hallinnan ja toiminnan varmistamisen edellyttämien materiaalien sekä muun kaluston hankintaa. Keskeistä on myös henkilökunnan perehdyttäminen ja koulutus. Valmiussuunnitteluun sisältyy näin kunnassa sekä hallinnolliset että materiaaliset toimenpiteet (Korhonen ja Ström 2012, s. 9).

Kunnan keskeisten toimintojen ylläpidossa erityisen tärkeää on eri viranhaltijoiden ja toimielinten selkeä vastuunjako. Varautuminen sisältyy riskienhallintaan, joten sen vastuunjako on jaettu kuntalain mukaisesti. Hallintosäännön avulla kunta voi antaa tarkempi ohjeita varautumisen ja riskienhallinnan vastuista (Kuntaliitto 2020, s.12).

Kunnanvaltuusto	päätää mm. sisäisen valvonnan ja riskien (ml. varautumisen perusteista).
Kunnanhallitus	johtaa kunnan toimintaa, hallintoa ja taloussa sekä vastaa mm. valtuuston päätösten täytäntöönpanosta ja huolehtii kunnan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä.
Lautakunnat	vastaavat oman toimialansa tai palvelualueensa riskienhallinnasta ja varautumisesta.
Kunnanjohtaja	johtaa kunnanhallituksen alaisena kunnan hallintoa, taloudenhoitoa sekä muuta toimintaa, ml. Riskienhallinnan ja varautumisen organisointi. Kunnanjohtaja johtaa kunnan toimintaa myös häiriötilanteissa.
Esihenkilöt	huolehtivat johtamansa toimialan, palvelualueen tai yksikön riskienhallinnasta, turvallisuudesta sekä varautumisesta. Lähtökohtaisesti esihenkilö myös johtaa organisaationsa toimintaa häiriötilanteissa sekä toipumista niistä.
Varautumisen koordinaattori	mikäli nimetty, ohjaa ja yhteensovittaa kunnan eri toimialojen ja yhtiöiden varautumista. Voi toimia myös yhteyshenkilönä sidosryhmissä.

Taulukko 4. Riskienhallinnan ja varautumisen vastuunjako (mukailien Kuntaliitto 2020, s.12).

Taulukosta 4 näkee riskienhallinnan ja varautumisen vastuunjaon (Kuntaliitto 2020, s. 12) määrittävän kuntalain (410/2015) 14 §:n mukaan siten, että kunnanvaltuusto päättää sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteista. Kunnanhallitus taas kuntalain 39 §:n mukaan johtaa kunnan toimintaa, hallintoa sekä taloutta. Se myös vastaa kunnan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä. Lautakunnat laativat kunnanhallituksen ohjeiden mukaisesti käytännössä riskienhallinta- ja valmiussuunnitelmat sekä toteuttavat käytännön toimenpiteet (Kuntaliitto 2020, s. 13).

Kuntalain (410/2015) mukaan kunnanjohtaja johtaa kunnanhallituksen alaisena kunnan hallintoa ja varautumisen osalta hän vastaa kunnanhallituksen kanssa kunnan varautumisesta ja siihen sisältyvästä suunnittelusta. Korhosen ja Strömin (2012, s. 12) mukaan kunnan valmiussuunnittelun yleisen osan laatimisessa mukana tulisi olla kaikkien kuntaorganisaation toimijoiden edustus mahdollisimman laajasti sekä riittävän korkealta tasolta. Yleisessä osassa tehtävät suunnittelut, linjaukset sekä kuvatut toimintatavat on tärkeää olla kaikkien organisaatiossa toimivien tuntemia ja hyväksymiä. Riittävän monen tahon osallistuminen suunnitteluun varmistaa myös sen, että eri toimialojen suunnitelmat ovat yhteensopivia keskenään.

4.1 Varautuminen ja elintärkeät toiminnot

Valtioneuvoston hyväksymä yhteiskunnan turvallisuusstrategia on periaatepäätös, joka kertoo suomalaisen yhteiskunnan kokonaisturvallisuuden toimintamalleista (Kuntaliitto 2020). Turvallisuusstrategia määrittelee siis elintärkeät toiminnot, jotka tulee taata poikkeustilanteissa.



Kuvio 4. Yhteiskunnan elintärkeät toiminnot (Turvallisuuskomitea 2017, s. 16)

Kuvion 4 mukaisesti johtaminen on yksi keskeisimmistä tehtävistä ja se luo pohjan muiden toimintojen toteutumiseen (Turvallisuuskomitea 2017, s. 17). Kuntien osalta johtamisen näkyvän paikallisen päätöksenteon näkyvyytenä sekä johtamisen jatkuvuutena (Kuntaliitto 2017, s. 17).

Kansainvälinen ja EU-toiminta ulottuvat Suomessa kaikkialle. Toiminnan ylläpitäminen ja yhteistyön kehittäminen ovat tärkeitä osa-alueita kriisinehkäisyyn liittyen niin kansainvälisesti kuin EU-alueella. Rajayhteistyö näkyy merkittävästi paikallisesti kunnissa sekä yh-

teistyö kansainvälisesti toimivien järjestöjen kanssa kehittää myös kansallista varautumista (Turvallisuuskomitea 2017, s. 19). Kuntaliiton (2020, s. 11) mukaan kuntien näkökulmasta kansainvälinen ja EU-yhteistyö näkyvät varautumisessa siinä, kun esimerkiksi EU:n lainsäädäntö yltää myös ihan paikalliselle tasolle.

Turvallisuuskomitea (2017, s. 20) kertoo puolustuskyvyn olevan merkittävässä asemassa Suomen itsenäisyyden sekä alueellisen koskemattomuuden kannalta. Sen kehittäminen ja ylläpitäminen on elintärkeää itsenäisyyden kannalta. Maanpuolustus tilanteessa puolustusvoimien toiminta voi näkyä merkittävästi kunnan alueella ja aiheuttaa sitä myötä rajoituksia. Väestön evakuoinnit ovat myös puolustusvoimien hallinnan alla, mutta kuntien toiminta säilyy hyvin pitkälti vaikka aseellinen konflikti tila maahan tulisikin (Kuntaliitto 2020, s. 11).

Sisäisen turvallisuuden osalta kunnilla on monia velvollisuuksia paikallistason turvallisuusrakenteiden sekä arjen toimintojen turvaamisessa. Lisäksi yhteistyö eri turvallisuus toimijoiden kanssa on merkittävä (Kuntaliitto 2020, s. 11). Turvallisuuskomitean (2017, s. 21) mukaan sisäinen turvallisuus on merkittävässä asemassa ennaltaehkäistessä ja torjussa onnettomuuksia, väestöön tai Suomeen kohdistuvia rikoksia tai muita vastaavia häiriötilanteita. Sisäisen turvallisuuden kannalta yhteistyö eri viranomaisten kesken maansisäisesti, että kansainvälisesti korostuu, koska yhteistyöllä voidaan ennaltaehkäistä häiriötilanteiden syntyä. Sisäiseen turvallisuuteen kuuluvat olennaisesti mm. yleisen turvallisuuden ja järjestyksen ylläpito, joka kuuluu keskeisesti mm. poliisien virkatehtäviin. Samalla voidaan suojella infrastruktuuria näiden tehtävien avulla ennaltaehkäistessä rikoksia. Tämän lisäksi rajaturvallisuuden ylläpito, toimitusketjujen ylläpitäminen ja sitä kautta huoltovarmuus, meripelastus- ja pelastustoimen työtehtävät, väestön suojaaminen, hätäkeskuspalvelut sekä maahanmuuttopalvelut kunnissa ovat toimenpiteitä, jotka takaavat sisäistä turvallisuutta ja sen toimintaa.

Talous, infrastruktuuri ja huoltovarmuus ovat myös keskeisimpiä maamme toimintoja varautumiseen liittyen sekä ennalta ehkäistäessä vakavia kriisejä. Huoltovarmuuskeskuksen (2017, s. 22-23) mukaan talouden ylläpito ja sitä kautta rahoitusjärjestelmän vakaa toiminta takaavat ja ennalta ehkäisevät häiriötilanteissa toimimista. Tämän lisäksi keskeistä on infrastruktuurin ylläpito, jotta huoltovarmuus maanlaajuisesti toimii ja mm. elintarvikekuljetukset pystyvät toimimaan poikkeustilasta huolimatta. Kuntaliitto (2020, s. 11) korostaa myös kuntien merkittävää asemaa liittyen infrastruktuuriin, koska kuntien tehtävänä on hoitaa mm. veden, lämmön, ja sähkönjakelua. Kunnat myös huolehtivat hyvin pitkälti katujen ja kiinteistöjen ylläpidosta sekä jätehuollosta.

Väestön toimintakyvyn ja palveluiden osalta tärkeää on turvata keskeisten peruspalveluiden toiminta myös poikkeustilassa. Se tarkoittaa etenkin sosiaaliturvan ja sosiaali- ja terveyspalveluiden saatavuuden turvaamisella. Häiriötilanteissa yleensä korostuu sosiaali- ja terveyspalveluiden kiireellisten palveluiden tarve, koska kriisitilanteissa monesti aiheutuu potilaita tai sosiaalisen avunpiiriin hakeutuvia kansalaisia. Keskeisten koulutuspalveluiden saatavuus on myös turvattava, koska yhteiskunnassa on velvollisuus huolehtia lasten ja nuorten edunmukaisesti heidän turvallisuudestaan ja häiriöttömästä koulutuspalveluiden jatkuvuudesta kriisitilanteesta huolimatta (Turvallisuuskomitea 2017, s. 24). Kuntaliiton (2020, s. 11) mukaan kunnilla on merkittävä vastuu väestön toimintakyvyn ja palveluiden osalta, koska suuri osa näistä palveluista on kuntien vastuulla. Toki sosiaali- ja terveyspalveluiden muutos valtiolle tulee tekemään merkittävän muutoksen kuntien toimintojen vastuussa varautumiseen liittyen.

Henkisellä kriisinkestävyydellä tarkoitetaan kansakunnan niin yksilön kuin yhteisöjen kykyä kestää painetta poikkeustilan aikana sekä selviytymiskykyä siitä normaalitilaan palautuessa. Yhteiskunnan rooli korostuu merkittävästi poikkeustilassa ja kriisinkestävyttä luodaankin ennen kaikkea normaalioloissa. Viranomaisten luotettava toiminta onkin merkittävässä roolissa poikkeusoloissa (Turvallisuuskomitea 2017, s. 24). Kuntien tehtä-

vänä onkin merkittävässä roolissa henkisen kriisinkestävyyden ylläpito ja kuntalaisten hyvinvoinnista vastaaminen, joka näkyy mm. kulttuuri-, liikunta-, vapaa-ajantoiminnan järjestämisenä sekä opetus- ja sivistyspalveluiden ylläpitämisenä (Kuntaliitto 2020, s. 11).

4.2 Varautumisen ja valmiussuunnittelun yhteistyö

Varautumisen ja valmiussuunnittelun yhteistyö ei aina liity pelkästään palveluiden tai tuotteiden tilaaja-tuottaja-asetelmaan tai niiden hankintaan. Yhteistyöhön liittyy keskeisesti varautumisessa yhteistyö eri sidosryhmien kanssa. Käytännössä ottaen tämä tarkoittaa yhteistoimintaa voimavarojen rakentamisessa ja ylläpidossa, toimintaympäristön muutosten seuraamisessa sekä niiden seuranaissuhteiden analysoimisessa. Varautumiseen liittyvät valmistelut, harjoittelut ja häiriötilanteiden hallinta on myös yksi keskeinen osa sidosryhmien välistä työskentelyä (Kuntaliitto 2020, s. 26).

Valtioneuvoston kanslian (2010, s. 51) mukaan Suomella onkin pitkät perinteet häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin varautumisessa. Kansainvälisestä näkökulmasta katsottuna yritysten ja viranomaisten välille on luotu yhteistyöllä vuosikymmenten aikana monipuoliset sekä hyvin toimivat toimintavalmiudet ja varautumisjärjestelmät. Suomen aseman vahvistuminen kansainvälisessä toimintaympäristössä sekä yhteistyön kasvaminen muiden valtioiden kanssa on lisännyt varautumismahdollisuuksiamme. Kriittikinä kansainvälisen yhteistyön kasvamiselle on kuitenkin eräiden elinkeinotoiminnan osa-alueiden siirtyminen ulkomaille, joka näkyy taas maamme omassa huoltovarmuudessa heikentymisenä. Huoltovarmuuskeskus (2022) rauhoittelee tilannetta ja on todennut Ukrainan sodan myötä, että Suomen varautuminen on hyvällä tasolla. Energian suhteen emme ole niin riippuvaisia Venäjältä, kuten taas Keski- ja Etelä-Euroopan maat. Elintarvikkeiden osalta raaka-aineiden kotimaisuusaste on noin 80 prosenttia. Pandemia-aikana näimme myös, että elintarvikkeet riittävät ja kaupanalantoimijat tekevät kiitettävästi yhteistyötä mm. huoltovarmuusorganisaation piirissä varautuakseen erilaisiin häiriötilanteisiin.

Suomen ollessa poikkeusoloissa varautumisjärjestelyistä vastaa valmiuslain mukaisesti valtioneuvosto sekä kukin ministeriö hallinnonaloillaan. Hallinnonalan varautumisesta

ministeriössä vastaa kansliapäällikkö, jota avustaa ministeriön valmiuspäällikkö. Muissa keskushallinnoissa vastuu on laitoksen tai viraston toimintakyvystä pää- tai yliohtajalla tai vastaavalla päälliköllä, joka vastaa viraston toiminnasta (Valtioneuvoston kanslia 2010, s. 51).

