



Vaasan yliopisto
UNIVERSITY OF VAASA

Fanni Toivanen

Kokonaisturvallisuus sosiaali- ja terveydenhuollossa

Johtamisen akateeminen yksikkö
Sosiaali- ja terveyshallintotieteen
pro gradu -tutkielma
Hallintotieteiden maisteriohjelma

Vaasa 2021

VAASAN YLIOPISTO**Johtamisen akateeminen yksikkö**

Tekijä:	Fanni Toivanen	
Tutkielman nimi:	Kokonaisturvallisuus sosiaali- ja terveydenhuollossa	
Tutkinto:	Hallintotieteiden maisteriohjelma	
Oppiaine:	Sosiaali- ja terveyshallintotiede	
Työn ohjaaja:	Hanna-Kaisa Pernaa	
Valmistumisvuosi:	2021	Sivumäärä: 83

TIIVISTELMÄ:

Turvallisuuteen liittyvät kysymykset ovat olleet viime vuosina ja menneinä kuukausina yhteiskunnallista keskustelua herättänyt aihealue. Dynaamiset ja rajat ylittävät terveyskriisit eivät ole uusi ilmiö, mutta verkottuneisuus ja riippuvuusuhteiden lisääntyminen yhteiskunnan kaikilla tasoilla ovat kohdistaneet keskustelua kokonaisvaltaisempaan varautumiseen ja häiriötilanteiden hallitsemiseen. Suomalaisessa varautumistyössä tätä kutsutaan kokonaisturvallisuuden yhteistoimintamalliksi (VN, 2017).

Tämän pro gradu -tutkielman tarkoituksena oli tutkia kokonaisturvallisuutta sosiaali- ja terveydenhuollon kontekstissa. Tutkielman tavoitteena oli selvittää, mitä kokonaisturvallisuuden käsitteellä tarkoitetaan sekä miten se hahmotetaan sosiaali- ja terveydenhuollon sektorilla. Tämän lisäksi otettiin selvää, miten kokonaisturvallisuuden hahmottaminen ilmeni eri viranomaisasiakirjoissa.

Tutkielman aineistona käytettiin valtionhallinnon laatimia kokonaisturvallisuuden strategia-asiakirjoja sekä muita viranomaisasiakirjoja. Tutkimus toteutettiin sisällönanalyysin keinoin ja aineisto analysoitiin teoriaohjaavan sisällönanalyysin mukaisesti, jossa päättelyn logiikkaa ohjasi induktiivinen päättely. Teoreettisessa viitekehyksessä kokonaisturvallisuutta lähestyttiin ensin määrittelemällä kokonaisturvallisuus ja sen taustat. Kokonaisturvallisuuden käsitteen määrittelyä syvennettiin ottamalla mukaan verkostojen hallintaa ilmentävät mallit Whole of Government ja New Public Governance.

Teoreettisen viitekehyksen perusteella voitiin todeta, että kokonaisturvallisuus on varautumisen verkostomainen malli, jossa yhteiskunnan elintärkeät toiminnot pyritään turvaamaan normaalisti poikkeavissa tilanteissa yhteistyön keinoin. Tutkimustulokset osoittivat, että kokonaisturvallisuus hahmotetaan sosiaali- ja terveydenhuollon sektorilla yhteisen tekemisen malliksi, jossa jaetaan ja analysoidaan turvallisuuteen liittyvää tietoa sekä eri toimijat toimivat yhdessä. Aineiston analyysin perusteella voitiin esittää lopputulos, jossa kokonaisturvallisuuden hahmottaminen tiedon jakamisena ja sen analysoimisena ilmeni aineistossa kriisiviestinnän ja tiedon jakamisen sekä tilannetietoisuuden ja tilannekuvan luomisen kautta. Kokonaisturvallisuuden käsitäminen toimintana näkyi puolestaan häiriötilanteiden hallintana ja johtamisena sekä sopimus- ja kumppanusverkostoina.

Aineiston analyysissä tutkimustuloksien ja teoreettisen viitekehyksen välisestä vertailusta kävi ilmi, että kokonaisturvallisuus on ennen kaikkea verkostojen hallintaa, organisaatio- ja sektori-rajat ylittävää toimintaa sekä toiminnan yhdenmukaistamista julkisen sektorin näkökulmasta. Tämän havainnon perusteella voitiin myös osoittaa, että kokonaisturvallisuuden taustat todellakin ovat horisontaalisissa johtamisen menetelmissä ja verkostomaisessa toiminnassa.

AVAINSANAT: kokonaisturvallisuus, turvallisuus, yhteistoiminta, varautuminen, valmiussuunnittelu, sosiaali- ja terveydenhuolto

Sisällys

1	Johdanto	5
1.1	Tutkimuksen tavoitteet ja tutkimuskysymykset	7
1.2	Keskeisimmät käsitteet	8
2	Teoreettiset lähtökohdat	10
2.1	Kokonaisturvallisuuden eri taustatekijät	10
2.1.1	Turvallisuus	10
2.1.2	Kokonaisturvallisuus	13
2.1.3	Kokonaisturvallisuuden osa-alueet	15
2.2	Whole of Government kokonaisturvallisuuden taustalla	28
2.3	New Public Governance kokonaisturvallisuuden taustalla	37
2.4	Teoreettisen viitekehyksen yhteenveto	45
3	Tutkimuksen menetelmä ja aineisto	49
3.1	Sisällönanalyysi tutkimusmenetelmänä	52
3.2	Aineiston analysoinnin toteutus	56
4	Tutkimustulokset	58
4.1	Tiedon jakaminen ja analysointi	58
4.1.1	Kriisiviestintä ja tiedon jakaminen	59
4.1.2	Tilannekuvan luominen ja tilannetietoisuus	61
4.2	Yhteistoiminta	63
4.2.1	Häiriötilanteiden hallinta ja johtaminen	64
4.2.2	Sopimus- ja kumppanuusverkostot	67
5	Johtopäätökset ja pohdinta	71
5.1	Johtopäätökset	71
5.2	Jatkotutkimusehdotukset ja pohdinta	75
	Lähteet	77

Kuviot

Kuvio 1. Yhteiskunnan elintärkeät toiminnot (VN, 2017, s. 14.)	16
Kuvio 2. Henkisen kriisinkestävyiden kolme ajallista ulottuvuutta (VN, 2017, s. 24.)	18

Taulukot

Taulukko 1. Teoreettisen viitekehyksen yhteenveto	47
Taulukko 2. Tutkielman aineiston luokittelu	57

Lyhenteet

NPG	New Public Governance
NPM	New Public Management
PLM	Puolustusministeriö
SM	Sisäministeriö
STM	Sosiaali- ja terveysministeriö
VN	Valtioneuvosto
VNK	Valtioneuvoston kanslia
WG	Whole of Government

1 Johdanto

Turvallisuutta koskevat kysymykset ovat nousseet viime aikoina yhteiskunnallisen keskustelun keskiöön. Ulko- ja turvallisuuspolitiikassa on tapahtunut nopeita ja ennustamattomia muutoksia maailmanlaajuisesti. Muutokset toimintaympäristössä ovat aiheuttaneet turvallisuustilanteen heikentymistä ja epävakauden lisääntymistä, mikä on aiheuttanut kansainvälisen turvallisuustilanteen heikentymistä. (VNK, 2016, s. 10–15.) Suomalainen yhteiskunta ja kansainvälinen toimintakenttä ovat kautta aikojen kohdanneet monenlaisia turvallisuuskysymyksiä. Viimeaikaiset turvallisuusuhat ovat kuitenkin asettaneet niin yksittäiset yhteiskunnat kuin globaalin maailman uusien haasteiden eteen, jotka ovat koetelleet yhteiskunnan turvallisuutta ja testanneet kykyä kohdata ja vastata erilaisiin uhkiin sekä niistä palautumista.

Viimeaikaista turvallisuuteen liittyvää keskustelua ovat kirvoittaneet maailmanlaajuisesti ilmastonmuutoksesta aiheutuvat ilmiöt, väestökehitys, kaupungistuminen, muuttoliikkeet ja köyhyys, jotka ovat myös Suomeen vaikuttavia kehityssuuntia. Maailmalla hallitsevat autoritaariset hallitukset aiheuttavat perusvapauksien, ihmisoikeuksien ja ilmaisuvapauden heikkenemistä, jotka puolestaan ovat muutosvoimina uusille konflikteille. (VNK, 2016, s. 10–15.) Yksi ajankohtaisimmista uhkista on loppuvuodesta 2019 alkunsa saanut COVID-19-pandemia, joka on tälläkin hetkellä yhteiskuntia maailmanlaajuisesti kurittava turvallisuus- ja terveysuhka. Suomalainen kokonaisturvallisuuden malli on joutunut testin eteen, kun viruksen leviämisen hillitsemiseksi on pyritty etsimään tehokkaita keinoja.

Suomessa varautuminen erilaisiin häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin toteutetaan kokonaisturvallisuuden toimintaperiaatetta noudattamalla, jossa elintärkeitä toimintoja suojataan yhteistyössä eri yhteiskunnan toimijoiden kanssa (VN, 2017, s. 5.) Suomalaisen yhteiskunnan eri osat ja niiden toiminnot ovat hyvin yhteenkietoutuneita ja toisistaan harvoin erottamattomia, jolloin yhteistyöhön perustuva turvallisuusajattelu on saanut kannatusta osakseen. Julkishallinto, elinkeinoelämä ja järjestöt sekä yksittäiset

kansalaiset muodostavat yhdessä verkoston, josta eristäytyminen estää kokonaisvaltaisen turvallisuuden toteutumista yhteiskunnassa.

Sosiaali- ja terveydenhuollolla on merkittävä rooli kokonaisturvallisuuden mallissa ja sen kautta tapahtuvassa varautumisessa. Häiriötilanteet ja poikkeusolot aiheuttavat lähes poikkeuksetta toimialalle tehtäviä. Sosiaali- ja terveydenhuollon toimintaympäristö on julkisten toimijoiden ja yksityisten palveluntuottajien muodostama yhteistoiminnan kokonaisuus. Toimialalla palvelut tuotetaan sopimus- ja kumppanuusverkostoissa, mikä rakentaa voimakkaita riippuvuussuhteita eri toimijoiden välille. Palveluiden monipuolistunut tuotanto ja yksityisen sektorin kasvanut rooli toimialalla tuo haasteita toimialan varautumiseen (Savolainen & Vuorinen, 2019, s. 9–14). Sen lisäksi, että sosiaali- ja terveydenhuollon toimijoiden välillä on tiiviitä riippuvuussuhteita, on myös ympäröivä yhteiskunta aiempaa verkottuneempi ja toimijoiden välinen riippuvuus on lisääntynyt. Valtio ja kunnat ovat entistä riippuvaisempia järjestöistä, yrityksistä ja muista yhteistöistä palveluiden järjestäjinä (SM, 2017, s. 23). Sosiaali- ja terveydenhuollon toimijoiden verkottuneisuus ja vahva riippuvuusuhde on asettanut yhä enemmän motiiveja toimia kokonaisturvallisuuden teesien mukaisesti.

Viimeaikaiset muutokset yhteiskunnan turvallisuudessa ovat tehneet kokonaisturvallisuuden tutkimisesta ajankohtaisen aiheen. Yhteistyö on kaiken toiminnan taustalla ja kiinteä osa yhteiskunnan rakenteita. Vahvoista yhteistyörakenteista ja yhteistyön perinteistä huolimatta laaja-alaisen yhteistoiminnan merkitys turvallisuuden luomisessa jää hämärän peittoon, eikä kokonaisturvallisuus ole yleisesti tiedossa oleva toimintamalli varsinkaan yksilöiden näkökulmasta. Tämä lisää entisestään tarvetta tutkia ja selittää kokonaisturvallisuutta toimintatapana. Kokonaisturvallisuuden yleisen periaatteen kanalta on tärkeää tehdä sen toiminnasta näkyvää ja yleisesti tiedossa olevaa.

1.1 Tutkimuksen tavoitteet ja tutkimuskysymykset

Tässä tutkielmassa keskiössä on kokonaisturvallisuus. Yhteistoiminnallisuuteen perustuva varautumista tarkastellaan erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon näkökulmasta hyödyntämällä valtionhallinnon eri turvallisuusstrategioita sekä sosiaali- ja terveysministeriön tekemiä julkaisuja aiheeseen liittyen. Tutkimuskysymyksissä rakennetaan käsitystä kokonaisturvallisuudesta sekä tarkastellaan sen ymmärtämistä ja ilmenemistä viranomaisteksteissä.

Tutkielman päätutkimuskysymys on:

- Mitä kokonaisturvallisuuden käsitteellä tarkoitetaan?

Päätutkimuskysymystä tarkentavia alatutkimuskysymyksiä ovat:

- Miten kokonaisturvallisuus hahmotetaan sosiaali- ja terveydenhuollon sektorilla?
- Miten kokonaisturvallisuus näkyy kokonaisturvallisuusstrategian asiakirjoissa ja muissa viranomaisasiakirjoissa?

Ensimmäiseen tutkimuskysymykseen vastaan luvussa 2, jossa käsitellään kokonaisturvallisuuden mallin taustalla vaikuttavaa Whole of Governmentia sekä New Public Governancea, jotka muodostivat tämän tutkielman teoreettisen viitekehyksen. Kokonaisturvallisuus ei yksinään ole riittävä teoreettinen lähtökohta tutkielmassa käytettävän tutkimusmenetelmän kannalta, minkä vuoksi teoreettista viitekehystä täydentämään valittiin nämä yhteistyötä ja horisontaalista johtamista tutkivat toimintatavat. Sisällönanalyysi tarvitsee taustalle vahvan teorian, jota tutkielman pääkäsite ei sellaisenaan tarjoa. Syynä kokonaisturvallisuuden puutteellisuuteen on käsitteen tausta: kokonaisturvallisuus on alun perin toimintapoliittinen käsite (Silvasti, 2017). Alatutkimuskysymyksiin vastaan luvussa 4. Johtopäätöksissä yhdistetään tutkimuksessa tehdyt havainnot ja vastaan tutkimuskysymyksiin.

1.2 Keskeisimmät käsitteet

Tämän tutkielman kannalta yhdeksi keskeisimmäksi käsitteeksi muodostuvat kokonaisturvallisuuden käsite. Muita tutkielman kannalta olennaisia käsitteitä ovat turvallisuus, yhteiskunnan elintärkeät toiminnot ja varautuminen.

Kokonaisturvallisuudessa on kyse siitä, että yhteiskunnan toiminnan kannalta elintärkeisiin toimintoihin kohdistuviin uhkiin on varauduttu ja ne ovat hallinnassa. Kokonaisturvallisuuteen kuuluu uhkiin varautuminen, häiriötilanteiden ja poikkeusolojen hallinta sekä toipuminen normaalista poikkeavista tilanteista. Suomessa kokonaisturvallisuutta toteutetaan yhteistoimintamallina kaikkien yhteiskunnan tahojen ja tasojen välillä (Keva, 2018; Sanastokeskus TSK ry, 2017, s. 1; VN, 2017, s. 14.)

Yhteiskunnan elintärkeät toiminnot ovat välttämättömiä toimintoja, joiden turvaaminen ja ylläpitäminen kaikissa tilanteissa ovat yhteiskunnan toiminnan kannalta tarvittavia (Sanastokeskus TSK ry, 2017, s. 17; VN, 2017, s. 9). Elintärkeiksi toiminnoiksi lukeutuvat johtaminen, kansainvälinen ja EU-toiminta, puolustuskyky, sisäinen turvallisuus, väestön toimintakyky ja palvelut, henkinen kriisinkestävyys sekä talous, infrastruktuuri ja huoltovarmuus. Elintärkeiden toimintojen turvaaminen on yhteiskunnan varautumisen tavoite. (VN, 2017, s. 9.)

Turvallisuus on tila, jossa riskit ja uhkat ovat hallittavissa olevia (Sanastokeskus TSK ry, 2017, s. 16). Turvallisuuteen voidaan lisäksi viitata tilana, jossa ei esiinny vaaraa tai uhkia (Stevenson, 2010). Turvallisuus on myös toimintaa tai näiden muodostama kokonaisuus, joiden avulla pyritään uhkien ja riskien hallintaan tai tunteeseen, että nämä ovat hallinnassa (Sanastokeskus TSK ry, 2017, s. 16).

Varautuminen on toimintaa, jonka avulla varmistetaan toimintojen mahdollisimman häiriötön toiminta sekä tavanomaisesta poikkeavat toimenpiteet, joiden käytölle voi esiintyä tarvetta häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa (Sanastokeskus TSK ry, 2017, s. 37). Varautuminen toteutetaan kokonaisturvallisuuden toimintamallin avulla, jossa

varautumiseen osallistuvat viranomaiset, elinkeinoelämä, järjestöt ja kansalaiset (VN, 2017, s. 5). Varautumistoimenpiteiksi lukeutuvat muun muassa valmiussuunnittelu, jatkuvuudenhallinta, etukäteisvalmistelut, koulutus ja harjoitustoiminta. (Sanastokeskus TSK ry, 2017, s. 37; VN, 2017, s. 9.)