Valtioneuvoston kanslian (2010, s. 53) mukaan alueellisesti varautumisesta vastaa aluehallintovirastot. Aluehallintoa on uudistettu viimeisten vuosikymmenten aikana rajusti, mikä on vaikeuttanut yhteistyötä eri toimijoiden välillä ja näin myös oleellisesti varautumisen kehittämistä. Juntusen ja kumppaneiden (2009, s. 48–53) mukaan kuntien toimintaympäristön ja alueellisten viraston uudistamishankkeet ovat myös vaikeuttaneet varautumiseen valmistautumista ja sen kehittämistä. He myös korostavat aluehallinnon toimintaympäristöön vaikuttavien turvallisuustilanteiden uhkien ja riskien muuttumista enemmän kompleksisemmiksi sekä laajempia vaikutuksia aiheuttaviksi. Näistä esimerkkinä he nostavat väestön ikääntymisen, pitkät välimatkat sekä vähäisen väestöpohjan, joka aiheuttaa haasteita hallinnolle varautumiseen liittyen ja sitä kautta turvallisuuden takaamiseksi.

Aluehallintovirasto tekee kuitenkin tärkeää työtä alueellisen sekä paikallisen varautumisen hyväksi. Lakisääteisenä tehtävänä aluehallintovirastojen on yhteensovittaa varautuminen eri alueilla. Heidän tehtävänsä liittyy valmiussuunnittelun yhteissovittaminen, yhteistoiminnan järjestäminen, kuntien tukeminen valmiussuunnittelussa sekä paikallis- ja aluehallinnon turvallisuus suunnittelun edistäminen. Tehtävänsä mukaisesti aluehallintovirastot ylläpitävät yhteistyöverkostoja alueilla. Pandemia-aikana tämä näkyi mm. valmiustoimikuntien näkyvänä työnä, mutta toki nämä toimikunnat ovat tehneet työtä yhteiskunnan turvallisuuden eteen jo sitä aiemmin (STTINFO, 2022).

Suomessa on kuusi eri aluehallintovirastoa; Etelä-Suomen, Lounais-Suomen, Itä-Suomen, Länsi-, ja Sisä-Suomen, Pohjois-Suomen ja Lapin aluehallintovirastot. Aluehallintovirastojen tehtävänä on antaa asiantuntija-apua alueensa kuntien varautumiseen ja valmius-

suunnitteluun (Valtioneuvoston kanslia 2010, s. 54). Virastot järjestävät myös yhteistyössä puolustusvoimien kanssa alueellisia maanpuolustuskursseja. Kurssien yhteydessä käydään olennaisesti läpi kuntien omia valmiussuunnitelmia sekä niiden ajantasaisuutta. Alueitasollista varautumista käydään myös läpi ja nostetaan sen tilannetietoisuutta osana varautumista. Näin aluehallintovirastot pystyvät samalla yhteensovittamaan alueen välttämättömiä toimintoja, palveluita sekä arvoketjuja niin kansalaisten kuin yritysten toiminta- ja elinmahdollisuuksien turvaamiseksi (STT Viestintäpalvelut, 2022).

Aluehallintovirastojen lisäksi ELY-keskusten rooli varautumisessa on merkittävä. Turvallisuuskomitean mukaan elinkeino-, liikenne-, ja ympäristökeskukset vastaavat heidän tehtäviinsä liittyen kriisijohtamisesta ja varautumisesta. Lakisääteisten tehtävien mukaisesti he osallistuvat yhteisen tilannekuvan muodostamiseen esimerkiksi häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Keskeisempiä tehtäviä heidän osaltaan on ympäristöonnettomuuksiin ja luonnon ääri-ilmiöihin varautumisessa. Valtioneuvoston kanslia (2010, s. 57) lisää ELY-keskusten keskeiseksi tehtäväksi katsotaan varautumiseen liittyen myös infrastruktuuriin, elinkeinoihin, maahanmuuttoon ja koulutukseen liittyvistä substanssiministeriöiden kehittämis- ja toimeenpanotehtävät.

Aluehallintovirastojen ja ELY:n lisäksi merkittävänä yhteistyökumppanina ovat aloittaneet 1.1.2023 hyvinvointialueet. Hyvinvointialueiden häiriötilanteet vaikuttavat moniin eri toimijoihin, jonka vuoksi yhteistyö täytyy olla kiinteää muiden viranomaisten ja kuntien kanssa (Kuntaliitto 2022, s. 23-24).

Paikallistason varautumisessa kuntien rooli on merkittävä. Kuntien vastuulla on peruspalveluiden sekä muiden yhteiskunnan kannalta merkittävien toimintojen järjestäminen, mm. opetustoiminta, kulttuuri- ja sivistyspalvelut, ympäristönsuojelu sekä tekninen toiminta (infrastruktuuri). Valmiuslain mukaisesti kuntien tulee varautua etukäteisvalmisteluun ja valmiussuunnitteluiden avulla poikkeusoloissa tapahtuvien tehtävien hoitaminen häiriöttömästi. Kunnan oman toiminnan lisäksi paikalliseen varautumiseen liittyvät kes-

keisesti muut viranomaiset. Kunnallisiksi turvallisuusorganisaatioiksi luetaan pelastuslaitokset ja heidän toimintansa. Kuntien ylläpitämästä järjestelmästä pelastuslaitokset muuttuivat vuonna 2004 alueellisiksi toimijoiksi. Yhteensä pelastusalueita on maassa 22 (Valtioneuvoston kanslia 2010, s.60). Castren ja kumppanit (2006, s. 210) kertovat myös, että pelastuslaitoksen lisäksi kunnan yleisjohdon turvana toimii poliisiviranomaiset. Valtioneuvoston kanslia (2010, s. 60) toteaa myös kuntien yhteistoimintaverkoston merkityksen, joka kattaa valtion viranomaisten lisäksi oppilaitokset, seurakunnat, paikallistason elinkeinotoimintaan ja järjestöihin liittyvät edustajat, joilla on merkittävä rooli paikalliseen varautumiseen ja häiriötilanteiden hallinnassa.

5 Aineisto ja menetelmä

Tässä luvussa käsitellään teoreettisen osion jälkeen tutkimukseen valitut aineiston keruu, haastatteluun valitut sekä käsittelyn menetelmät. Menetelmäksi muodostui laadullinen tutkimus. Määrällisen tutkimuksen perustuessa lukuihin, laadullinen tutkimus perehtyy lauseihin ja sanoihin. Toisin sanoen laadullinen tutkimus pyrkii etsimään vastauksia ilman määrällisiä tai tilastollisia menetelmiä. Sen perinpohjaisena tarkoituksena on löytää tutkimuskysymyksille niiden ilmiöiden ymmärtäminen, kuvaaminen sekä mielekäs tulkinta. Tämän vuoksi laadulliselle tutkimukselle ei ole olemassa yhtä tarkkaa kehystä, kuin taas määrälliselle tutkimukselle on ominaista (Kananen 2008, s. 24).

5.1 Aineiston keruutapa

Aineiston parhaaksi keruutavaksi muotoutui laadullinen tutkimus. Laadullisessa tutkimuksessa perehdytään ihmisten kokemuksiin ja näkemyksiin reaali maailmasta ja sitä kautta ollaan kiinnostuneita esille nousseista merkityksistä liittyen tutkimuskysymyksiin. Laadullisessa tutkimuksessa syntyy suora kontakti tutkijan ja tutkittavan välille, kun tutkija jalkautuu ”kentälle” havainnoimaan ja haastattelemaan (Kananen 2008, s. 25).

Laadullisen tutkimuksen menetelmistä tähän tutkimukseen parhaimmaksi keinoksi osoittautui haastattelu. Haastattelun tarkoituksena on esittää haastateltavalle kysymyksiä liittyen tutkimusongelmiin. Näin halutaan saada selville haastateltavan ajatuksia, mielipiteitä sekä faktoja. Kysymyksien avulla halutaan saada vastaus tutkimuksen tutkimuskysymyksiin. Haastattelut voidaan jakaa neljään luokkaan; strukturoidut, puolistrukturoidut, teema- tai avoimet haastattelut (Kananen 2008, s. 73). Puolistrukturoitu haastattelu valikoitui tämän tutkimuksen osalta sopivimmaksi menetelmäksi etsiä vastauksia tutkimuskysymyksiin.

Puolistrukturoitu haastattelu koetaan useiden kirjoittajien mukaan strukturoimattoman ja lomakehaastattelun välimuodoksi. Yhtä määritelmää ei ole olemassa tästä haastattelu menetelmästä. Puolistrukturoidussa haastattelussa kysymykset ovat samat kaikille,

mutta valmiita vastausvaihtoehtoja ei ole annettu vaan kaikki haastateltavat voivat vastata kysymyksiin omin sanoin. Haastattelukysymykset on kuitenkin määritelty haastattelun ennakkoon, joten haastattelun näkökohdat on lyöty ennakkoon lukkoon (Hirsjärvi ja Hurme 2001, s. 47). Puolistrukturoidun haastattelun lisäksi tässä tutkimuksessa voidaan puhua myös teemahaastattelusta. Teemahaastattelussa on määritelty ennakkoon käytävät teemat eli aihealueet. Ne on voitu esittää myös ennakkoon haastateltaville ja näin ollen pyritään varmistamaan ilmiön mukaan tulo kokonaisuudessaan osa-alueittain (Kananen 2008, s. 73).

Tämän tutkimuksen osalta haastattelukysymykset muodostettiin teemojen alle. Teemat taas muodostuivat kolmesta tutkimuskysymyksestä, joiden alle muodostettiin laajasti kysymyksiä, että saadaan mahdollisimman kattava aineisto aineiston analyysiin ja sitä kautta vastauksia tutkimusongelmiin. Ensimmäinen teema sisälsi 10 kpl, toinen teema 19 kpl ja kolmas teema 10 kpl kysymyksiä. Kysymykset lähetettiin ennakkoon haastateltaville tutustuttavaksi.

Haastattelumuotona voi olla yksilö-, syvä-, tai ryhmähaastattelu (Kananen 2008, s.74). Tämän tutkimuksen osalta parhaaksi keinoksi katsottiin yksilöhaastattelu, jotka tapahtuivat etähaastatteluina Teamsin kautta. Haastattelukutsu lähetettiin 12 asiantuntijalle aiheeseen liittyen ja kaikki mukaan kysytyt suostuivat osallistumaan tutkimukseen. Haastateltavat olivat henkilöitä, jotka työskentelevät varautumisen parissa niin suunnittelu, koulutus kuin johtotehtäviin liittyen. Haastateltavien työyksiköt näkee taulukosta 5. Haastattelut vaihtelivat lyhimmillään 23 minuutista pisimpään 66 minuuttiin. Aineistoa kertyi nauhoitettuna yhteensä n. 9,5 tuntia.

Työpaikka	Haastateltavien henkilömäärä/yksikkö
Pelastuslaitos	1
Pelastusopisto	3
Kuntasektori	4
Kuntaliitto	1
Aluehallintovirasto	1
Sisäministeriö	2

Taulukko 5. Haastateltavien työpaikka ja henkilömäärä/yksikkö

5.2 Aineiston analysointi

Aineiston kerättyään tutkijalla on yleensä kaksi tapaa aineiston koostamiseen. Ensimmäinen vaihtoehto on kirjoittaa aineisto tekstiksi eli toisin sanoen litteroida haastattelut sanasta sanaan tai aineistoa ei kirjoiteta puhtaaksi vaan aineiston päätelmiä tehdään suoraan aineistosta (Hirsjärvi ja Hurme 2001, s. 138). Tutkimuksen osalta Teams työkaluna litteroi haastatteluaineistot suoraan tekstimuodoksi, joka helpotti tutkijan työtä aineiston analyysiin. Seuraavassa vaiheessa koottiin tutkijalle parhaimmaksi katsomaksi tavaksi koostaa vastaukset tutkimuskysymysten alle, jotta analysointi oli helpompaa teemoittain sekä ihan yksittäisten kysymyksiä osalta, jotta saatiin luotua kokonaiskuva tutkimuskysymyksiin haastateltavien ajatuksista ja mielipiteistä.

Aineiston analyysin keinona käytettiin teemoittelua. Teemoittelussa on tarkoituksena kvantifiointi ja luokittelu, mutta näitä yleisemmällä tasolla. Teemoittelussa voidaan käyttää pelkistämällä sanottuja sitaatteja eli haastatteluissa esille nousseita sanontoja tai esimerkkejä. Teemoittelussa on myös tarkoitus koota haastatteluista teemaan liittyvät olennaiset kohdat ja niiden tiivistelmät (Kananen 2009, s. 91). Tässä tutkimuksessa haastatteluaineisto kerättiin teemojen mukaisesti ja analysoitiin tutkimustuloksiksi lukuun 6. Lisäksi tutkimuksessa esille nousseista ajatuksista koostettiin johtopäätökset sekä jatko-tutkimus ajatukset lukuun 7.

6 Tulokset

Tässä luvussa käydään läpi tutkimuksessa haastatteluin kerättyä tutkimusaineistoa haastatteluteemojen mukaisesti. Haastatteluteemoja oli yhteensä kolme ja niissä yhteensä 39 kysymystä. Haastatteluteemat pohjautuivat kolmeen tutkimuskysymykseen:

1. Miten varautumisella voidaan lisätä kuntaorganisaation resilienssiä?
2. Millainen on resilientti kuntaorganisaatio?
3. Millaista eri toimijoiden yhteistyötä kuntaorganisaation resilienssin lisääminen edellyttää?

Ensimmäisessä teemassa haluttiin selvittää sitä, että miten haastateltavat kokevat varautumisen osana kuntien toimintaa ja mikä sen tehtävä on. Teeman lopussa käytiin läpi tarkempia kysymyksiä liittyen siihen, että miten haastateltavat kokevat kuntaorganisaation resilienssin lisäämisen varautumisen kontekstissa. Toisessa teemassa selvitettiin millainen on resilientti kuntaorganisaatio. Haastatteluiden kysymykset syventyivät myös koskemaan tämän hetken maailman tilanteen kysymyksiä ja niiden kautta myös katsottiin sitä, että miten haastateltavat katsoivat kuntaorganisaation resilienssin muuttuneen tai kehittyneen mm. poikkeusolojen vuoksi. Kolmannessa teemassa käsiteltiin eri toimijoiden välistä yhteistyötä resilienssin lisäämiseen kuntaorganisaation toiminnassa varautumiseen liittyen. Kysymyksissä käytiin läpi ihan yhteistyötahojen merkityksistä eri alue-
tasojen varautumisen johtamiseen sekä sivuttiin hyvinvointialueuudistusta ja sen tuomia muutoksia varautumisen kentässä. Tutkimustuloksissa halutaan nostaa esille haastatelluissa esille nousseet yhteneväiset ajatukset sekä myös yksittäiset eroavaisuudet. Tuloksia havainnollistaa yksittäiset suorat lainaukset kuvaamaan haastateltujen mielipiteitä.