2 Teoreettiset lähtökohdat

Tässä teoreettista viitekehystä käsittelevässä luvussa tutkitaan ensin tutkielman pääkäsitteä eli kokonaisturvallisuutta ja sen määrittelyä käytössä olleen aineiston perusteella. Myöhemmin luvussa otetaan tarkasteluun kokonaisturvallisuuden taustalla vaikuttavat julkisen hallinnon paradigmat, Whole of Government ja New Public Governance, jonka jälkeen teoreettisesta viitekehuksesta esitetään koottu yhteenveto.

Kokonaisturvallisuuden käsite ei tarjoa sellaisenaan riittävää teoreettista lähtökohtaa tutkielmalle, sillä käsite on alun perin poliittinen termi (Branders, 2016, 19–24). Tutkielman teoreettiseksi viitekehykseksi valikoitui horisontaalinen Whole of Government, joka vaikuttaa kokonaisturvallisuuden ja muiden tämäntyyppisten käsitteiden ja mallien taustalla. Whole of Governmentin lisäksi teoriaa käsittelevässä osuudessa tarkastellaan New Public Governancea, joka on toinen tämän tutkielman teoreettista viitekehystä ohjaava julkisen hallinnon paradigma. Sekä WG että NPG ovat usein liitetty governancen eli hallinnan käsitteeseen (Haveri, 2011, s. 135), jolloin on perusteltua käsitellä juuri näitä kahta mallia rinnakkain teoreettisen viitekehysten ytimessä.

2.1 Kokonaisturvallisuuden eri taustatekijät

2.1.1 Turvallisuus

Oxfordin sanakirja (Stevenson, 2010) määrittelee turvallisuuden tilaksi, jossa ei ole vaaraa tai uhkia. Turvallisessa tilassa valtion tai organisaation turvallisuus rikollista toimintaa vastaan on turvattu ja turvallisuuden varmistamiseksi on suunniteltu menettelyjä tai toteutettu erilaisia toimenpiteitä. Kokonaisturvallisuuden sanasto (Sanastokeskus TSK ry, 2017, s. 16) on määritellyt turvallisuuden pitkälti samalla tavoin kuvailemalla sen tilaksi, jossa erilaiset yhteiskuntaan kohdistuvat uhkat ja riskit ovat hallittavissa. Sen lisäksi, että turvallisuus on konkreettisia toimia uhkien ja vaarojen vähentämiseksi, määritellään se

myös tilanteeksi, jossa yksilö tuntee olonsa turvalliseksi, vakaaksi ja vailla pelkoa tai ahdistusta (Stevenson, 2010). Turvallisuudella voidaan lisäksi viitata toimintaan tai niiden muodostamaan kokonaisuuteen, jolla pyritään uhkien ja riskien hallintaan tai tunteeseen, että nämä ovat hallinnassa (Sanastokeskus TSK ry, 2017, s. 16). Turvallisuutta ja turvallisuuden tunnetta ei Kevan (2018) mukaan kuitenkaan tulisi ajatella tilana, jossa yhteiskunta ei kohtaa lainkaan haasteita, vaaroja tai uhkia. Turvallisuus on sitä, että tiedostaa ympärillä olevat mahdolliset riskit ja osaa vastata niihin. Turvallisuuden tunnetta luo siis luottamus siihen, että yksilöllä ja yhteiskunnalla on riittävät toimintaedellytykset selvitä ja vastata siihen kohdistuneisiin uhkiin.

Limnell, Majewski ja Salminen (2014, s. 27–36) avaavat turvallisuuden käsitettä vielä hieman laajemmin, mutta sisällyttäen samat peruselementit. Myös heidän määritelmässään turvallisuus määritellään tavoitetilaksi, jonka saavuttamiseksi toteutetaan erilaisia turvallisuutta lisääviä toimenpiteitä. Tämän lisäksi turvallisuus on yhdistelmä tunteita, todellisuutta, opittuja malleja ja kykyä sietää häiriö- ja kriisitilanteita. Kun turvallisuuteen liitetään tunneulottuvuus, turvallisuudesta muodostuu subjektiivinen käsite. Turvallisuus on siis tunnetta ja se on henkilökohtainen mielikuva siitä, kuinka paljon jokin tilanne aiheuttaa turvattomuuden tunnetta. Turvallisuuden subjektiivisuuden vuoksi turvallisuuden tasoa ei voida osoittaa tilastoilla. Jonkin tapahtuman luoma turvattomuuden tunne tai tunne yhteiskunnan turvattomuudesta voidaan yksilöstä riippuen kokea joko hyvin voimakkaaksi tai ei niin merkittäväksi.

Ilmiönä turvallisuus on maailmanlaajuinen, ja se koskettaa kaikkia yksilöitä. Turvallisuus ja kokemus riittävästä turvallisuudesta on yksi tärkeimmistä yksilön perustarpeista. Yhteiskunnan turvallisuuden edistäminen ja ylläpitäminen on valtiovallan yksi keskeisimmistä vastuualueista. Subjektiivinen näkökulma asettaa turvallisuuden määrittämiselle ja mittaamiselle haasteita, jonka lisäksi myös aihealueen tutkiminen asettaa erilaisia vaatimuksia määrittelylle. (Limnell ja muut, 2014, s. 27–36.) Branders (2016, s. 19) viittaa tällä siihen, että turvallisuutta tutkittaessa ja tätä kautta sitä määriteltäessä tulisi ottaa huomioon turvallisuuden suhteellisuus ja

kontekstisidonaisuus. Toisin sanoen kukin turvallisuuskäsitys on usein tieteenalan kehittämä tai vallitseva ajatus turvallisuudesta. Turvallisuuskäsitykset ja ideaali turvallisuudesta voivat erota eri koulukuntien ja tieteenalojan välillä. Lisäksi käsitteen määritelmän sisältöön vaikuttavat tutkittavana oleva kohde sekä eri kielten väliset painotukset käsitteen sisällöstä.

Silvastin (2017, s. 276–277) mukaan turvallisuudessa on pohjimmiltaan kyse olotilasta joko yksilötasolla tai yhteiskunnan tasolla. Yksilötasolla turvallisuus yhdistetään tavallisesti pelkoon, kun taas yhteiskunnan tasolla turvallisuus määritellään yleisen järjestyksen ja turvallisuuden kautta. Turvallisuuden määritelmän laajeneminen ja inhimillisen ulottuvuuden vahvistuminen edellyttävät huomion kiinnittämistä entistä enemmän eri toimijoiden subjektiiviseen kokemukseen turvallisuudesta. Turvallisuudessa on kyse myös kyvystä varmistaa turvallisen olotilan jatkuminen. Tällöin turvallisuudesta puhutaan ominaisuutena: tiedot, taidot ja valmiudet vaikuttavat siihen, kuinka turvalliseksi toimintaympäristö koetaan. Ulkoiset fyysiset rakenteet ja aineettomat hyödykkeet vaikuttavat myös käsitykseen turvallisuudesta. Kyvyn tai kyvykkyyksien puutteesta johtuvaa haavoittuvuutta parannetaan muun muassa varautumisella ja valmiussuunnittelulla. (Silvastin, 2017, s. 276–277.)

Turvallisuus ei pysy muuttumattoman yhteiskunnan kehityksen keskellä, vaan turvallisuus muuttuu maailman mukana (Järvinen, 2018). Myös turvallisuuskäsitteen sisältö kehittyy, muuttuu ja vaihtelee vuorovaikutuksessa ympäristönsä kanssa. Turvallisuuskäsityksen kehityksessä on ollut nähtävissä yhä laajempien kysymysten liittämistä osaksi turvallisuutta. Viimeaikaisia suuren linjan turvallisuuskysymyksiä ovat olleet arjen turvallisuus, demokratian ja ihmisoikeuksien toteutuminen sekä inhimillinen turvallisuus. (Branders, 2016, s. 19.)

2.1.2 Kokonaisturvallisuus

Kokonaisturvallisuuden sanastossa kokonaisturvallisuus määritellään tilaksi "jossa yhteiskunnan elintärkeisiin toimintoihin kohdistuviin uhkiin ja riskeihin on varauduttu" (Sanastokeskus TSK ry, 2017, s. 16). Valtioneuvoston periaatepäätös (VN, 2012, s. 7) täydentää tätä määritelmää toteamalla, että kokonaisturvallisuus on tavoitetila, jossa elintärkeisiin toimintoihin kohdistuvat uhkat ovat hallittavissa. Elintärkeiden toimintojen turvaamisessa avainasemassa ovat varautuminen uhkiin, häiriötilanteiden ja poikkeusolojen hallinta sekä toipuminen (Sanastokeskus TSK ry, 2017, s. 16). Yhteiskunnan turvallisuusstrategia (VN, 2017, s. 5–7) kokoaa kokonaisturvallisuuden käsitteen toteamalla sen olevan varautumisen yhteistoimintamalli, jossa viranomaiset, elinkeinoelämä, järjestöt ja kansalaiset huolehtivat yhdessä elintärkeistä toiminnoista ja niiden turvaamisesta myös tavallisesta poikkeavissa tilanteissa. Tämä yhteistoiminta kattaa täten oleelliset toimijat kansalaisista aina viranomaisiin saakka. Kokonaisturvallisuuden ydintä eli yhteistyötä ohjaa lainsäädäntö, johon varautumisen vastuujako ja tehtävät perustuvat. Toteutus toimeenpannaan hallinnonalakohtaisissa tai poikkihallinnollisissa strategioissa, toimeenpano-ohjelmissa ja muissa asiakirjoissa, kuten Suomen kyberturvallisuusstrategiassa ja Sisäisen turvallisuuden strategiassa. (VN, 2017, s. 7.)

Edellä esitetyn määritelmän mukaan kokonaisturvallisuus on siis varautumista, joka toteutetaan mahdollisimman laajaa yhteistyötä hyödyntäen (VN, 2017, s. 5–7). Yhteistoimintamallissa yhteiskunnan elintärkeistä toiminnoista pyritään huolehtimaan yhteistyön avulla yhteiskunnan eri toimijoiden välillä. Kokonaisturvallisuuden määritelmä on muotoutunut turvallisuusympäristön muuttuessa, ja nykyisessä muodossaan se on kehittynyt malliksi, jossa relevantit toimijat jakavat ja analysoivat turvallisuuteen liittyvää tietoa sekä suunnittelevat, harjoittelevat ja toimivat yhdessä (VN, 2017, s. 5). Keva (2018) on kuvaillut mallia koko yhteiskuntaa osallistavaksi turvallisuuskonseptiksi, jonka avulla kasvatetaan vastuuntuntoisia ja turvallisuuskulttuurin omaavia kansalaisia.

Edellä esitetyistä määritelmistä huolimatta Branders (2015, s. 273–274) on tuonut ilmi, että kokonaisturvallisuuden käsitteen yksiselitteinen määrittely on haastavaa sen

vuoksi, että suhteellisen tuoreena ilmiönä kokonaisturvallisuutta on tutkittu vähän. Käsitteen sisällön määrittely on myös sikäli haastavaa, että kokonaisturvallisuus on kompleksinen ja sen sisällöstä ei ole yksimielistä ymmärrystä. Branders (2016, s. 19–24) on viitannut teoksessaan turvallisuuden sisällön olevan riippuvainen sen määrittelijästä, mikä on myös kokonaisturvallisuudelle ominainen piirre. Kokonaisturvallisuudelle ei ole yhtä universaalialia määritelmää, vaan se on sisällöltään moninainen ilmaus. Sen pääajatuksena voidaan kuitenkin todeta olevan toimiminen eräänlaisena pääkäsitteenä, joka koordinoi ja yhteensovittaa eri toimijoita ja toimintoja. Koordinoinnin ja yhteensovittamisen lisäksi kokonaisturvallisuuden tavoitteena on tehdä kokonaisvaltaisesta turvallisuuden strategisesta ohjauksesta ymmärrettävämpää sekä vastata kysymyksiin, jotka käsittelevät turvallisuutta. (Branders, 2016, s. 19–24.) Silvasti (2017) täydentää edellä mainittuja määritelmiä viittaamalla kokonaisturvallisuuteen toimintapolitiikkana, jonka avulla tavoitellaan kokonaisvaltaista ja yhteiskunnallista hallinnan mallia.

Kokonaisturvallisuus on alun perin suomalainen käsite, jonka rooli suomalaista kuvaavana terminä on suhteellisen nuori (Anttila, Valtonen, & Viherä, 2014; Sanastokeskus TSK ry, 2017, s. 16). Valtioneuvosto (2012, s. 5) vahvisti kokonaisturvallisuuden viralliseksi käsitteeksi vuonna 2012, vaikkakin termiä on käytetty turvallisuutta käsittelevissä strategioissa ja muissa viranomaisteksteissä ennen virallistamista (ks. PLM, 2010). Käsitteen virallistamisen taustalla on vaikuttanut toimintaympäristön ja uhkakuvien muuttumisen myötä aiheutunut tarve tarkastella turvallisuutta laaja-alaisesti. (VN, 2012, s. 5.)

Kokonaisturvallisuuden käsitteen juurien voidaan alun perin katsoa olevan laajassa turvallisuuskäsityksessä, joka on kehitetty maanpuolustuksen käsitteistöstä ja strategiasta (Branders, 2016). Kokonaisturvallisuuden käsitettä on käytetty Suomessa pääasiallisesti yhteiskunnan varautumiseen ja siihen liittyvien viranomaisjohtoisten toimien yhteydessä. (Silvasti, 2017.) Suomessa on kuitenkin pitkä perinne kattavassa kansallisen tason varautumisessa, joka perustuu yhteistyöhön ja luottamukseen – aivan kuten nykyisessä kokonaisturvallisuuden yhteistoimintamallissakin. Turvallisuuden kehittyminen, kuten sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden raja-aidan hämärtyminen, on aiheuttanut

turvallisuuden kokonaisuuden uudelleenmäärittely. (Anttila ja muut, 2014.) Suomalainen kokonaisturvallisuuden malli on ainutlaatuinen ja kansainvälisesti huomiota herättävä malli. Kokonaisturvallisuuden kansallisessa tunnettavuudessa on kuitenkin edelleen kehitettävää, sillä varautumisen periaatteiden tunteminen edistää varautumisen lisäksi myös ihmisten tunnetta turvallisuudesta. (VN, 2017, s. 5.)

2.1.3 Kokonaisturvallisuuden osa-alueet

Yhteiskunnan varautumisen tavoitteena ja kokonaisturvallisuuden yhtenä kulmakivenä on turvata yhteiskunnan elintärkeät toiminnot yhteiskunnan eri tahojen ja tahojen välisenä yhteistyönä. Elintärkeät toiminnot (ks. kuvio 1) ovat yhteiskunnan varautumisen suunnittelun lähtökohta, joiden ylläpitäminen kaikissa tilanteissa on yhteiskunnan toimivuuden kannalta ensiarvoisen tärkeitä. (Anttila ja muut, 2014, s. 2; VN, 2017, s. 5.) Elintärkeitä toimintoja on määritelty kaiken kaikkiaan seitsemän, joita ovat henkinen kriisinkestävyys, johtaminen, kansainvälinen ja EU-toiminta, puolustuskyky, sisäinen turvallisuus, väestön toimintakyky ja palvelut sekä talous, infrastruktuuri ja huoltovarmuus. (Sanastokeskus TSK ry, 2017, s. 17; VN, 2017, s. 14.) Elintärkeät toiminnot pyritään turvaamaan käytännön tehtävillä ja vastuilla, jotka perustuvat riskiarvioon. Näille toiminnoille ei voida määritellä yksittäisiä vastuutahoja, sillä nämä toiminnot ulottuvat lakisääteisien tehtävien sektorirajojen yli yksityiselle, julkiselle ja kolmannelle sektorille. (VN, 2017, s. 14.) Tässä alaluvussa esitetään myöhemmin myös kyberturvallisuus, joka ei lukeudu elintärkeiden toimintojen piiriin, mutta on kiinteä osa tätä (Fjäder, 2017, s. 93–94).



Kuvio 1. Yhteiskunnan elintärkeät toiminnot (VN, 2017, s. 14.)