6.1 Organisaatioresilienssin lisääminen kuntien varautumisessa

Ensimmäisessä teemassa ”Miten varautumisella voidaan lisätä kuntaorganisaation resilienssiä?”, lähdettiin liikkeelle ihan perinteisellä kysymyksellä siitä, että miksi kriiseihin varaudutaan osana kuntien toimintaa. Haastateltujen yhtenäisenä mielipiteenä esille nousi kuntien lakisääteiset velvoitteet. Usea haastateltava nosti esille valmius-, kunta-,

sekä pelastuslait. Lisäksi katsottiin yhteneväisenä se, että kuntien täytyy varautua normaaliolojen häiriötilanteisiin sekä myös poikkeusoloihin. Alla oleva vastaus kiteyttää selkeästi vastauksen siihen, miksi kuntien täytyy varautua;

”Edelleenkin oleellinen toimia tässä kansalaisten palvelun tuottajana siellä taustalla ja lisäksi sitten myöskin valmiuslain velvoitteet, että kaikki palvelut tulisi järjestää mahdollisimman häiriöttömästi kaikissa olosuhteissa.”

Toisena kysymyksenä oli, että mihin kriiseihin kunnassa sitten varaudutaan. Lähtökohtaisesti moni haastateltava katsoi, että kuntien täytyisi varautua kaikkeen mahdolliseen. Esille nousi myös eroavaisuuksia siinä, että yksi haastateltu nosti esille kolmen tärkeän, jotka olivat ICT, talousvesi ja sähköt keskeisimmiksi asioiksi mihin kuntien täytyisi varautumisessa keskittyä. Moni haastateltava katsoi kuitenkin kansallisen ja alueellisen riskiarvion keskeisiksi materiaaleiksi varautumisen suunnittelussa;

”Eliikkä pitää olla etukäteen mietittynä ne riskit ja uhat ja sitten suunnitellaan, että miten niistä selvitään ja toivutaan ja miten hallitaan niitä riskejä. Ja sitten tietysti näitä etukäteisvalmisteluja, resurssien varaamista, kaluston varaamista ja vastaavaa.”

”Kiinteistöjen pelastussuunnitelmat niin siellähän katsotaan niitä tulipaloja ja tuota joku myrkytys, sähkö, tämän tyyppiset niinku kiinteistöjen vesivahinkoon liittyvät asiat. Isommat häiriötilanteet niin sieltähän ne kansallisesta riskiarviosta pitäisi ottaa ne uhkamallit tarkasteluun ja lähteä niitä katsoo, että miten me näihin on varauduttu ja sieltä sitten osaa koskettaa enemmän, osaa vähemmän sitä kuntaa ja alueelliset riskiarviot sitten täydentää, että mitä alueella on ajateltu olevan uhka omalle kunnalle.”

Hyvänä nostona esille nousi kuntien toiminnassa edellä mainittu kiinteistöjen pelastussuunnitelmat, jotka ovat myös yhtenä merkittävänä osana kuntien resilienssin lisäämistä,

mikäli esimerkiksi kunnan keskeiseen kiinteistöön kohdistuisi joku vahinko, joka voisi aiheuttaa laajemman poikkeustilanteen kunnan toimintaan.

Kolmantena kysyttiin sitä, että miten kriiseihin kunnassa varaudutaan. Usean haastateltavan kohdalla esille nousi valmiussuunnittelu sekä etukäteisvalmistelut. Suunnittelun lisäksi katsottiin Pelastusopiston koulutukset sekä Aluehallintovirastojen vetämät valmiusharjoittelut tärkeiksi osaksi kuntien varautumista. Yksi haastateltava nosti myös tärkeäksi elinkeinoelämän sekä yhteistoiminnan sovittamisen varautumiseen liittyen.

Kriisien osalta haastateltavilta kysyttiin sitä, miten kriisejä priorisoidaan ja missä ne on määritelty. Esille nousi niin ikään kansallinen ja alueellinen riskiarvio. Mielenkiintoisena ajatuksena esille nousivat lisäksi seuraavat pohdinnat;

”Käyttäkää omaa kokemusta myöskin hyödyksi, että jos ajatellaan vaikka sitä aikaikkunaa tai aikajanaa niin, että mitä teillä on tapahtunut viimeisen kahdenkymmenen vuoden aikana? Mitkä niinku toistuu sitten jos ne on pystytty torppaamaan. Tavallaan kuntakentässä pitäisi tehdä se oma riskiarvio mikä koskettaa meidän kuntaa.”

”Hyvinvointialueellahan on tehty myös pikkusen tämmöistä, että riskiarviosta on otettu niinku 7 keskeistä mihin varaudutaan, koska jos löytää 5–7 riskiä, jotka toteutuessaan, niin kun niihin varautuu, niin yleensä kaikkiin muihinkin riskeihin on jo silloin aika hyvin varautunut.”

Lisäksi moni pohti sitä, ettei priorisointia ole tehty ja jokaisen kunnan täytyisi tehdä se nimenomaan riskiarvioiden perusteella;

”Esimerkiksi että Pudasjärvellä ei varmaankaan mitään hirveän isoa valtameri onnettomuutta pysty tapahtumaan, mutta sitten taas kaikkea muuta.”

”Suunnitelmissa pitäisi näkyä se paikallisuus, että mitkä on niitä meidän alueella korostuvia kriisejä, että tavallaan minkä todennäköisyys on suurin.”

Viidentenä kysyttiin sitä, että miten kriiseihin varautumista johdetaan. Suurin osa haasteltavista nosti esille kunnanjohtajan sekä johtoryhmän. Mielenkiintoisesti osa haasteltavista nosti esille johtajuuden kokonaisuudessaan. Lisäksi seuraava vastaus täydentää johtamisen jalkauttamista luottamushenkilöihin saakka;

”Kunnan osalta mä näen niin, että se on sitä normaaliarjen johtamistyötä, että se pitäisi huomioida kaikessa tekemisessä eli siis sen pitäisi näkyä silleen niinku kunnan työskentelyssä, vaikka silleen kvartaaleittain, että niihin kiinnitetään huomiota kerran tai kaks vuodessa sinä vuonna, kun ei ole vaikka sitä valmiusharjoittelua. Sitten tietysti kunnanvaltuuston ja hallituksen erityisesti kunnanhallituksen pitäisi olla niinku hyvin tietoinen ja kiinnostunut niistä, että missä se meidän varautumisen tila tällä hetkellä on.

Kuudentena kysymyksenä oli, että kenelle kaikille kriiseihin varautuminen kunnassa kuuluu. Moni haastateltava nosti esille sen, että se kuuluu lähtökohtaisesti kaikille. Osa myös nosti esille hallinnonalat sekä viranhaltijat, joille varautuminen kuuluu osana virkatehtävää. Esille nousi myös olennaisesti ulkopuoliset toimijat, jotka ovat merkittävässä asemassa varautumiseen liittyen kunnan toiminnassa;

”Kaikkien työntekijöiden kunnan johtoportasta laitosmieheen pitää tietää, että mitä tehdään missäkin tilanteessa, samoin esimerkiksi katujen kunnossapidon järjestelyt ja sopimustekstit pitää olla semmoisia, että jos tulee kriisit tai tota noin niin poikkeusolot tai häiriötilanne niin myös niiden urakoitsijoiden kanssa on sovittu ja tiedetään miten asioita tehdään sitten semmoisissa tilanteissa.”

Suurimmaksi osaksi koettiin, että varautuminen kuuluu kaikille sekä kuntien on tärkeä ottaa huomioon myös sopimusosapuolet ja muut merkittävät tahot, jotka liittyvät kuntien toimintojen pyörittämiseen olennaisesti. Lisäksi yksi haastateltava nosti esille oma toimisen varautumisen, koska kunnat palvelevat asukkaita ja myös kuntalaisten varautuminen on yksi osa kuntien elinehdon toimintaa.

Seitsemäntenä kysyttiin sitä, että mitkä ovat tavoitteet kunnan kriiseihin varautumisessa sekä miten ja missä tavoitteet ovat määritelty. Tämän kysymyksen osalta nousi esille merkittävästi resilienssin konteksti;

”Mä puhun niin ku päämääränä siitä, että se palautuminen siihen normaaliin tilaan eli kun se kriisi on, niin sen jälkeen tavallaan siihen tulee se toipumis-palautumisvaihe, niin päästäisiin mahdollisimman pian lähelle sitä normaali tilaa.”

”No jälleen palaan siihen valmiuslain kahteentoista pykälään, että pystytään mahdollisimman häiriöttömästi hoitamaan niitä perustehtäviä ja palautumaan jos se häiriö iskee niin mahdollisimman pian lähelle sitä entistä palvelutasoa.”

Pääsääntöisesti haastateltavat palasivat takaisin lain vaatimiin perustoimintojen ylläpitämiseen myös häiriö- ja poikkeustilanteissa. Merkittävänä koettiin edeltävästi se, että tavoitteena varautumisessa on mahdollisimman häiriötön toiminta sekä etukäteissuunnitteluiden avulla poikkeustilanteista mahdollisimman nopea palautuminen normaaliin tilaan kunnan toiminnassa. Osa myös koki, että varautumisella voidaan myös merkittävästi estää syntymästä kriisitilanteita sekä tärkeänä koettiin, että elintärkeät toiminnot pystytään turvaamaan tilanteessa, kuin tilanteessa;

”Turvataan ne elintärkeät toiminnot, oikeusvaltioperiaate huomioiden eli varautumisella varmistetaan toimintakyky ja mahdollisesti myös niinku tällaista tavanomaisesta poikkeavien tehtävien hoitaminen kaikissa tilanteissa.”

”No itse asiassa priorisointi taulukkoa ei ole missään annettu, mutta sehän on niinku näitä elintärkeitä toimintoja. Elikkä kun meillä on tämä yhteiskunnan turvallisuusstrategia niin siinä on nää timantin kulmat niin ne on siinä tavallaan määritelty jo sieltä kun ne yhteiskunnan turvallisuusstrategiasta pudotetaan sitten sinne kuntatasolle, että no mitkä on ne toiminnot jotka täällä kuntatasolla on niitä samoja ja katsotaan että nää on nyt ne tärkeät ja oleelliset ja näihin panostetaan ja nää muut jätetään nyt sitte vähän vähemmälle.”

Yksi haastateltava nosti myös esille sen, ettei niitä ole määritelty, mutta hän koki, että tavoitteita pitäisi määritellä ihan kunnanhallituksen tai valtuuston tasolla.

Kahdeksantena kysymyksenä pohdittiin sitä, että mihin ei katsota tarpeen olla varautunut. Muutama haastateltava kyseenalaisti kysymyksen merkityksen ja koki, että kaikkeen on varauduttava kunnan toiminnassa. Esille nousi myös mielenkiintoinen nosto kysymyksen myötä;

”Tietysti se mikä nostaa päätään, että väestönsuojelun osalta oli vaikka 5 tai sitenkin 10 vuotta sitten niin, että niistähän oltiin vähän niinku luopumassa ettei niitä välttämättä tarvi, osa oli sitä mieltä, että ne on kuluerä vaan eli mitä ei koeta että on uhkana niin sitten niistä on luonnollista, ettei katsota tarpeen olla niihin varautunut. Kyllähän se tahtoo vähän sillälaila olla, että se sitten niinku ajan kanssa saattaa muuttua, osittain painotukset yhteiskunnasta.”

Tämän vastauksen osalta ajatuksena nousi esille hyvinkin se, että maailmanlaajuiset sekä valtakunnalliset tilanteet vaikuttavat hyvinkin siihen, että mihin katsotaan tarpeen olla varautunut. Lähtökohtaisesti kuitenkin kuntien täytyy toiminnassaan ottaa huomioon kaikki olennaiset seikat, jotka voivat vaikuttaa toimintojen toimivuuteen. Useampi vastaaja palasikin riskiarvioihin ja sitä kautta niiden tuomiin eroavaisuuksiin alueittain;

”Alueellisessa riskiarviossa määritellään niitä riskejä, että tuota vaikka Kuusamossa ei välttämättä tarvitse olla niin varautunut tulviin kuin vaikka Taivalkoskella.”

Lisäksi yksi haasteltava nosti esille sen, ettei hyvinvointialueuudistuksen myötä tapahtuisi tuplaresurssointia;

”Tässä tapauksessa muutostilanteessa tuonne hyvinvointialueelle, niin ei semmoista tupla resurssointia varautumisen asioihin ole järkevää lähteä tekemään.”

Teeman viimeisenä kysymyksenä oli miten kriiseihin varautumisen tavoitteet yhdistyvät laajemmin kunnan muihin tavoitteisiin. Moni vastaaja nosti esille kunnan häiriöttömän palvelutuotannon ja sitä kautta synteetin, jonka kunnan palvelutuotanto ja varautuminen muodostavat;

”Kyllähän ne kriisiin ja häiriötilanteisiin varautumisen tavoitteet niin kuin tukevat niitä perustehtäviä, että pystyy toteuttamaan niitä eli silloinhan se olisi niinku luonnollista, että nää varautumisen asiat olis niinku siellä strategiassa.”

”Kyllähän se parantaa semmoista perusturvaa ja tyytyväisyyttä voisi ehkä toivoa ajateltavan, että lisätä jopa semmoista nimenomaan turvallisuutta ja onnellisuutta siitä omasta asuin- ja elinympäristöstä, ja luottamusta siihen kunnan virkahenkilöstöön, että he hoitaa hommansa ja asiat on hyvissä käsissä.”

6.2 Resilientti kuntaorganisaatio

Toisessa teemassa ”Millainen on resilientti kuntaorganisaatio?”, lähestyttiin teemaa ensimmäiseksi kysymällä sitä, että mikä tekee kuntaorganisaatiosta vahvan, tähän liittyen toisena kysymyksenä oli, että mikä tekee kuntaorganisaatiosta kriisejä ja poikkeustilanteita sietävän. Useat vastaajat kokivat näiden tarkoittavan lähes samaa ja monen osalta vastaus toiseen kysymykseen oli sama, kuin ensimmäiseen.

Moni vastaaja nosti esille vahvuudessa ammattitaitoisen ja hyvin organisoituneen työyhteisön. Lisäksi koettiin tärkeäksi, että kokonaisturvallisuus sekä johdon kiinnostus asioiden eteenpäin viemiseen on avainasemassa. Seuraava kommentti kiteyttää aika hyvin sen, joka näkyi monen vastaajan ajatuksissa;

”Ei tietenkään niin ku voi ajatella, että pelkästään taloudellinen kantokyky tekisi kunnasta vahvan, vaan kyllä se on se organisaation yhteistyökyky ja hyvä henki, niin se kantaa jo aika pitkälle, että niinku nyt juuri näistä näkökulmista otettu huomio, että minkä Venäjä on aliarvioinut, niin nimenomaan se Ukrainan kansakunnan yhtenäisyys ja yhteishenki, niin kyllä tietyllä tavalla semmoisella hyvällä hengelläkin pääsee jo tosi pitkälle ja vaikeitakin haasteita pystytään selättämään.”

Toiseen kysymykseen myös viitaten mikä tekee kuntaorganisaatiosta kriisejä ja poikkeus-tilanteita sietävän moni vastaaja lisäsi tärkeäksi, että työyhteisössä tiedetään jokaisen asema/rooli, miten toimitaan missäkin tilanteessa. Lisäksi harjoittelu, suunnittelu sekä eri viranomaisten yhteistyö koettiin keskeisimmiksi ominaisuuksiksi kriiseihin ja poikkeustilanteisiin varautumisessa. Yksi vastaaja nosti esille myös kuntalaisten merkityksen;

”Tietysti kuntalaiset on hyvä jollain tavalla aina lukea mukaan siihen ja pyrkiä enakoimaan kuntalaisten tarpeita ja toiveita, että se on osa kunnan häiriöttömyyttä että kuntalaisilla on riittävät tiedot noista asioista. Lisäksi on etäällä olevat kylät, että ne jo tuottaa sitä häiriösignaaleja siitä, koska ne ei kerta kaikkiaan tiedä, että mikä heidän status niinku siinä turvallisuuden ja varautumisen kokonaisuudessa on.”

Tällä vastaaja tarkoitti sitä, että kunnan täytyisi ottaa huomioon myös kuntalaiset ja kylät. Näin ollen voidaan luoda vahvuutta siinä, että myös kuntalaiset tietävät oman roolinsa turvallisuuden ja varautumisen kontekstissa sekä tarvittaessa etäämpänä olevat kylät tietävät miten he voivat edesauttaa toiminnallaan kriisin tai poikkeustilanteen syntyessä palautumista normaaliin tilaan.

Seuraavana kysymyksenä oli, että missä määrin sietäminen ja palautuminen ovat kunnassa tehtävissä päätöksissä, missä määrin ne ovat kunnalle asetettuja vaatimuksia. Moni vastaaja koki, että lainsäädäntö ja ohjeistus luovat näitä vaatimuksia, mutta lisäksi moni kertoi, että kunnan oma päätöksenteko sekä käytännön toimet luovat merkittävän statuksen niin sietämiselle kuin palautumiselle;

”Sietäminen ja palautuminen on kiinni ennemminkin nimenomaan niistä toimintamalleista, että yhdenlailla toki niihin toimintamalleihin liittyy niitä kohtia, missä tehdään päätöksiä, mutta kyllä mun mielestä tuo pitäisi olla niinku keskeinen asia, että ne olisi tietyllä tavalla vaatimuksia, että meillä pitää olla semmoiset toimintamallit mitkä myös niinku palauttaa sen normaalitilanteeseen mahdollisimman nopeasti.”

”Näissä asioissa, että vaatimuksia lainsäädäntö, ohjeistus, asetukset ja ohjelmat sekä muut periaatteet kyllä asettaa, mutta että se päätöksenteko sitten konkreettisesti niin näyttää sen miten se toteutuu.”

Tähän kysymykseen oli jatkona, että valtion tiedetään asettavan näitä vaatimuksia, mutta mistä muualta niitä kumpuaa ja miten. Lähes kaikki vastaajat kokivat, että näitä vaatimuksia asettaa kuntalaiset sekä kunnan yhteistoimintatahot, kuten mm. elinkeinoelämä. Seuraava vastaus hyvin kiteyttää vastaajien näkemyksen muualta kumpuavista vaateista sekä toiminnan periaatteista;

”Kuka muu meille oikeastaan niinku vaatimuksia asettaisi kuin me itse tai ne meidän asiakkaat eli kuntalaiset. Kriisinhallinta tilanteessa kunnan toiminnan lähtökohtana ja keskiössä pitäisi olla se kuntalaisten hyvinvointi ja kuntalaisten arjen toiminta ja pyörittäminen niin, kyllä ne sieltä ne sietämisen ja palautumisen vaatimukset asettaa, että mitä ne on kuntalaisten näkökulmasta, että mitkä asiat on hyvä ja täytyy kuntalaisille pyöriä ja sitten meidän täytyy miettiä, että miten se tehdään niin että se meidän organisaatiossa on sitä nimenomaan resilienssiä,

muutoskykyä ja sietämistä sitten siinä häiriötilanteessa ilman, että se kuntalaisten tarve ja että se tavallaan se kuntalaisten toiminta sitten häiriintyy.”

Viidentenätoista kysymyksenä kysyttiin sitä, että kun nyt ollaan monella tavalla kriisin ja kriisin uhkien keskellä, varautuminen on niihin luonnollista. Mikä rooli kriiseihin varautumisella oli osana kunnan päätöksiä ennen pandemian puhkeamista. Lisäksi jatkona kysyttiin, että mikä rooli sillä on nyt. Moni vastaaja koki varautumisen olleen vähemmällä huomiolla, kunnes pandemia ja muuttunut maailmantilanne on herätellyt kunnat panostamaan varautumiseen. Seuraava vastaus kertoo hyvin monen vastaajan ajatuksen tilanteesta;

”Tietyt uhkamallit minun mielestä on nukkuneet aika pitkään ruusun unta, nyt kun ne on sitten realisoituneet niin niitten arvo on sitten siinä koko paletissa nousut, mutta tuota kyllähän nämä poikkeusajat on tietyllä tavalla osoittaneet semmoisia heikkouksia ja ongelmakohtia siinä kunnan varautumisessa.”

Lisäksi yksi vastaaja nosti hyvin esille sen, että se on ollut vähän pakollinen paha, mutta myös historia on näkynyt erityisesti Suomen eri kuntien varautumisessa eli Itä-Suomen kunnat ovat jossain määrin olleet asenteellisesti paremmin varautuneita verraten Länsi-Suomen kuntiin.

Mielenkiintoisena vastakkain asetteluna yksi vastaaja nosti esille ongelmakohtana sen, että pandemian myötä kunnissa lähdettiin muokkaamaan hallintosäätöjä. Vastaajan mielestä tähän ei olisi ollut tarvetta. Toinen vastaaja koki taas hyvänä sen, että pandemian myötä hallintosäätöä muutettiin sen vuoksi, kun aiemmin hallintosäätö vaati häiriötilanteissa kaupunginhallituksen ja joissain tapauksissa jopa valtuuston kokoonpanon päättämään kriiseihin tai poikkeusoloihin liittyvistä päätöksistä. Hallintosäännön muutoksella saatiin enemmän päätösvaltaa kaupunginjohtajalle ja näin ollen kriisi- tai poikkeustilanteissa nykyään voidaan päätöksenteon näkökulmasta toimia nopeammin, kun

kaupunginjohtaja voi omatoimisesti tehdä tilanteen vaatimia päätöksiä eikä sen vuoksi tarvitse olla koolle kutsumassa koko luottamushenkilö kokoonpanoa.

Moni vastaaja koki kriiseihin varautumisen arvostuksen nousseen pandemian ja muutuneen maailmantilanteen myötä merkitykselliseksi. Seuraavat vastaukset hyvin kiteyttävät ajatuksia nykytilanteesta;

”Enää ei tarvitse perustella sitä, että miksi käsitellään nyt sitten näitä valmius- ja varautumisasiota, että ne on nyt noussut sinne ihan kaikkien listojen kärkeen eli hyvän tärkeä merkittävä rooli”.

”Osa luottamushenkilöistä varmaan ehkä hahmottaa nyt paremmin, että sillä varautumisella on oikeasti merkitystä, että nämä asiat on niinku huomioitu varautumisen näkökulmasta osana sitä kunnan päätöksentekoa.”

Tämän hetken maailman tilanteeseen viitaten jatkettiin aihepiiriä kysymyksellä siitä, että miten Venäjän uhkan lisääntyminen ja Suomen Nato-jäsenyys muuttavat sitä, mihin kunnassa varaudutaan. Moni vastaaja koki edeltävän vastauksen kaltaisesti varautumisen merkityksen nousseen kuntien toiminnassa. Nato-jäsenyyden osalta taas koettiin, että voimme saada turvallisuuden tunnetta siitä, että olemme osa isompaa porukkaa. Jatkona kysymykselle oli, että miten se vaikuttaa kuntien varautumisessa realisoituihin yhteistyökuvioihin. Moni vastaaja ei uskonut yhteistyön Natoon lisäävän merkityksellisesti kunnissa yhteistyökuvioita. Muutama vastaaja pohti sen vaikuttavan eniten Puolustusvoimien toimintaan. Lisäksi yksi vastaaja koki, että näiden uusien kuvioiden myötä on erittäin tärkeää, että yhteistyökuviot kunnan ja muiden viranomaistahojen välillä selkeytetään ja tehdään tarvittavia yhteisharjoituksia.

Seuraavana teemassa siirryttiin siihen, että miten kuntien talous- ja henkilöstöresurssit mahdollistavat ja rajoittavat resilientin kuntaorganisaation kehittämistä. Moni vastaaja koki, että tietenkin talous- ja henkilöstöresurssit voivat rajoittaa resilientin organisaation

kehittämistä. Pari vastaaja kuitenkin kertoi, että myös oikealla resurssoinnilla, asenteella ja käytännötavoilla voidaan vaikuttaa;

”Monethan sanoo tietysti, että resursseja ei ole tarpeeksi, mutta et kyllä mä väitän, että jos johtamisen rakenteet, johtamisen hallinta, tekemisen muodot ja tavat sekä yhteinen ymmärrys meillä kaikilla asioista niin siten pystytään johtamaan kuntaa.”

Jatkona pohdittiin sitä, että varautuvatko isommat kunnat pieniä paremmin, kun niiden resurssit ovat isommat. Lähes kaikki vastaajat olivat sitä mieltä, ettei se välttämättä tarkoita sitä. Moni vastaaja nosti merkityksellisemmäksi organisaation asenteet, ketteryden ja yhteistyön hengen. Seuraava vastaus kuvaa hyvin monen ajatusta pienistä resursseista;

”Riippuu hyvin pitkälti siitä kunnan kulttuurista, niistä persoonista. Tässä varautumisessa on mielenkiintoista se, että hän jolla on hyvin sana hallussa, hyvät perustelutaidot ja hyvä talousosaaminen. Hyvä varautumisosaaminen saa hyvinkin paljon aikaan pienilläkin sijoituksilla ja suunnitelmallisesti eteenpäin viedyllä toimintamalleilla niin saattaa olla, että vaikka kunta olisi isompi, olisi sitä talous ja henkilö resurssia niin se ei siltikään saata johtaa hienoihin ja vaikuttaviin tuloksiin.”

Pari vastaajaa kertoi, että isommat kunnat varautuvat paremmin heidän suurempien talous- ja henkilöstöressurssien vuoksi. He myös nostivat esille sen, että myös heidän panoksensa ovat isommat, kun kyseessä on suurempi joukko kuntalaisia, kenen perustoiminnoista on kyse varautumisen kentässä.

21. kysymyksenä oli, että miten pienet resurssit hyödynnetään varautumisessa niin, että tulos on isomman luokkaa tai jopa parempi. Edelliseen kysymykseen viitaten moni vastaaja nosti esille pienuuden ketteryden, joustavuuden sekä yhteistyön merkityksen. Yksi vastaaja nosti esille myös turvallisuusjohtamisen merkityksen ja sen edistämisen organi-

saatiossa kokonaisuudessaan. Pari vastaajaa pohtivat myös yhteistyön merkitystä eri toimijoiden välillä, oli kyseessä niin kolmannen sektorin, julkisen tahon toimijoita kuin myös kuntalaisten mukaan ottaminen varautumiseen liittyen. Näin kaikki tahot tietävät roolinsa kriisin- tai poikkeustilanteen syntyessä.

Lopuksi aiheeseen liittyen kysymyksenä oli, että mikä lopulta ratkaisee sen, mikä kunta on varautunut kriiseihin paremmin kuin muut. Pari vastaajaa pohti, että onko järkevää edes vertailla tai käydä ns. kilpa-ajattelua siitä, että kuka on parhaiten varautunut. Muut vastaajat kokivat asian seuraavan vastauksen mukaisesti;

”No harjoittelu, yhteistyö, se, että tiedetään jokainen se oma roolinsa ja on ennalta perehtynyt siihen ja tietää, että se mikä lähtee sieltä ihmisten tekemästä työstä, sopimuksista ja toiminnasta. Sitten siihen on kytketty vielä myöskin nää ICT-järjestelmät ja kaikki se mikä on kriittistä. Onko hankinnat kytketty myöskin siihen, onhan varavoimaa ja onko yhteistyö aina kulloisessakin tilanteessa niin selvillä kenen kanssa sitä yhteistyötä tehdään, että se on laajakenttä ja vaatii vuoropuhelua. Se kirjallinen sopimus ei todellakaan riitä vaan pitää tietää, että mitä oikeasti niissä tilanteissa tapahtuu ja mitkä ne roolit ja vastuut on ja näin ollen se koko ketju.”