Henkinen kriisinkestävyys

Henkistä kriisinkestävyyttä käsitellään tässä osiossa kattavasti, sillä sen lisäksi, että kriisinkestävyys kuuluu elintärkeisiin toimintoihin, on sen rooli yhteiskunnan turvallisuuden tukipilarina korostunut merkittävästi. (VN, 2017, s. 6.) Henkisestä kriisinkestävyydestä puhuttaessa viitataan usein myös resilienssiin ja näitä käsitteitä käytetään osittain keskenään samassa merkityksessä (Sanastokeskus TSK ry, 2017), joten tässä osiossa tarkastellaan näitä molempia käsitteitä toisiaan täydentävinä. Henkisessä kriisinkestävyydessä on kyse yksilöiden ja yhteisöjen valmiudesta kohdata erilaisia häiriöitä, ylläpitää toimintakykyä muuttuvissa olosuhteissa sekä ennen kaikkea palautua näistä häiriötilanteista (Sanastokeskus TSK ry, 2017, s. 17). Valtioneuvosto (2017, s. 22) on täydentänyt määritelmää toteamalla, että kriisinkestävyydessä on kyse kriisitilanteiden aiheuttamien henkisten paineiden kestämisestä ja niiden vaikutuksista selviytymiseen. Hyvälle pohjalle rakentunut kriisinkestävyys edistää merkittävästi yksilöiden, yhteisöjen ja yhteiskunnan toipumista kriiseistä.

Yleisellä tasolla resilienssissä on kyse ominaisuudesta, joka parantaa yksilöiden, organisaation tai kokonaisen yhteiskunnan potentiaalia sietää kielteisiä vaikutuksia, joita häiriötilanteet ja poikkeusolot aiheuttavat. Resilienssiin liittyy vahvasti yhteistoimintakyky eri toimijoiden välillä: sen lisäksi, että resilienssiin liittyy vahvasti yhteistoimintakyky eri toimijoiden välistä kykyä toimia yhteistyössä, resilienssi myös edistää yhteistoimintakykyä. Resilienssi itsessään voidaan jakaa kiinteään ja sopeutuvaan resilienssiin sekä yleiseen ja erityiseen resilienssiin. (Hyvönen, Juntunen, Mikkola, Käpylä, Gustafsberg, Nyman, Rättilä, Virta & Liljeroos, 2019, s. 14.)

Kiinteässä resilienssissä on kyse yksilöiden ja yhteisöjen kyvystä omaksua kriisin tai häiriön välittömiä negatiivisia vaikutuksia sekä parantaa omia selviytymismahdollisuuksia. Vaikuttavia tekijöitä ovat fyysisen elinympäristön, infrastruktuurin tai yhteiskunnan järjestelmien ominaisuudet. Sopeutuvalla resilienssillä tarkoitetaan niiden yksilöiden, organisaatioiden ja yhteisöjen sosiaalisten, taloudellisten ja kulttuurillisten ominaisuuksien hyödyntämistä, jotka edustavat luontaista ja etukäteen vahvistettua iskunkestävyyttä. Ominaisuuksilla voidaan edistää yhteisöllistä järjestäytymistä, itseorganisoitumista ja voimistaa luontaisen resilienssin resursseja. (Hyvönen ja muut, 2019, s. 16–17.)

Yleisen resilienssin taustalla vaikuttaa ajatus, jonka mukaan sosio-ekologisia systeemien yleisiä valmiuksia tulisi ylläpitää, jotta systeemi pystyy sulautumaan odottamattomiin häiriöihin. (Walker & Salt, 2006, s. 121.) Yleisellä resilienssillä viitataan resilienssin sosio-ekologiseen systeemiin, jossa kolmella eri tekijällä on tärkeä rooli systeemin ylläpitämisessä. Näitä tekijöitä ovat systeemin rakenteen monimuotoisuus, riippuvuussuhteiden riittävä löyhyys systeemin eri osatekijöiden välillä ja tiedon liikkumisen nopeus systeemin sisällä. (Hyvönen ja muut, 2019, s. 18; Walker & Salt, 2006, s. 121.) Hyvösen ja muiden (2019, s. 19) mukaan erityisellä resilienssillä puolestaan tarkoitetaan resilienssin rakentumista ja kehittymistä ennakoimisen kautta. Tällä viitataan siihen tilanteisiin, jossa uhat ja haavoittuvuudet ovat ennalta tiedossa ja tietyn systeemin tai järjestelmän kannalta ennakoitavissa. Yleisessä ja erityisessä resilienssissä on yksinkertaisimmillaan kyse

resilienssistä ennalta tunnetuille häiriöille (erityinen resilienssi) sekä resilienssistä häiriöille, joita ei ole tiedostettu ennalta (yleinen resilienssi) (Walker & Salt, 2006, s. 124).

Henkisellä kriisinkestävyydellä on kolme ajallista ulottuvuutta, jotka koostuvat normaaliolojen toiminnasta, kriisinaikaisesta toimintakyvystä ja toipumisen toimintakyvystä. (kuvio 2). Henkisen kriisinkestävyyden rakentuminen saa alkunsa normaaliolojen toiminnasta, ja sen merkitys korostuu aina kriisinaikaisessa toiminnassa sekä häiriötilanteista toipuessa. (VN, 2017, s. 24.)



Kuvio 2. Henkisen kriisinkestävyyden kolme ajallista ulottuvuutta (VN, 2017, s. 24.)

Henkisen kriisinkestävyyden perusta luodaan normaalioloissa varmistamalla, että viranomaisten toiminta ja yhteiskunta nauttavat kansalaisten luottamusta. Luottamussuhde viranomaisia kohtaan rakennetaan asianmukaisella viestinnällä sekä perustamalla viranomaistoiminta samoille perusperiaatteille ja arvoille niin normaalioloissa kuin poikkeavissakin tilanteissa. Kehittyvän ja vahvistuvan resilienssin kannalta on tärkeää, että myös kansalaisten välillä vallitsee keskinäinen luottamus. Yleisesti ottaen viranomaisilla ja muilla yhteiskunnan toimijoilla on merkitystä kriisinkestävyyden rakentumiselle ja sen ylläpitämiselle. Esimerkiksi järjestötoiminta on merkittävää kriisinkestävyyden kannalta, sillä sen toiminnalla voidaan edistää turvallisuuskulttuuria sekä kehittää yksilöiden omaa ja lähiyhteisön turvallisuutta. Järjestöillä ja kansalaisyhteiskunnilla on lisäksi oma rooli

kriisinkestävyttä edistävän koulutuksen ja viestinnän tukemisessa ja tuottamisessa sekä kansalaisten turvallisuustarpeista raportoiminen päätöksentekijöille. (VN, 2017, s. 22–23.)

Henkisestä kriisinkestävydestä puhuttaessa viitataan usein ajatukseen, jonka mukaan kriisinkestävän yhteiskunnan perusrakenteen luovat yksilöiden tiedot, taidot ja turvallisuusmyönteinen asenne. Tähän vaikuttavat paljon edellä mainitut tekijät, mutta myös yksilöiden kokemukset omasta kriisinsietokyvystä ovat yksi merkittävimmistä tekijöistä kriisinkestävän yhteiskunnan luomiseksi. Yksilötason kriisinsietokyvyn vahvistamiseksi voidaan tarjota mahdollisuuksia tietojen ja taitojen kehittämiseksi, jotta toiminta poikkeustilanteissa on mahdollisimman sujuvaa. Myös yksilön kyvyllä hallita stressiä on merkitystä kriisinkestävyden tasoon ja sen ylläpitoon. Stressitekijöiden hallitseminen ja arjen rakenteiden ylläpitäminen poikkeusaikoina ovat tärkeitä tekijöitä kriisinkestävyden näkökulmasta, sillä ne ylläpitävät turvallisuudentunnetta ja luottamusta tulevaan. (VN, 2017, s. 22–23.)

Yksilötason kriisinkestävyden kannalta lisäksi on tärkeää kohdistaa huomio yhteiskunnan sosioekonomisiin rakenteisiin ja yksilöiden asemaan näissä rakenteissa. Sosioekonomisella asemalla on merkittäviä vaikutuksia kriisinkestävyden kannalta, sillä eriarvoistumisesta ja syrjäytymisestä aiheutuva hyvinvoinnin, terveyden ja toimintakyvyn epätasainen jakautuminen aiheuttavat yhteiskunnan kannalta epätoivottua eriytymistä. Tällä eriytymisellä on vaikutusta kriisinsietokyvyn syntyyn ja kehitykseen. (VN, 2017, s. 22–23.)