Yksi vastaaja myös pohti, ettei ole olemassa varautumisen laadullista arviointia, eikä siihen ole olemassa vielä työkaluja.

23.kysymyksenä oli, että missä määrin kriisien ja poikkeustilanteiden sietäminen ja niistä palautuminen ovat samoista tekijöistä kiinni, sekä mitkä ne tekijät ovat. Lähes kaikki vastaajat kokivat näiden olevan samoista tekijöistä kiinni;

”Tämähän on täydellisessä niinku riippuvuussuhteessa, että ne kaikki etukäteisvalmistelut luo sitä sietokykyä ja lyhentää häiriötilanteen kestoja, mahdollisesti

sen vaikutuksia. Ne luo sen, et resilienssi koostuu siitä, että sitten mahdollisimman nopeasti palataan normaaliin.”

Monen vastaajan mukaan nimenomaan etukäteissuunnittelu sekä harjoittelu luovat sen, että tilanteita siedetään ja mikäli kriisi- tai poikkeustilanne syntyy, näiden suunnitelmien ja harjoitteluiden avulla päästään palautumaan mahdollisimman nopeasti takaisin normaaliin tilaan.

Jatkona kysymykseen oli, että missä määrin ne tekijät ovat kuntajohtoisen kriiseihin varautumisen vaikutuspiirissä. Vastaajat kokivat lähes yksimielisesti sen, että nimenomaan kunnan kriiseihin- ja poikkeustilanteisiin varautuminen on lähtökohtaisesti kunnan kordinoimaa ja yhteensovittamaa, muttei voi olla oletettavasti kuntajohtoista, kun kyseessä on toisten tahojen toimijat;

”Kyllä se niinku se yhteistyö kanavien laatiminen eri toimijoiden välille ja tavallaan se toisten toimijoiden kentän ymmärtäminen on tärkeitä, että osataan kysyä ja hakea sitä apua sitten oikeasta paikasta, mutta ei ne varsinaisesti meidän vaikutuspiirissä ole.”

Lähtökohtaisesti koettiin, että yhteistyön merkitys on tärkeää ja suunnitelmien yhteensovittaminen alueellisesti on merkityksellistä varautumiseen liittyen.

26. kysymyksenä oli, että näetkö yhteistä kuntien sietokyvyllä ja jatkuvuuden hallinnalla sekä pyydettiin perustelemaan vastaus. Lähes kaikki vastaajat kokivat puhuttavan samoista asioista;

”Sietokyvyn rakentaminen on sitä jatkuvuuden hallintaa ja me tuolla opetuksessa käytetään sitä, että kun valmiuslaki puhuu varautumisesta ja se on selkeä lakisääteinen tehtävä, mutta sitten taas liike-elämä käyttää terminologiaa jatkuvuuden hallinta ja tästä on niinku keskusteltu, että pitäisi niinku yhtenäistää ne termit.”

Lyhyesti koostettuna vastaajat kokivat, että kuntien sietokyvyn kehittäminen varautumisen keinoin on yhtä kuin jatkuvuudenhallintaa, että toiminnot pyörivät kunnissa myös kriisi- tai poikkeustilanteissa.

27. kysymyksenä oli, että näetkö kuntien kriittisissä toiminnoissa piirteitä/toimintoja, jotka vaikuttavat merkittävästi kuntien sietokykyyn varautumisessa. Kaikkien vastaajien mukaan kriittisissä toiminnoissa on piirteitä, jotka vaikuttavat merkittävästi kuntien sietokykyyn varautumisessa. Esille nostettiin mm. infran ja opetus- ja sivistystoimen toimivuus myös kriisi- tai poikkeustilanteissa;

”Me ollaan päivitetty meidän nää ydintoiminnot ja sieltähän nyt sitten tietysti löytyy opetustoimi, varhaiskasvatusta ja näistä löytyy se yhteys sinne yhteiskunnan turvallisuusstrategiaan, mutta sitten siellähän on myöskin ihan tällaisia laskujen ja maksujen ajoissa hoitamista ja sitten siellä on ihan tämmöistä jätehuoltoa, katu-
jen kunnossapitoa, piirteitä ja toiminta, jotka vaikuttaa merkittävästi.”

Yksi vastaajista nosti esille huolen palvelujen ulkoistamisesta;

”Aika paljon on yhtiötetty erilaisia toimintoja ja ulkoistettu palveluja niin tämmöisessä toiminnassa kuin on tavallaan aika hajautetuista järjestelmistä ja toimintamalleista kyse ja joskus jonkun toiminnan palveluntuottajana toimii aika pienellä resursseilla, että oon kyllä miettinyt sitä ja se on meidänkin varautumisessa nousut esille, että sitten semmoisessa tosi tilanteessa niin näiden asioiden koordinointi, toimintojen hallinta ja riittävä resurssointi voi olla tuota kriittisissä toiminnoissa haaste.”

Kysymyksen osalta voidaan ajatella, että kriittiset toiminnot ovat vastaajien mielestä keskeisessä asemassa kuntien varautumisessa. Ulkoisten palveluiden tuottajien ja kunnan

rooli täytyy olla selkeänä molemmilla osapuolilla, jotta kriisi- tai poikkeustilanteista selvitään mahdollisimman häiriöttömästi sekä vastuut ovat hyvinkin selvillä tilanteessa kuin tilanteessa.

28. kysymyksenä oli, että näkeekö haastateltava kuntien varautumisen sietokyvyssä ja yhteiskunnan turvallisuusajattelussa yhteisiä tekijöitä. Kaikki vastaajat näkivät merkityksellisesti näiden tekijöiden yhteenkuuluvuuden ja seuraava vastaus kiteyttää hyvin kaikkien vastaajien mielipiteen;

”Joo ilman muuta, elikkä se timantti malli missä puhutaan johtamisesta, puolustuskyvystä, sisäisestä turvallisuudesta, taloudesta, infrasta ja henkisestä resilienssistä. Niin kyllä se on ihan keskeistä ja yhteistä kaiken kaikkiaan, että ne tukevat toisiaan.”

Moni vastaaja lisäksi painotti sitä, että kunnat nimenomaan ottavat yhteiskunnan turvallisuusstrategiasta ne pohjat varautumiselle ja luovat siihen yhteen liittyen kunnan sietokyvyn varautumissuunnitelmissa ja harjoituksissa.

Teeman viimeisenä kysymyksenä oli, että tulisiko kuntien varautumisessa panostaa enemmän yksilön kuin yhteisön sietokykyyn vai sekä että ja pyydettiin perustelemaan vastaus. Kaikki vastaajat kokivat molempien merkityksen tärkeäksi, lisäksi usea vastaaja kertoi, ettei näitä pysty erottamaan toisistaan, koska kunta varautuu kuntalaisia varten ja ilman heidän panostaan myöskään ei kuntien sietokykyyn varautuminen onnistu. Esille nostettiin mm. kuntalaisten omatoiminen varautuminen ja sen korostaminen osana kuntien kriisin sietokykyä. Yhteiskunnan turvallisuusstrategia sekä elintärkeät toiminnot nostettiin esille siinä, että yksilön henkinen kriisinsietokyky on yhtenä timantin kulmakivistä. Yksi vastaajista kertoi ongelmaksi sen, että kuinka paljon sitten kunta voi edesauttaa sitä yksilön resilienssiä, koska se on lopussaankin kuitenkin yksilöistä itsestään kiinni.

6.3 Toimijoiden välinen yhteistyö resilienssin lisäämisessä

Kolmannessa ja viimeisessä teemassa ”Millaista eri toimijoiden yhteistyötä kuntaorganisaation resilienssin lisääminen edellyttää?”, ensimmäisenä kysymyksenä oli mitä kaikkia organisaatioita kriiseihin varautuminen koskee. Kaikki vastaajat nostivat esille kuntaorganisaation sisäisten toimijoiden lisäksi tärkeiksi yhteistyökumppaneiksi ulkopuoliset tahot, joita ovat mm. liikelaitokset, muut viranomaistahot, elinkeinoelämä, järjestöt, kolmannen sektorin toimijat sekä tietenkin kuntalaiset itsessään.

Yhteistyökumppaneiden jälkeen pohdittiin sitä, että millä tavalla se koskee näitä eri organisaatioita. Moni vastaaja nosti esille ne lähtökohdat organisaatiosta itsestään eli mitä tehtävää he toteuttavat ja sitä kautta sitten varautuminen liittyy heidän kontekstiinsa;

”Kullakin organisaatiolla lienee joku perustehtävä tai laissa säädetty tehtäväkokoisuus, jota se toteuttaa niin tuota sen oman organisaation perustatehtävän hoitamisen näkökulmasta, mutta sitten siihen perustehtävään varmaan sisältyy kaikki velvoitteet, jotka saattaa itsenään ilmentyä vasta sitten niitten kriisien aikana eli tuota voi tulla ihan sieltä niistä häiriötilanteista.”

”Yhteiskunta on niin verkostoitunut niin mun mielestä mä luulisin että ei ole yhtään semmoista palvelutuotannon lajia jossa ei olisi niinku erittäin tärkeässä roolissa, niin ulkoinen palvelutuotanto tai muut ulkoiset toimijat, että jossain kohti sitä ketjua et mä luulen että se koskee ihan kaikkea.”

Eri tahojen jälkeen kysyttiin sitä, että millä tavalla kuntien ja muiden organisaatioiden yhteistyö on toteutunut kriiseihin varautumisessa. Kaikki vastaajat kokivat yhteistyön toteutuneen hyvin vaihtelevasti. Useampi vastaaja kertoi sen vaihtelevan alueittain ja paikakunnittain hyvinkin paljon. Lisäksi koettiin, että eri alueilla tapahtuneet häiriötilat ovat lisänneet tietyn alueiden varautumista. Esimerkiksi nostettiin Kainuu-Koillismaan tykkylumitalvet sekä myrskyt, jotka ovat pakottaneet yhteistyöhön jo näiden häiriötilanteiden myötä ja miettimään varautumista ennalta vastaavien tilanteiden varalle.

Pari vastaajaa nosti esille hyvinvointialueiden tulon ja huolen yhteistyön toteutumisesta. Yksi vastaaja nosti esille tarpeen omasta lainsäädännöstä varautumisen yhteistyöstä;

”Oma lainsäädäntö pykälistö varautumisen yhteistyöstä oli Sipilän aikasen hallituksen aikana, mutta sitten kun tuli tämä uus niin sitä ei haluttu enää ottaa sen takia, että haluttiin vaan että saadaan mahdollisimman minimi pykälämäärä millä hyvinvointialueet saadaan syntymään, että kyllä mä luulen että suomalainen yhteiskunta tarvis sen varautumisyhteistyö pykälistön, että tuota voitaisiin olla varmoja siitä alueellisesta varautumisesta, jossa on mukana kunnat, järjestöt ja yritykset, että siinä varmaan on puutteita ja tulee vielä pitkään olemaan.”

Yhteistyön jälkeen kysyttiin sitä, että onko kriiseihin varautuminen ollut uudenlaista yhteistyötä vai aikaisemmin eri asioissa realisoituneen yhteistyön jatkumista nyt kriiseihin varautumisen parissa. Moni vastaaja koki sen olevan sekä että. Varautumisella on pitkät perinteet yhteiskunnassa, mutta pandemian ja tämän hetken maailman tilanteen vuoksi monet tahot ovat heränneet varautumiseen uudella tavalla;

”Tää on itseasiassa jatkumo elikkä on sitä yhteistyötä ollut aikaisemminkin, mutta nyt herätteitä on tullut enemmän ja sitten vuorovaikutuskeskusteluita käydään enemmän, että kyllä me kannustetaan näiden verkostojen keskinäiseen yhteistyöhön.”

Muutama vastaaja kertoi uusista maakunnallisista foorumeista, joita on syntynyt pandemian myötä ja jatkaa edelleen toimintaa keskittyen turvallisuuden ja varautumisen toiminnan kontekstiin.

Yhteistyötoiminnan jälkeen kysyttiin sitä, että kuka varautumista johtaa paikallistasolla ja miten. Lähes kaikki vastaajat kertoivat päävastuun olevan kunnanjohtajalla. Muutama vastaaja avasi asiaa laajemminkin;

”No kuntahan se johtaa tietysti sitä omaa varautumistaan ja sitten tietysti häiriötilanteesta johtuen, niin voi olla, että se pelastuslaitos johtaa häiriötilannetta evakuoinnin osalta.”

”No riippuu ihan että minkä tasoista varautumista, että kyllä pienemmillä paikkakunnilla varmasti ajatellaan, että se kunta on se keskeinen toimija joka niinku koavasti ohjaa toimintaa. Isoilla kaupunkialueilla taas ehkä enemmän hyvinvointialueet ja pelastuspuoli, muut tämmöiset isommat niinku organisaatiohaarat mitkä sitten varsinaisesti johtaa, mutta kyllä niinku kuntalaisten näkökulmasta se katse kääntyy heti kuntaanpäin, että miten se kunta sen asian hoitaa.”

Paikallisen tason jälkeen kysymyksenä oli alueellisen tason johtaminen varautumisessa. Lähes kaikki vastaajat kertoivat aluehallintoviraston johtavan alueellista varautumista;

”Johtaminen on vahva sana, mutta niinku koordinoiva niin aluehallintovirasto se on heidän lakisääteinen tehtävä yhteensovittaa valmiussuunnittelua, tukea kuntien valmiussuunnittelua esimerkiksi ja sitten pelastuslaitoksella taas pelastusviranomaisen varautuminen.

Muutama vastaaja nosti esille alueelliset foorumit ja niiden yhteistyötoiminnan sekä mielenkiintoiseksi katsottiin hyvinvointialueiden tulon ja niiden vaikuttamisen alueelliseen varautumiseen.

Johtamistasojen jälkeen kysymyksenä oli, että miten hyvinvointialueiden ja kuntien työnjako kriiseihin varautumisen osalta toteutuu vuoden 2023 alusta lähtien. Muutama vastaaja kertoi suoraan, ettei asiasta ole vielä tietoa ja se on epäselvää. Osa vastaajista kertoi, että kunnat tulevat edelleen varautumaan kunnalle jääviin tehtäviin ja kunnalta hyvinvointialueelle siirtyvät tehtävät siirtyvät luonnollisesti hyvinvointialueiden vastuulle varautumiseen liittyen;

”Hyvinvointialueet vastaa heidän lakisääteisistä tehtävistään ja niinku varautumisessa erityyppisiin kriiseihin ja häiriötilanteisiin ja kunnat sitten omalta osaltaan, että kyllähän siinä merkittäviä tehtäviä siirtyy hyvinvointialueelle, että siinä mielessä sitä tehtävänjakoa pitäisi jossain määrin ja aika paljonkin tarkastella ja toivottavasti sitä on tarkasteltu.”

Muutama vastaaja kertoi, että se vaatii yhteistyötä ja konkreettisia henkilöitä, kun vasta on saatu rekrytoitua henkilöt hyvinvointialueelle näihin tehtäviin. Yksi vastaaja kertoi, että alussa varmasti nojaututaan hetken aikaa vanhoihin toimintamalleihin, mutta yhteistyön ja toimintamallien selkeyttämisen jälkeen päästään varmasti asioissa paremmin eteenpäin.

37. kysymyksenä olikin, että missä määrin kriiseihin varautuminen on ollut esillä valmistaututtaessa hyvinvointialueuudistukseen ja resurssien katoamiseen kunnista. Useampi vastaaja totesi, ettei resursseja sinänsä katoa kunnista, kun siirtyvien resurssien lisäksi siirtyvät myös tehtävät kunnista hyvinvointialueille. Muutama vastaaja kuitenkin kertoi, että huoli on ollut siitä, kun hyvinvointialueille siirtyvät kunnista nimenomaan varautumisesta vastaavat henkilöt, joten tämä voi aiheuttaa työtä varautumisen uudelleen organisoinnissa. Useampi vastaaja pohti yhteistyönjatkoa ja kertoi, että moni on ollut huolissaan mm. siitä, että miten yhteistyö tulee toimimaan jatkossa pelastuslaitoksen kanssa. Lähtökohtaisesti vastaajien keskuudessa vastaukset olivat arvuuttelua ja pohdintoja siitä, että miten varautumisen asiat on otettu huomioon hyvinvointialueuudistuksessa.

Toiseksi viimeisenä kysymyksenä oli, että missä määrin ja millä tavoin kriiseihin varautuminen on osana kuntien pyrkimystä rakentaa itselleen uusi identiteetti ja rooli osana hallinto- ja palvelujärjestelmiä. Yksi vastaaja nosti esille sen, että nyt olisi kuntien näytönpaikka siinä, kun sote-palvelut siirtyvät hyvinvointialueelle, että kunnat ottaisivat tiukemman ja näkyvämmän roolin varautumisen kentässä.

Moni vastaaja koki kysymyksenä hauskana ja mielenkiintoisena ajatuksena siitä, että joku tai jotkut kunnat ottaisivat varautumisen ja turvallisuuden kunnan imagokseen;

”Kunnilla on aina kilpailu asukkaista ja nyt sitten se, että tällaisella kriisivarautumisella niin rakennettaisiin tällainen houkuttelevuus imago siis sehän on oikein kannatettava idea ja sitten siellä olisi sitten kuntalaisille mm. tällaisia varautumiskoulutuksia ja juuri yksilön varautumiseen panostamista.”

Yksi vastaaja ei kokenut järkeväksi ajatukseksi ratsastaa imagollisesti varautumisen ja turvallisuuden kulttuurilla vaan näki, että ne ovat kunnan lakisääteisiä tehtäviä, jotka tulee hoitaa mahdollisimman hyvin kuntalaisten arjen turvaamiseksi. Pari vastaajaa totesi, ettei ole nähnyt kuntien pyrkivän sitä rakentavan sekä lisäksi toinen vastaajista kertoi pelkäävänsä sitä, että hyvinvointialueet olisivat uusi organisaatiotasoa, jotka vaativat vielä enemmän kunnilta resurssia eri toimenpiteisiin, joka ei taas paranna kuntien omia varautumisresursseja vaan päinvastoin.

Teeman lopuksi kysyttiin, että tuleeko vastaajilla muuta kerrottavaa aiheeseen liittyen. Moni vastaaja kertoi sanoneensa kaiken jo lukuisien kysymyksien myötä, mutta muutamat täydensivät vielä ajatuksiaan. Yksi vastaaja pohti sitä, että kokee huolena sen, että kuka vetää lopussa koko varautumisen kokonaisuuden yhteen hyvinvointialueiden myötä. Muutama vastaaja kertoi lopuksi yhteen sen, että varautumisen täytyy olla pitkäjänteistä ja jatkuvaa työtä sekä, että se tapahtuu automaattisesti muun toiminnan ohessa ilman, että sitä pitää erikseen nostaa esille. Lisäksi tärkeänä nostona oli nimenomaan henkilöiden roolit ja heidän merkityksensä varautumisen ja turvallisuuden kulttuurin rakentamisessa organisaatiossa sekä sitä myötä sen jalkauttamisen ylhäältä alaspäin kokonaisuudessaan.

6.4 Tutkimustulosten yhteenveto

Ensimmäisen teeman osalta miten varautumisella voidaan lisätä kuntaorganisaation resilienssiä voidaan todeta, että haastateltavilla oli hyvin yhteneväinen näkemys siitä, että lakisääteiset velvoitteet luovat vaatimukset kuntien varautumisen kontekstiin. Se miten, varautumisella voidaan lisätä kuntien vahvuutta sekä toipumis- ja palautumiskykyä löytyi hyvinkin haastateltavien vastauksista valmiussuunnitteluiden sekä etukäteisharjoitteluiden osalta. Merkittävänä lisäksi koettiin, että jokainen kunta loisi omat riskiarvionsa niin ikään olemassa olevien alueellisten riskiarvioiden osalta sekä lisäksi mielenkiintoisena esille nostettiin ns. maalaisjärjen käyttäminen siinä, että mitkä uhat ovat oikeasti omaa kuntaa koskevia ja ne nostettaisiin priorisoinnissa esille. Tämä jos mikä lisää kuntaorganisaation resilienssiä ja vahvuutta turvata toiminnot niin normaali- kuin poikkeustilanteissa. Toisena merkittävänä tekijänä esille nostettiin turvallisuusajattelun lisääminen, mikä korostui siinä, että kunnanhallitus ja valtuusto olisivat merkittävästi mukana varautumisen toiminnassa sekä lisäksi kuntalaisten omatoimista varautumista korostettaisiin. Taulukkoon 6 on koostettu edellä mainitut keskeiset tekijät kuntaorganisaation resilienssin lisäämiseen varautumisessa.

Miten varautumisella voidaan lisätä kuntaorganisaation resilienssiä?
• Valmiussuunnitelmat ja niiden ylläpitäminen → perus- ja elintärkeiden toimintojen huomioiminen
• Alueelliset riskiarviot sekä paikallisuus huomioiden kuntakohtaisessa varautumisessa
• 1-2 x vuodessa valmiussuunnittelun läpi käyminen kunnanhallituksessa ja valtuustossa
• Kuntaorganisaation työntekijöiden ja kuntalaisten tietoisuus varautumisen tilanteesta, sekä omatoimisen varautumisen korostaminen

Taulukko 6. Miten varautumisella voidaan lisätä kuntaorganisaation resilienssiä? -kooste

Toisen teeman osalta millainen on resielintti kuntaorganisaatio, voidaan todeta, että vastaajat olivat aika yksimielisiä siitä, että resielintti kuntaorganisaatio lähtee hyvin pitkälti siitä, että asenne on kunnossa varautumiseen liittyen. Tällä tarkoitetaan sitä, että oli kyseessä iso tai pieni kunta, sen johto on aidosti kiinnostunut varautumisesta ja sitä myötä panostaa siihen. Työyhteisössä tiedetään oma rooli ja merkitys sekä näin ollen viedään eteenpäin kokonaisturvallisuusajattelua kokonaisuudessaan läpi työyhteisön.

Kunnan joustavan ja oikein asennoituneen työyhteisön lisäksi resilientti kuntaorganisaatio ottaa mukaan kuntalaiset, kolmannen tahon toimijat, liike-elämän sekä muut viranomaiset. Voidaan puhua varautumisen yhteensovittamisesta ja siitä, että huolehditaan palveluiden toimiminen myös kiiri- tai poikkeustilanteissa. Resilientti kunta myös varmistaa sopimukset, hankinnat ja ulkoisten palveluiden tuottajien roolit niin, että jokainen tietää miten toimitaan yllättävän tilanteen sattuessa. Haastatteluissa esille nousi pandemian ja nykyisen maailmantilanteen aiheuttama muutos varautumisen kontekstissa ja siinä, että nykyään siihen paneudutaan syvemmin ja se koetaan tärkeämmäksi kuin aikaisemmin. Moni vastaaja myös koki, että resilientti kunta varautuu aina eli panostaa ja ylläpitää varautumista myös silloin, kun tuntuu, ettei siihen tarvitsisi maailman tilanteen vuoksi varautua. Lopuksi voidaan todeta, että yhteiskunnan turvallisuusstrategia ja elintärkeiden toimintojen toimintakulmakivet on tärkeä ottaa mukaan kuntien varautumiseen ja näin ollen varmistaa, että nämä asiat on huomioitu kuntien varautumisessa. Taulukkoon 7 on koostettu edellä mainitut keskeiset tekijät resilientistä kuntaorganisaatiosta.

Millainen on resilientti kuntaorganisaatio?
<ul style="list-style-type: none"> • Ketterä, ammattitaitoinen, hyvin organisoitunut ja asenne kohdillaan → ollaan aidosti kiinnostuneita varautumisesta ja kuntalaisten hyvinvoinnista
<ul style="list-style-type: none"> • Kuntalaisten, kylien, kolmannen tahon, elinkeino-elämän sekä muiden viranomaisten mukaan ottaminen → varautumisen yhteensovittaminen
<ul style="list-style-type: none"> • Hankintojen, sopimusten, ulkoisten palvelutuottajien roolin tiedostaminen ja roolien selventäminen varautumisen kontekstissa → roolit tiedossa niin normaali, häiriö- kuin poikkeustilanteissa

Taulukko 7. Millainen on resilientti kuntaorganisaatio? -kooste

Kolmannen teeman osalta millaista eri toimijoiden yhteistyötä kuntaorganisaation resilienssin lisääminen edellyttää, voidaan todeta, että kuntaorganisaation lisäksi on erittäin tärkeää, että mukana ovat kaikki ulkopuoliset toimijat niin viranomaisista, liikelaitoksiin, elinkeinoelämästä, kolmannen sektorin toimijoihin, järjestöihin sekä kuntalaisiin. Jokaisen tahon on tärkeä tietää oma roolinsa varautumiseen liittyen. Yhteistyön osalta on merkittävää, että jokainen toimija tietää vastuut sekä käytännön toimet erilaisissa tilanteissa.

Hyvinvointialueuudistus puhutti ja mietitytti monia vastaajia roolien sekä yhteistyön jatkumisen osalta. Tärkeäksi koettiin, että yhteistyö ja vastuutahot saataisiin selvitettyä, jotta varautuminen jatkuisi saumattomasti, vaikka tehtäviä ja resursseja on siirtynyt kunnista hyvinvointialueille.

Varautumisen johtamisen osalta paikallistason johtaminen koettiin kunnanjohtajan sekä kunnan johtamaksi kokonaisuudeksi. Evakuointien osalta nostettiin esille pelastuslaitoksen rooli ja sen vastuu niiden johtamisessa. Alueellisen varautumisen johtamisen osalta koordinointi vastuu todettiin aluehallintovirastoille, mutta myös pohdittiin hyvinvointialueiden roolia vastuiden jakautumisessa varautumisen koordinoinnissa sekä vastuissa.

Uuden identiteetin rakentamista varautumiseen liittyen osana kuntien hallinto- ja palvelujärjestelmiä koettiin mielenkiintoiseksi ideaksi asukkaiden houkuttelemiseen, mutta osa taas koki, ettei lakisääteisellä tehtävällä voida markkinoida vaan siihen täytyy suhtautua vakavasti sekä kuntalaisten arjen turvallisuus päällimmäisenä muistaen. Taulukkoon 8 on koostettu edellä mainitut tekijät eri toimijoiden yhteistyöstä kuntaorganisaation resilienssin lisäämiseen.

Millaista eri toimijoiden yhteistyötä kuntaorganisaation resilienssin lisääminen edellyttää?
<ul style="list-style-type: none"> Ulkopuoliset tahot mukaan lukien liikelaitokset, elinkeinoelämä, kolmas sektori, järjestöt ja kuntalaiset → vastuiden selkeys ja oman roolin tietäminen varautumisen kontekstissa
<ul style="list-style-type: none"> Paikallistason johtaminen kunnalla sekä kunnanjohtajalla Aluetason johtamisen koordinointi aluehallintovirastoilla, hyvinvointialueiden rooli vielä selvityksessä
<ul style="list-style-type: none"> Toivotaan asioiden selkiytyvän hyvinvointialueiden käynnistyttyä ja heidän rakenteiden selkiytymisen myötä ja sitä kautta uusien yhteistyötahojen syntyminen varautumisen kentällä → resilienssin lisääntyminen kuntaorganisaation sekä kokonaisuudessaan varautumisen osalta

Taulukko 8. Millaista eri toimijoiden yhteistyötä kuntaorganisaation resilienssin lisääminen edellyttää? -kooste

7 Johtopäätökset

Tässä luvussa käydään läpi tutkielman johtopäätökset teoriaosuuden ja tutkimusaineiston osalta sekä lopuksi pohditaan jatkotutkimusaiheita. Tutkielman tarkoituksena oli selvittää, miten organisaatioresilienssi nähdään kuntaorganisaatioiden varautumisessa ja valmiussuunnittelussa. Tämän lisäksi tutkittiin sitä, että miten yhteistyö toimii eri tahojen välillä varautumisen kontekstissa. Tutkielman aineisto kerättiin haastattelumenetellyllä varautumisen parissa työskentelevien henkilöiden osalta, jotka työskentelevät kunta- sekä valtionsektoreilla. Tutkimuksen tavoitteena oli saada mahdollisimman kattava kuva organisaatioresilienssistä viitaten tutkimuskysymyksiin.