Johtaminen

Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa (VN, 2017, s. 15) johtaminen määritellään elintärkeäksi toiminnoksi, joka luo pohjan muiden toimintojen turvaamiseksi. Jotta häiriötilanteita voidaan hallita tehokkaasti, tarvitaan tiivistä yhteistyötä johtamisen, tilannekuvan ja viestinnän välillä. Yhteiskunnan elintärkeisiin toimintoihin kohdistuvat uhkat edellyttävät kaikkien tilanteen kannalta tärkeiden toimijoiden yhteistoimintaa, mikä on tärkeä

osa johtamisen tukemista. Elintärkeiden toimintojen poikkisektorinaalisuus edellyttää johtamiselta selkeitä johtovastuita, sillä toimintojen ylläpitämiseksi laaditut tehtävät ja vastuut velvoittavat useita eri toimijoita. Turvallisuustoimijoiden suuren määrän ja tästä aiheutuvan haasteiden lisäksi myös johtovastuun vaihtuminen häiriötilanteiden eri vaiheissa tuo oman lisänsä johtamiseen. Häiriötilanteiden aikana viestinnän ja tiedottamisen rooli korostuu ja erityisesti tilanteissa, joissa johtovastuut muuttuvat, toimijoiden sekä valtionjohdon tai alueellisen ja paikallisen johdon tiedottaminen ja tiedonvaihto korostuu entisestään. Lisäksi toimivaltainen viranomaisinen johtaa häiriö- ja poikkeustilanteisiin liittyvää operatiivista toimintaa, käynnistää tarvittavat toimenpiteet sekä vastaa poikkeusolojen viestinnästä ja tiedottaa vallitsevasta tilanteesta sovittujen toimintatapojen mukaisesti. Tilannetta johtavan viranomaisen tai muun turvallisuustoimijan toiminnan tukena ovat muut viranomaiset sekä valtion ja kuntien laitokset. (VN, 2017, s. 15–16.)

Johtamisessa korostuu merkittävässä määrin tiedottamisen merkitys, mutta häiriötilanteiden hallinnan kannalta myös vuorovaikutus muihin yhteiskunnan toimijoihin ja niiden välillä sekä tämän yhteistyön tukeminen on tärkeä osa onnistunutta johtamista häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Johtamisessa näin ollen on siis toiminnan ohjaamisen ja operatiivisten toimintojen lisäksi kyse yhteistyön johtamisesta. Yhteiskunnan toiminnan varmistaminen kaikissa olosuhteissa edellyttää johtamista yhteiskunnan kaikilla tasoilla ja osa-alueilla. Kokonaisvaltainen johtaminen asettaa vaatimuksia yhteistyölle ja sen kehittämiseksi kaikkien yhteiskunnan tasojen läpi aina valtionhallinnosta yksittäisiin kansalaisiin. (Hovi, 2017, s. 39; VN, 2017, s. 15–16; Vuorinen, 2019b, s. 51.)

Kansainvälinen ja EU-toiminta

Kansainvälisyys kietoutuu nykyaikana hyvin läheisesti päivittäiseen toimintaan yhteiskunnan kaikilla tasoilla, jolloin kansainvälistä ulottuvuutta ei voida unohtaa osana yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja (VN, 2017, s. 17). Riippuvuussuhteiden tiivistyminen eri valtioiden, yhteiskuntien ja yhteisöjen välillä lisää vaatimuksia kansainvälisen yhteistyön suhteen (SM, 2017, s. 20). Nykyisenkaltaisessa verkottuneessa maailmassa turvallisuuteen liittyvät seikat eivät katso valtion rajoja, vaan kansainvälisyys vaikuttaa aina yksilötasolta elinkeinoelämän ja järjestösektorin kautta valtiontasolle asti (VN, 2017, s. 17). Kansainvälisten toimijoiden kanssa yhteistyötä tehdään monenvälisesti, alueellisesti ja kahdenvälisesti (Turvallisuuskomitea, 2019, s. 5). Suomen kaltaiselle pienelle valtiolle on tärkeää varmistaa kansainvälisten ja EU-suhteidensa toimivuus, sillä taito toimia keskinäisriippuvaisessa ympäristössä muodostuu elinehdoksi koko valtion toiminnalle. Aktiivisella roolilla kansainvälisessä yhteistyössä voidaan lisätä vaikutusvaltaa globaalissa päätöksenteossa sekä turvata omaa kansallista etua kansainvälisellä toimintakentällä. Yhteiskunnan turvallisuus ja varautuminen häiriötilanteisiin tekee kansainvälisestä yhteistyöstä välttämätöntä. (Pöyhö, 2017, s. 55; SM, 2017, s. 20.)

Kansainvälisyys ja valtionrajojen merkityksen väheneminen turvallisuuskysymyksissä aiheuttavat monenlaisia globaaleja turvallisuusuhkia, kuten hallitsematonta muuttoliikennettä, terrorismia, pandemioita ja kansainvälistä rikollisuutta. Globaalien uhkien torjunnassa ja ehkäisemisessä tärkeässä asemassa ovat demokratian, ihmisoikeuksien ja kestävä kehityksen edistäminen sekä ilmastonmuutoksen hidastaminen ja sen aiheuttamiin muutoksiin varautuminen. Muita keinoja globaalien uhkien torjumiselle ovat diplomaattia, rauhanvälitys ja kansainvälinen kriisinhallinta sekä asevalvonnan, terveys- ja ruokaturvan vahvistaminen. (VN, 2017, s. 17.)

Kansainvälinen toiminta ja EU-toiminta kokonaisturvallisuuden näkökulmasta keskittyy erityisesti yhteistyön mahdollistamiseen ja kriisien ennaltaehkäisyyn. Kansainvälisessä toiminnassa järjestöt pelaavat merkittävää roolia julkisen hallinnon

yhteistyökumppanina, ja keskeistä hallinnon ja järjestöjen toiminnassa on ulkomaille tarjottava humanitäärinen apu. Kansainvälisessä ja EU-toiminnassa julkisen hallinnon ja ministeriöiden keskeisiä tehtäviä on osallistua EU:n päätöksentekoon sekä yhteyksien ylläpitäminen ja kehittäminen valtioihin ja muihin kansainvälisiin toimijoihin. Lisäksi julkinen hallinto varmistaa Suomen toimintaedellytykset erilaisissa yhteistyötä vaativissa rakenteissa. Valtionjohdon lisäksi kansainvälisyys edellyttää myös maakuntien ja kuntien osalta kansainvälisyyttä huomioivaa toimintaa. Kansainvälinen toiminta on otettava huomioon muun muassa rajat ylittävässä lähialueiden yhteistyössä ja kansainvälisen viranomaisyhteistyön tukemisessa. Kansallista varautumisen ja sen kehittämisen tukemiseksi alue- ja paikallistasolla tehdään laajasti yhteistyötä kansainvälisesti toimivien järjestöjen kanssa. (VN, 2017, s. 17.)

Puolustuskyky

Toimintaympäristössä tapahtuvat muutokset asettavat kriisinsietokyvylle uusia haasteita ja korostaa tämän merkitystä yhteiskunnan turvallisuudessa. Kriisinsietokyvyn tärkeä osatekijä on maanpuolustus ja suomalaisten korkea maanpuolustustaho onkin puolustuskyvyn perusta. Maanpuolustusta luodaan viranomaisten, elinkeinoelämän, järjestöjen ja kansalaisten välisellä yhteistyöllä. Lisäksi eri toimijoiden yhteistyöllä lisätään ja ylläpidetään puolustuskykyä ja valmiutta vastata ja kohdata uhkia. Puolustuskyvyssä merkittävään asemaan nousseen yhteistyön sujuvuus häiriötilanteissa varmistetaan erilaisilla sopimuksilla ja yhteisharjoittelulla. Normaalioloissa puolustuskyvyllä on tärkeä rooli alueellisen koskemattomuuden valvonnassa ja turvaamisessa osallistumalla järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen sekä muiden yhteiskunnan toimintojen turvaamiseen. (VN, 2017, s. 18.)

Puolustuskyky muodostuu sotilaallisista suorituskyvyistä, minkä lisäksi myös yhteistyö kansallisesti ja kansainvälisesti ovat merkittävässä asemassa. Puolustuskyvyn turvaamiseksi yhteistyötä tehdään kansallisella tasolla viranomaisyhteistyön muodossa ja kansainvälisellä tasolla yhteistyö rakentuu puolustusyhteistyölle. Viranomaisyhteistyössä

maanpuolustus sekä antaa virka-apua että vastaanottaa sitä. Viranomaisyhteistyön ja kansainvälisen puolustusyhteistyön lisäksi myös muut yhteiskunnan toimijat on otettu osaksi puolustuskyvyn turvaamista. Puolustusvoimien valmiutta on pyritty parantamaan kehittämällä tukitoimintojen osalta toimintamallia, joka perustuu laajennettuun verkottumiseen ja yhteistyöhön. Tällä toiminnalla kytketään muu yhteiskunta sekä sen toimijat ja resurssit osaksi maanpuolustusta normaaliolojen aikana. Puolustuskyvyn kustannustehokas kehittäminen ja ylläpitäminen on toimintakokonaisuus, jonka muodostavat yhdessä yleinen asevelvollisuus, maanpuolustustahto, viranomaisten välinen yhteistyö, kumppanit sekä elinkeinoelämän kanssa luodut yhteistyöjärjestelyt. Myös kuntien järjestämät ja ylläpitämät peruspalvelut turvaavat tätä maanpuolustuksen kehittämistyötä ja sen ylläpitämistä. (Raitasalo, 2017, s. 66–70.)

Sisäinen turvallisuus

Sisäisen turvallisuuden avulla ylläpidetään yleistä järjestystä ja turvallisuutta, jotka turvaavat yhteiskunnan keskeistä infrastruktuuria. Sen avulla ennaltaehkäistään ja torjutaan valtion ja sen väestöön kohdistuvia turvallisuusuhkia ja hallitaan niistä aiheutuvia seurauksia. Sisäisen turvallisuuden toimintaa tuetaan vaalimalla tiivistä ja hyvää yhteistyötä kansallisella ja kansainvälisellä tasolla sekä EU:n ja muiden toimijoiden kesken. (Himberg, 2017, s. 72; VN, 2017, s. 19.) Sisäinen turvallisuus tarkoittaa myös sitä, että yhteiskunnan jäsenet voivat nauttia oikeusjärjestelmän tarjoamista oikeuksista ja vapauksista ilman pelkoa ja turvattomuutta, joita aiheuttavat rikollisuus, häiriöt ja onnettomuudet sekä kansalliset ja kansainväliset ilmiöt. Tämän toiminnan perustana ja elinehtona on laaja-alainen yhteistyö. (SM, 2017.)

Sisäisen turvallisuuden toiminnan kannalta keskeisessä asemassa ovat sujuva viranomaisyhteistyö sekä lainmukaisuus ja tasapuolisuus kaikessa toiminnassa. (Himberg, s. 86.) Tästä huolimatta korkean sisäisen turvallisuuden tason ja tunteen ylläpitäminen ei toteudu pelkästään turvallisuusviranomaisten kesken, vaan tähän työhön osallistuvat kaikki tasot ja toimijat monialaisen yhteistyön voimin. Turvallisuuden varmistamiseksi

operatiivinen viranomaistoiminta tarvitsee rinnallensa yhteistyötä, jota tehdään yhdessä kuntien, järjestöjen, elinkeinoelämän ja hallinnonalojen välillä. (SM, 2017.) Huomionarvoisessa roolissa ovat myös yksittäiset yhteiskunnan jäsenet, joilla on tärkeä rooli turvallisuustoimintaa tukevinä toimijoina (VN, 2017, s. 19).

Sisäinen turvallisuus rakentuu poliisi-, rajavartio-, tulli-, pelastus-, oikeus- ja vankeinhoitoviranomaisten muodostamasta toiminnasta, ja tämä toiminta perustuu kaikilta osin lainsäädäntöön. Sisäinen turvallisuus käsittää kuitenkin paljon laajemman kokonaisuuden, joka koostuu laajoista poliittisista ja toiminnallisista linjauksista. Tähän viitataan laajalla turvallisuuskäsityksellä, jonka mukaan turvallisuuden ylläpitämiseen omalla toiminnallaan osallistuvat myös muut viranomaiset. Muita viranomaisia ovat muun muassa sosiaali- ja terveysturvaviranomaiset, opetusviranomaiset, liikenne- ja viestintäviranomaiset sekä työ- ja ympäristöviranomaiset. (Himberg, 2017, s. 74–75.)

Talous, infrastruktuuri ja huoltovarmuus

Elintärkeiden toimintojen ylläpitämiseksi tarvittavan rahoituksen ja muiden resurssien järjestämiseksi on tärkeää, että yhteiskunnan talous, infrastruktuuri ja huoltovarmuus on turvattu. Keskeiseen asemaan nousee sellaisen välttämättömän kotimaisen ja kansainvälisen infrastruktuurin, organisaatioiden, rakenteiden ja prosessien turvaaminen, jotka ovat elintärkeiden toimintojen ylläpitämiseksi välttämättömiä. (Fjäder, 2017, s. 88; VN, 2017, s. 20.) Yhteistyön merkitys erityisesti talouden ja kriittisen infrastruktuurin turvaamisessa on tärkeää, sillä infrastruktuuri ja rahoituspalvelut ovat pääosin elinkeinoelämän hallinnoimia (PLM, 2010, s. 30–31).

Kansalaisten näkökulmasta taloudellinen turvallisuus on yhä suuremmissa määrin tärkeä tekijä arjen turvallisuudessa. Tämä niin sanottu taloudellinen turvallisuus rakentuu Suomessa julkisen talouden kestävydestä, kriittisen infrastruktuurin toiminnasta sekä huoltovarmuudesta. Julkisen talouden kestävyys turvataan varmistamalla kansantalouden kannalta tärkeät markkinat ja niiden toimivuus. Pohjana talouden vakaudelle toimivat

myös talouden kestävyys, varainhankintakyky, maksujen suorittaminen sekä julkishallinnon kykenevyys varmistaa henkilöresurssit ja taloudelliset resurssit. (Fjäder, 2017, s. 89.) Talouden toiminta pyritään turvaamaan kaikissa tilanteissa myös valvomalla, sääntelemällä ja ylläpitämällä valmiutta hallita erilaisia kriisejä. Rahoitusmarkkinapalvelut pyritään varmistamaan kansallisilla varajärjestelmillä ja toimintamalleilla. (VN, 2017, s. 30–31.)

Huoltovarmuus on toimintaa, jolla turvataan välttämätön tuotanto, palvelut ja infrastruktuuri, jotta väestön toimeentulo, talouselämä ja maanpuolustus ovat riittävän turvattuja (Sanastokeskus TSK ry, 30–31). Yhteiskunnan huoltovarmuuden turvaaminen pyritään mitoittamaan siten, että yhteiskunnan toiminnot ja väestön välttämättömät toiminnot eivät vaarannu. Tällä viitataan tilanteeseen, jossa huoltovarmuuden toimenpiteiden sekä väestön elinmahdollisuuksien, yhteiskunnan tarvittavien toimintojen, elintarvikehuollon varmistamisen, sosiaali- ja terveyspalvelujen, lääkkeiden ja rokotteiden saatavuuden ja maanpuolustuksen materiaalien vaatimusten välillä on tasapaino. (VN, 2017.)

Kriittisellä infrastruktuurilla viitataan niihin perusrakenteisiin, palveluihin sekä niihin liittyviin toimintoihin, jotka ovat äärimmäisen välttämättömiä, jotta yhteiskunnan elintärkeät toiminnot voidaan turvata kaikissa tilanteissa (Sanastokeskus TSK ry, 30–31). Kriittisen infrastruktuurin avulla yhteiskunnan yksilöille voidaan välittää elintärkeitä palveluita. Elintärkeisiin toimintoihin lukeutuvat muun muassa energiantuotanto ja sen siirtojärjestelmät, logistinen järjestelmä, viestintä- ja tietojärjestelmät, peruspalvelut sekä ruoka ja vesihuolto. Kriittisen infrastruktuurin turvaamisessa korostuu yhteistyön merkitys eri toimijoiden kesken, sillä valtaosa tästä infrastruktuurista on elinkeinoelämän omistuksessa ja sen operoimaa. (Fjäder, 2017, s. 89.)

Väestön toimintakyky ja palvelut

Väestön toimintakyvyn ja palveluiden turvaamisessa ja ylläpitämisessä keskeisenä periaatteena on säilyttää keskeiset peruspalvelut myös poikkeus- ja häiriötilanteissa. Valtionhallinnon keskeinen periaate on suojata sen kansalaisia sekä turvata näiden terveys ja hyvinvointi kaikissa tilanteissa. (VN, 2017, s. 22.) Toimintakyvyn ja palveluiden turvaamisen osalta varautumistyöhön osallistuvat viranomaistoiminnan lisäksi kaikki yhteiskunnan tasot. Varautumistyötä ei voida jättää viranomaisten harteille, sillä erityisesti terveyden ja hyvinvoinnin osalta kumppanuuksia ja yhteistyötä tarvitaan puolin ja toisin viranomaisten ja kansalaisten kesken. (Eskola, 2017, s. 104.)