Tutkielman ensimmäinen teoriaosio koostui organisaatioresilienssistä, kokonaisturvallisuudesta sekä jatkuvuudenhallinnasta viitaten resilienssin kontekstiin. Lyhyesti koostettuna organisaatioresilienssi kuvaa organisaation kykyä ennakoida ja varautua häiriö- ja poikkeustilanteisiin. Mitä paremmin on varauduttu, sitä nopeammin palaututaan takaisin normaaliin tilaan. Kokonaisturvallisuus taas nousi esille siinä, kun resilienssi on nousut keskeisimmäksi termiksi kokonaisturvallisuuden osalta yhteiskunnallisesti sekä maailmanlaajuisesti. Jatkuvuudenhallinta taas voidaan nähdä organisaatioresilienssin kanssa vastaavana terminä, kun nimenomaan jatkuvuudenhallinnalla pyritään myös varautumaan etukäteen ja näin ollen palautumaan häiriötilanteista nopeasti normaaliin tilaan. Tutkielmassa käytetään organisaatioresilienssistä termiä sietokyky.

Tutkielman toinen teoriaosio koostui kunnista ja kriittisistä toiminnoista. Aluksi käsiteltiin kuntien lakisääteisiä tehtäviä, alueellisia riskiarvioita sekä erilaisia uhkamalleja. Lyhyesti koostettuna kuntien lakisääteiset veloitteet vaativat kuntia tuottamaan palvelut niin poikkeus- kuin häiriötilanteissa. Alueellisten riskiarvioiden osalta voidaan suunnitella omiin alueisiin kohdistuvien uhkakuvien avulla kunnan omaa varautumista. Teoriaosiossa kuvatut uhkamallit kuvastavat esimerkkejä kriisi- ja häiriötilanteista, jotka voisivat todellisuudessa kohdistua mm. Pudasjärven kaupungin alueelle.

Tutkielman kolmas teoriaosio koostui kuntien varautumis- ja valmiussuunnittelun velvoitteista, elintärkeistä toiminnoista kuin yhteistyötahoista. Lait ja normit määrittelevät hyvin pitkälti sen, että kuntien täytyy varautua etukäteisvalmisteluun erilaisiin häiriö- ja poikkeustilanteisiin. Elintärkeät toiminnot on kuvattu yhteiskunnallisesti ja ne ovat tärkeä ottaa huomioon valtakunnallisesti kuntien varautumisen suunnittelussa. Yhteistyötahojen osalta eri viranomaisten sekä paikallisesti toimivien tahojen välinen yhteistyö on tärkeää ja niitä käydään läpi teoriaosion lopussa.

Teoriaosioden jälkeen käytiin läpi tutkimuksen menetelmä, aineistonkeruu ja analysointitavat. Haastattelukysymykset rakentuivat kolmen tutkimuskysymyksen ympärille, jotka lähetettiin etukäteen haastatteluun suostuneille henkilöille. Analysoinnissa käytettiin hyödyksi litteroitua aineistoa, joka koostettiin vielä yhteen jokaisen haastateltavan osalta kysymyksittäin ja teemoittain. Näin saatiin koostettua selkeät mielipiteet haastateltavien ajatuksista ja nostettua esille myös eroavaisuudet vastausten osalta.

7.1 Pohdintaa analyysista

Haastattelututkimusten avulla saatiin kattavia vastauksia tutkimuskysymyksiin ja organisaatioresilienssiin kuntien varautumisen näkökulmasta. Organisaatioresilienssi on vuoden 2020 sanakirjan mukaisesti kykyä pysyä toimintakykyisenä vaikeissa muutostilanteissa sekä palautua niistä. Termien toiseksi synonyymiksi on ehdotettu sanana selviytymiskyvykyisyys (Nevalainen ja muut 2021, s. 16). Analyysin osalta voidaan todeta, että kuntien varautuminen ja valmiussuunnittelu organisaatioresilienssin näkökulmasta on erittäin tärkeää ja valmistaa kuntia sen avulla toimimaan häiriöttömästi niin häiriö- kuin poikkeustilanteissa sekä palautumaan mahdollisimman nopeasti normaaliin tilaan.

Tuloksien avulla saatiin vahvistusta sille, että kuntien valmius- ja varautumissuunnitteluiden parissa työskentelevät pitävät tärkeänä, että organisaatiot todella miettivät ja panostavat ihan käytännön työssä sekä johtamisessa varautumiseen. Käytännössä se tarkoittaa sitä, että kuntien johto on asennoitunut ja pitävät varautumista merkittävänä

osana kuntien toimintaa. Esille nousi useampaan otteeseen ketteryys ja asenne haastateltavien keskuudessa. Teoria osiossa käytiinkin läpi Duchekin (2019) organisaatioresilienssin näkökulmaa ja näin ollen kykyä omaksua tehokkaasti sekä kehittää tilannekohtaisia reaktioita ja viime kädessä osallistua toimiin, joilla voidaan ehkäistä organisaatiota häiritseviä tekijöitä. Yhteenvedona voisi todeta, että organisaationresilienssin omaksumalla moni organisaatio voisi kehittää omaa toimintakykyään niin varautumisessa kuin muiden toimintojen kehittämisessä.

Toiseksi merkittäväksi teemaksi tutkimuksessa nousi yhteistyön merkitys ja sen huomiointi niin suunnitteluiden, palvelusopimuksien kuin harjoitteluiden osalta. Moni vastaaja koki pelkoa siitä, miten yhteistyö tulee toimimaan uusien hyvinvointialueiden ja kuntien välillä. Kuntaliiton (2022, s. 24) julkaisemassa hyvinvointialueiden varautumisen oppaassa korostetaan laaja-alaista yhteistyötä eri yhteiskunnan toimijoiden välille. Näin ollen voisi olettaa, että yhteistyö kuntien ja hyvinvointialueiden välille syntyy pikkuhiljaa sitä myötä, kun hyvinvointialueet ovat saaneet käynnistettyä toimintansa ja selkeytettyä omat toimintaprosessinsa.

Tutkielman osalta voisi yhteenvedona todeta, että se syvensi tutkijan omaa osaamistaan organisaatioresilienssiin ja sen merkitykseen varautumisen kontekstissa kokonaisuudessaan. Lisäksi se lisäsi tietoutta yhteistyön merkityksestä sekä oikeanlaisesta asennoitumisesta kuntien varautumiseen. Tutkielma auttaa kehittämään Pudasjärven kaupungin valmius- ja varautumissuunnitelmia nykyaikaiseen muotoon huomioiden tutkimuksessa esille nousseet asiat.

Loppuun voisi myös todeta, että monen haastateltavan osalta esille nousi kompleksisuus siinä, että kuntien palvelut ovat yhteenkietoutuneet ja luovat moninaisen kokonaisuuden. Ilman varautumista ei voida olettaa, että häiriö- tai poikkeustilanteiden synnyttyä palvelut jatkuisivat normaalisti vaan nimenomaisesti organisaatioresilienssin keinoin

etukäteissuunnitelluilla voidaan ehkäistä suurempia häiriöitä ja palautua normaaliin palvelutilaan mahdollisimman nopeasti ja parhaimmassa tapauksessa jopa välttyä häiriötilanteen synnyttä.

7.2 Jatkotutkimus

Tutkimuksen osalta jatkotutkimusaiheena ensimmäisenä vaihtoehtona voisi olla yhden haastatellun esille nostama ongelma kuntien valmius- ja varautumissuunnitelluiden laadullisesta arvioinnista. Haastateltava pohti kehittämistä varautumisen auditointiin, jonka tueksi kehitettäisiin hallinnollinen kriteeristö. Tällä hetkellä kuntien varautumisen tilaa on hyvin vaikea arvioida, joka nousi myös esille tutkimuksen osalta. Ratkaisuna voisi olla jatkotutkimus siitä, että miten saataisiin kehitettyä kriteeristö kuntien varautumisen arviointiin. Se voisi myös tutkijan mielipiteenä helpottaa mm. aluehallintovirastojen työtä kuntien seurannassa varautumisen tilasta.

Toisena jatkotutkimusaiheena voisi olla tutkimus siitä, että miten hyvinvointialueiden ja kuntien yhteistyö on käynnistynyt valmius- ja varautumissuunnitelluiden osalta sekä miten sitä voitaisiin saada kehitettyä eteenpäin organisaatioresilienssin näkökulmista. Tutkimus vaatisi tutkijan mielestä muutaman vuoden odotuksen siinä, että hyvinvointialueet ovat päässeet käynnistymään ja heidän prosessinsa ovat selkiytyneet, jotta tutkimuksesta saataisiin laadullisesti validi.

Lähteet

Berling, T. & Petersen, K. 2020. Designing resilience for security in the Nordic region. Noudettu 8.9.2022 <https://www.researchgate.net/publication/342792817>

Castrén, M., Ekman, S., Martikainen, M., Sahi, T. & Söder, J. 2006. Suuronnettomuusopas. Gummerus kirjapaino Oy

Duchek, S. 2019. Organizational resilience: a capability-based conceptualization. Business Research 13, 215-246. Noudettu 30.8.2022 <https://link.springer.com/article/10.1007/s40685-019-0085-7>

Dyka, Z., Vogel, E., Kabin, I., Klann, D., Shamilyan, O., Langendörfer, P. 2020. No resilience without security. Conference paper. Noudettu 6.9.2022 <https://www.researchgate.net/publication/342757924>

Henry, D. & Ramirez-Marquez, J E. 2012. Generic metrics and quantitative approaches for system resilience as function of time. Reliability engineering & system safety, 99, 114-122. Noudettu 2.9.2022 <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0951832011001748?via%3Dihub>

Hirsjärvi, S. & Hurme, H. 2001. Tutkimushaastattelu - Teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Helsingin yliopistopaino

Huoltovarmuuskeskus. 2022. Suomen varautuminen ja huoltovarmuus ovat hyvällä tasolla. Noudettu 22.8.2022 <https://www.huoltovarmuuskeskus.fi/a/suomen-varautuminen-ja-huoltovarmuus-ovat-hyvalla-tasolla>

Hyvönen, A-E. & Juntunen, T. 2018. Resilienssi avaimena laaja-alaiseen kokonaisturvallisuuden: haasteita ja mahdollisuuksia. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta. Noudettu 3.9.2022 <https://tietokayttoon.fi/documents/113169639/113170760/25->

2018-Resilienssi+avaimena+laaja-alaiseen+kokonaisturvallisuuteen.pdf/7e63c536-fe95-4c0b-acbf-ca2b0accedb7/25-2018-Resilienssi+avaimena+laaja-alaiseen+kokonaisturvallisuuteen.pdf?version=1.0&t=1537250423000

Hyvönen, A-E., Juntunen, T., Mikkola, H., Käpylä, J., Gustafsberg, H., Nyman, M., Rättilä, T., Virta, S. & Liljeroos, J. 2019. Kokonaisresilienssi ja turvallisuus: tasot, prosessit ja arviointi. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 17/2019. Noudettu 5.9.2022 <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161358/17-2019-Kokonaisresilienssi%20ja%20turvallisuus.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Janhonen, M. 2018. Resilienssi auttaa organisaatioita selviämään kompleksisessa toimintaympäristössä. In Tammelin, M & Otonkorpi-Lehtoranta, K. Työelämän tutkimuspäivät 2018 - Kestävä tuottavuus ja inhimillinen työelämä. Tampereen yliopisto. Noudettu 2021-11-6 <https://trepo.tuni.fi/bitstream/handle/10024/105586/978-952-03-1025-7.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Juntunen, P, Nurmi, V-P, Stenvall, J. 2009. Kuntien varautuminen ja turvallisuuden hallinta muuttuvissa hallinto- ja palvelurakenteissa. Suomen Kuntaliitto.

Juntunen, T. 2014. Kohti varautumisen ja selviytymisen kulttuuria? Kriittisiä näkökulmia resilienssiin. SPEK Puheenvuoroja. Tammerprint Oy Tampere. Noudettu 3.9.2022 https://www.researchgate.net/publication/283714641_Kohti_varautumisen_ja_selviytymisen_kulttuuria_-_Kriittisia_nakokulmia_resilienssiin

Kananen, J. 2008. Kvali - Kvalitatiivisen tutkimuksen teoria ja käytänteet. Jyväskylän yliopistopaino

Karlsson, H. 2020. Mielen terveys koetuksella - koronan vaikutukset näkyvät vielä pitkään. Noudettu 7.10.2022 <https://www.tevafinland.fi/ajankohtaista/mielen-terveys-koetuksella-koronan-vaikutukset-nakyvat-viela-pitkaan/>

Klemm, K. 2019. Huoltovarmuus - Varautumisella selviytymiskykyä. Tietosanoma

Korhonen, J & Ström, M. 2012. Kunnan valmiussuunnitelman yleisen osan malli ja ohje sen käyttöön. Pelastusopisto. Noudettu 19.8.2022 https://www.pelastusopisto.fi/wp-content/uploads/2017/02/34760_kunnan_valmiussuunnitelman_yleisen_osan_malli_ja_ohje_sen_kayttoon_netti.pdf

Kuntalaki 410/2015. Finlex. Noudettu 13.8.2022 <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2015/20150410?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=Kuntalaki>

Kuntaliitto. 2022. Hyvinvointialueen varautuminen: valmistelun ja yhteistyön sisältöjä. Noudettu 12.2.2023 <https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2022/2173-hyvinvointialueen-varautuminen-valmistelun-ja-yhteistyon-sisaltoja>

Kuntaliitto. 2020. Kunnan varautumisen johtaminen. Noudettu 19.8.2022 <https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2020/2071-kunnan-varautumisen-johtaminen>

Kuntaliitto. 2020. Opas kunnan viestintään kriisi- ja erityistilanteissa. Noudettu 13.8.2022 <https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/Opas%20kunnan%20viestint%C3%A4nC3%A4n%20kriisi-%20ja%20erityistilanteissa.pdf>

Kosonen, S. 2022. Potilasturvallisuudesta ei voi tinkiä lakossakaan. Lääkärilehti. Noudettu 10.10.2022 <https://www.laakarilehti.fi/terveydenhuolto/potilasturvallisuudesta-ei-voi-tinkia-lakossakaan/>

Ma, Z., Xiao, L., & Yin, J. 2018. Toward a dynamic model of organizational resilience. Noudettu 13.10.2022 https://www.researchgate.net/publication/325697211_Toward_a_dynamic_model_of_organizational_resilience

Metsäkeskus. 2021. Paula-myrsky teki Koillismaan metsiin miljoonavahingot. Noudettu 10.10.2022 <https://www.metsakeskus.fi/fi/ajankohtaista/paula-myrsky-teki-koillismaan-metsiin-miljoonavahingot>

Nevalainen, R., Tukiainen, M., Myllymäki, R. 2021. Resilienssi - Palaudu paremmaksi järjestelmäksi, organisaatioksi tai yhteiskunnaksi. Ketterät Kirjat Oy

Niemi, J. 2020. Koronakriisi haastaa ruokahuoltomme toimivuuden. Noudettu 8.10.2022 <https://tietokayttoon.fi/ajankohtaista/blogi/-/blogs/koronakriisi-haastaa-ruokahuoltomme-toimivuuden>

Pelastuslaki 379/2011. Finlex. Noudettu 13.8.2022 <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2011/20110379?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=Pelastuslaki>

Pelastuslaitos. Kansalliset ja alueelliset riskiarviot. Noudettu 27.8.2022 <https://pelastustoimi.fi/pelastustoimi/varautuminen/riskiarviot>

Sanastokeskus. 2017. Kokonaisturvallisuuden sanasto. Helsinki. Noudettu 13.8.2022 https://turvallisuuskomitea.fi/wp-content/uploads/2018/02/Kokonaisturvallisuuden_sanasto.pdf

Sisäministeriö. Kansallinen riskiarvio. Noudettu 13.8.2022 <https://intermin.fi/pelastustoimi/varautuminen/kansallinen-riskiarvio>

Pelastuslaitos. Pohjois-Pohjanmaan maakunnan alueellinen riskiarvio 2018. Noudettu 27.8.2022 <https://intermin.fi/documents/1410869/12562948/Pohjois-Pohjanmaan.pdf/f5104b87-8f7b-d093-96d4-696cdd4ecb6a/Pohjois-Pohjanmaan.pdf?t=1551954389000>

Pohjois-Pohjanmaan maakunnan alueellinen riskiarvio 2018. Noudettu 27.8.2022
<https://intermin.fi/documents/1410869/12562948/Pohjois-Pohjanmaan.pdf/f5104b87-8f7b-d093-96d4-696cdd4ecb6a/Pohjois-Pohjanmaan.pdf?t=1551954389000>

Pojjula, S. Resilienssi - Muutosten kohtaamisen taito. Kirjapaja

Saarelainen, E. 2021. Resilienssi - Organisaation selviytymistaidot. BoD - Books on Demand, Helsinki.

Sisäministeriö. 2022. Rajavartiolain muutoksilla parannetaan häiriötilanteisiin varautumista. Noudettu 7.10.2022 <https://intermin.fi/-/rajavartiolain-muutoksilla-parannetaan-hairiotilanteisiin-varautumista>

STT Viestintäpalvelut Oy. 2022. Häiriötilanteissa aluehallintovirastot kokoavat alueelliset toimijat yhteen ja luovat aluetason tilannekuvan. Noudettu 23.8.2022
<https://www.sttinfo.fi/tiedote/hairiotilanteissa-aluehallintovirastot-kokoavat-alueelliset-toimijat-yhteen-ja-luovat-alueason-tilannekuvan?publisherId=69818103&releaseId=69934181>

Turvallisuus- ja puolustusasiain komitean sihteeristö. 2012. Varautuminen ja jatkuvuuden hallinta kunnassa. Erweko Oy, Helsinki. Noudettu 9.9.2022 https://www.defmin.fi/files/2088/Varautuminen_ja_jatkuvuudenhallinta_kunnassa_fi.pdf

Turvallisuuskomitea. Kunnat ja aluehallinto. Noudettu 13.8.2022 <https://turvallisuuskomitea.fi/yhteistyö/kunnat-ja-aluehallinto/>

Turvallisuuskomitea. 2017. Yhteiskunnan turvallisuusstrategia. Noudettu 19.8.2022
https://turvallisuuskomitea.fi/wp-content/uploads/2018/02/YTS_2017_suomi.pdf

Valmiuslaki 1552/2011. Finlex. Noudettu 13.8.2022 <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2011/20111552>

Valtioneuvoston kanslia. 2010. Varautuminen ja kokonaisturvallisuus. Noudettu 22.8.2022 https://vm.fi/documents/10616/622962/J2110_Varautuminen+ja+kokonaisturvallisuus.pdf/da689ade-30ad-4c1e-8221-90ecd62c4cad/J2110_Varautuminen+ja+kokonaisturvallisuus.pdf?version=1.0&t=1422453003000

Vento, M. 2022. Pääkirjoitus: Varautuminen lisää turvallisuutta. Suomen Kuntalehti. Noudettu 13.8.2022 <https://kuntalehti.fi/kolumnit/paakirjoitus-varautuminen-lisaa-turvallisuutta/>

Wilson, G. 2012. Community Resilience and environmental transitions. Taylor & Francis Group. Noudettu 1.9.2022 <https://ebookcentral-proquest-com.proxy.uwasa.fi/lib/tritonia-ebooks/reader.action?docID=958786>

YLE. 2016. Näin Suomi muuttui - katso miten turvapaikkakriisi eteni ja näkyi vuonna 2015. Noudettu 7.10.2022 <https://yle.fi/uutiset/3-8595369>

YLE. 2022. Suomessakin mahdolliset sähkökatkot talvella enimmillään kahden tunnin mittaisia. Noudettu 9.10.2022 <https://yle.fi/uutiset/3-12043017/64-3-93228>

YLE. 2017. Kymmenen vuotta sitten huoltomies käänsi hanan väärään asentoon ja 8000 ihmistä sairastui - moni kantaa Nokian vesikriisin seurauksia mukanaan edelleen. Noudettu 10.10.2022 <https://yle.fi/uutiset/3-9936572>

Liitteet

Liite 1. Haastattelukutsu

Hei!

Teen Pro Gradu tutkielman aiheena Organisaatioresilienssi kuntien varautumisessa, kuntien varautuminen muuttavassa toimintaympäristössä -Case Pudasjärven kaupunki. Työssä kartoitetaan sitä, miten kuntien varautumisen kanssa työskentelevät tahot kokevat kuntien olevan varautunut eli toisin sanoen millainen on kuntien organisaatioresilienssi varautumisen kontekstissa.

Teen työni käyttäen Pudasjärven kaupunkia kohdeorganisaationani. Yhteyshenkilönä Pudasjärven kaupungilla työhöni liittyen toimii tekninen johtaja Janne Karhu ja ohjaajana professori Esa Hyyryläinen Vaasan yliopistosta. Tutkimusta varten haastattelen varautumisen parissa työskenteleviä henkilöitä eri organisaatioista, mm. valtiovarainministeriö, kuntaliitto, aluehallintovirasto, pelastusopisto sekä paikallisen pelastuslaitoksen henkilöstöä sekä Pudasjärven kaupungin virkahenkilöstöä.

Haastattelun kesto on noin 45–60 minuuttia. Haastattelut toteutetaan etänä Zoom-ympäristössä. Haastattelut nauhoitetaan, ja tallenteita käytetään ainoastaan tutkimuksen empiirisen osan kirjoittamiseen, jonka jälkeen tallenteet hävitetään. Haastatteluissa esitetyjä asioita käsitellään ehdottoman luottamuksellisesti sekä vastaajien anonymiteettiä kunnioittaen. Tutkimuksen tuloksia käytetään Pudasjärven kaupungin sisäiseen varautumisen kehittämiseen. Tutkimus on valmistumisen ja tieteellisen hyväksynnän jälkeen kokonaisuudessaan saatavissa Vaasan yliopiston internet sivuilta.

Toivon, että suostuisit osallistumaan tutkimuksen tekemiseen. Suostumuksen voit tehdä vastaamalla tähän viestiin, jonka jälkeen otan Sinuun yhteyttä sopiakseni ajan haastattelun tekemiseen. Kiitän jo etukäteen vaivannäöstäsi!

Ystävällisin terveisin,
Jenna-Riikka Kouva,
puh. 045 6151 047
Vaasan yliopisto

Liite 2. Haastattelukysymykset

Teema 1: Miten varautumisella voidaan lisätä kuntaorganisaation resilienssiä?

1. Miksi kriiseihin varaudutaan osana kuntien toimintaa?
2. Mihin kriiseihin kunnassa varaudutaan?
3. Miten kriiseihin kunnassa varaudutaan?
4. Miten kriisejä priorisoidaan ja missä ne on määritelty?
5. Miten kriiseihin varautumista johdetaan?
6. Kenelle kaikille kriiseihin varautuminen kunnassa kuuluu?
7. Mitkä ovat tavoitteet kunnan kriiseihin varautumisessa?
8. Miten ja missä tavoitteet on määritelty?
9. Mihin ei katsota tarpeen olla varautunut?
10. Miten kriiseihin varautumisen tavoitteet yhdistyvät laajemmin kunnan muihin tavoitteisiin?

Teema 2: Millainen on resilientti kuntaorganisaatio?

11. Mikä tekee kuntaorganisaatiosta vahvan?
12. Mikä tekee kuntaorganisaatiosta kriisejä ja poikkeustilanteita sietävän?
13. Missä määrin sietäminen ja palautuminen ovat kiinni kunnassa tehtävissä päätöksissä, missä määrin ne ovat kunnalle asetettuja vaatimuksia?
14. Valtion tiedetään asettavan näitä vaatimuksia, mutta mistä muualta niitä kumpuaa ja miten?
15. Kun nyt ollaan monella tavalla kriisien ja kriisien uhkien keskellä, varautuminen niihin on luonnollista. Mikä rooli kriiseihin varautumisella oli osana kunnan päätöksiä ennen pandemian puhkeamista?
16. Mikä rooli sillä on nyt?
17. Miten Venäjän uhkan lisääntyminen ja Suomen Nato-jäsenyys muuttavat sitä mihin kunnissa varaudutaan?
18. Miten se vaikuttaa kuntien varautumisessa realisoituihin viranomaisyhteistyökuvioihin?
19. Miten kuntien talous- ja henkilöstöresurssit mahdollistavat ja rajoittavat resilientin kuntaorganisaation kehittämistä?
20. Varautuvatko isommat kunnat pieniä paremmin, koska niiden resurssit ovat isommat?
21. Miten pienet resurssit hyödynnetään varautumisessa niin, että tulos on isomman luokkaa tai jopa parempi?
22. Mikä lopulta ratkaisee sen, mikä kunta on varautunut kriiseihin paremmin kuin muut?
23. Missä määrin kriisien ja poikkeustilanteiden sietäminen ja niistä palautuminen ovat samoista tekijöistä kiinni?

24. Mitkä ne tekijät ovat?
25. Missä määrin ne tekijät ovat kuntajohtoisien kriiseihin varautumisen vaikutuspiirissä?
26. Näetkö yhteistä kuntien sietokyvyllä ja jatkuvuuden hallinnalla sekä perustelisitko vastauksesi?
27. Näetkö kuntien kriittisissä toiminnoissa piirteitä/toimintoja, jotka vaikuttavat merkittävästi kuntien sietokykyyn varautumisessa?
28. Näetkö kuntien varautumisen sietokyvyssä ja yhteiskunnan turvallisuusajattelussa yhteisiä tekijöitä?
29. Tulisiko mielestäsi kuntien varautumisessa panostaa enemmän yksilön kuin yhteisön sietokykyyn vai sekä että? Perustelisitko vastauksesi.

Teema 3: Millaista eri toimijoiden yhteistyötä kuntaorganisaation resilienssin lisääminen edellyttää?

30. Mitä kaikkia organisaatioita kriiseihin varautuminen koskee?
31. Millä tavalla se koskee eri organisaatioita?
32. Millä tavalla kuntien ja muiden organisaatioiden yhteistyö on toteutunut kriiseihin varautumisessa?
33. Onko kriiseihin varautuminen ollut uudenlaista yhteistyötä vai aikaisemmin eri asioissa realisoituneen yhteistyön jatkumista nyt kriiseihin varautumisen parissa?
34. Kuka varautumista johtaa paikallistasolla ja miten?
35. Entä alueellisesti?
36. Miten hyvinvointialueiden ja kuntien työnjako kriiseihin varautumisen osalta toteutuu vuoden 2023 alusta lähtien?
37. Missä määrin kriiseihin varautuminen on ollut esillä valmistauduttaessa hyvinvointialueuudistukseen ja resurssien katoamiseen kunnista?
38. Missä määrin ja millä tavoin kriiseihin varautuminen on osana kuntien pyrkimystä rakentaa itselleen uusi identiteetti ja rooli osana hallinto- ja palvelujärjestelmiä?
39. Tuleeko sinulla muuta kerrottavaa aiheeseen liittyen?