Sosiaali- ja terveydenhuollossa väestön toimintakyvyn ja palveluiden turvaamisella viitataan terveellisen ympäristön ja palveluiden varmistamiseen, asianmukaisen toimeentulon turvaamiseen sekä väestön suojaamiseen uhkilta, jotka ovat voivat olla biologisia, kemiallisia tai säteilystä aiheutuvia. (Eskola, 2017, s. 104–105.) Keskeisten sosiaali- ja terveyspalveluiden ylläpitämisellä tuetaan väestön mahdollisimman itsenäistä selviytymistä vallitsevista olosuhteista riippumatta. Palveluiden turvaamisen tarve korostuu tavanomaisesta poikkeavissa tilanteissa, sillä häiriötilanteet ja poikkeusolot aiheuttavat lähes poikkeuksetta sosiaali- ja terveydenhuollolle asiakkuuksia ja potilaita sekä yleisesti avun tarve lisääntyy. Tarvittavien palveluiden turvaaminen edellyttää kaikilta palveluntarjoajilta varautumista normaalista poikkeaviin tilanteisiin. (VN, 2017, s. 22.)

Väestön toimintakyvyn varmistamiseen liittyy myös keskeisellä tavalla koulutuspalveluiden jatkuvuus aina varhaiskasvatuksesta korkea-asteelle asti. Koulutuspalveluiden näkökulmasta tavoitteena on valmius taata lasten ja nuorten edun toteutuminen huolehtimalla turvallisuudesta ja palveluista sekä aikuiskoulutuspalveluista kaikissa olosuhteissa. Turvallisuuteen ja palveluiden ylläpitämiseen voidaan liittää myös kyky kohdata koulutuspalveluihin liittyvät ja kohdistuvat uhkat ja kriisit. Luottamus sekä toimiviin sosiaali- ja terveyspalveluihin että koulutuspalveluiden jatkuvuuteen ovat tärkeä osa kriisitilanteista selviämistä ja niihin varautumista. Kansalaisten osoittama luottamus yhteiskunnan

eri toimijoita kohtaan on tae paremmasta kriisinkestävyydestä häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. (VN, 2017, s. 22–23.)

Kyberturvallisuus osana yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja

Kyberturvallisuus itsessään on yksi turvallisuuden osa-alue, mutta Fjäderin (2017, s. 93–94) mukaan yhteiskunnan lisääntynyt riippuvuus kriittisistä tieto- ja viestintäjärjestelmistä sekä kybertoimintaympäristöstä asettava kyberturvallisuuden yhdeksi keskeiseksi tekijäksi kriittisten toimintojen turvaamisessa. Kyberturvallisuutta ei siten pidä nähdä niinkään kahdeksantena elintärkeänä toimintona, jonka turvaaminen on tärkeää yhteiskunnan toimivuuden kannalta (Sanastokeskus TSK ry, 2017, s. 17) vaan enemminkin tekijänä, jonka toimivuudella voidaan turvata näiden seitsemän elintärkeän toiminnon ylläpitäminen. Vastaavasti tämän turvallisuuden osa-alueen haavoittuvuus vaikuttaa lähes kaikkien elintärkeiden toimintojen turvaamiseen. Viestintäverkkojen ja -palveluiden vakavilla häiriöillä on merkittävästi vaikutusta johtamiseen, sisäiseen turvallisuuteen, talouteen, infrastruktuuriin ja huoltovarmuuteen, väestön toimintakykyyn ja palveluihin sekä henkiseen kriisinkestävyyteen. Kansainväliseen ja EU-toimintaan tällaisilla häiriöillä ei ole vaikutusta ja puolustuskyvyn kohdalla vaikutukset eivät ole niin merkittävät, kuin viidellä muulla. (SM, 2019, s. 50.)

Kokonaisturvallisuuden sanastossa kyberturvallisuus on määritelty tilaksi, ”jossa kybertoimintaympäristöstä yhteiskunnan elintärkeille toiminnolle tai muille kybertoimintaympäristöstä riippuvaisille toiminnolle koituvat uhkat ja riskit ovat hallinnassa” (Sanastokeskus TSK ry, 2017, s. 35). Vuotta myöhemmin julkaistussa kyberturvallisuuden sanastossa kyberturvallisuus määritellään ”tavoitetilaksi, jossa kybertoimintaympäristöön voidaan luottaa ja jossa sen toiminta turvataan” (Sanastokeskus TSK ry, 2018, s. 31). Kybertoimintaympäristö puolestaan on ”yhdestä tai useammasta digitaalisesta tietojärjestelmästä muodostuva toimintaympäristö”. (Turvallisuuskomitea, 2018, s. 20). EU:n kyberturvallisuusstrategiassa kyberturvallisuus puolestaan määritellään suojatoimiksi ja toimiksi, joita voidaan käyttää suojaamaan tietoverkkoa siviili- ja sotilasalalla uhilta, jotka

voivat vahingoittaa tietoinfrastruktuuria. Kyberturvallisuudessa pyritään säilyttämään verkkojen ja infrastruktuurin saatavuus ja eheys sekä tietojen luottamuksellisuus. (European Commission, 2013, s. 3.) Kostopoulos (2013, s. 79) on täydentänyt määritelmää toteamalla, että kyberturvallisuus on olennainen osa mitä tahansa turvallisuuskonseptia, olipa kyseessä sitten yrityksen turvallisuus tai kansallinen turvallisuus. Tämä myös osaltaan puoltaa näkemystä, jonka mukaan kyberturvallisuus on tärkeä osa kokonaisturvallisuutta.

Elintärkeissä toiminnoissa on turvattava välttämättömät tieto- ja viestintäjärjestelmät sekä digitaaliset palvelut. Julkisen hallinnon ICT-infrastruktuuri ja digitaalisten palveluiden tuotanto on kansallista ja kansainvälistä, jolloin tieto- ja kyberturvallisuuden edellyttää laajaa yhteistyötä eri toimijoiden kanssa kansallisesti ja kansainvälisesti. Elintärkeiden toimintojen osalta valtionhallinto edistää tietoturva- ja -tietosuojasäännösten toimeenpanoa ja valvontaa, minkä lisäksi lisäävät yhteiskunnan eri toimijoiden tietoisuutta tietoturvahkista ja niiden vaikutuksiin varautumista ohjeistamalla ja neuvomalla. (VN, 2017, s. 21.)

Sosiaali- ja terveydenhuollon näkökulmasta kyberturvallisuudella on suuri merkitys elintärkeitä toimintoja tukevana toimintona. Osana talouden, infrastruktuurin ja huoltovarmuuden turvaamista VN:n määrittelee yhdeksi hallinnonlaiseksi tehtäväksi turvata sosiaali- ja terveydenhuollon toimivuus ja keskeisten tarvikkeiden saatavuus. Sosiaali- ja terveydenhuollossa digitaaliset palvelut ja toiminnot lisääntyvät, mikä edellyttää niiden toimintavarmuuden turvaamista kaikissa tilanteissa. Digitaalisten toimintojen turvaamiseksi kyberturvallisuuteen on kiinnitettävä yhä enemmän huomiota sekä kyberhäiriöihin varautumista on tehostettava. (VN, 2017, s. 69.)

2.2 Whole of Government kokonaisturvallisuuden taustalla

Whole of Government (WG) on 1990-luvulla suosiotaan nostanut julkisen hallinnon paradigma, jota julkiset hallinnot ovat hyödyntäneet muun muassa pirullisissa

ongelmissa, kriiseissä ja strategisissa ongelmissa sekä yhtenäisten palveluiden tuottamiseen. Yksittäisten ongelmien ja kysymysten lisäksi WG:n on myös laajalti omaksuttu toimintamalli julkisen hallinnon uudistamisessa. (Colgan, Kennedy & Doherty, 2014.) WG:n omaksuminen osaksi julkishallinnon toimintaa on saanut alkunsa julkisen sektorin ja sen palveluiden pirstaloitumisesta sekä halukkuudesta lisätä yhtenäisyyttä, koordinoitua ja kapasiteettia. Mallin omaksumiseen on liittynyt myös vahvasti halu lisätä julkisen sektorin tehokkuutta ja vaikuttavuutta. (Colgan ja muut, 2014, s. 9; Ling, 2002, s. 616.) Colgan ja muut (2014, s. 11) ovat kuvailleet tätä haluna saavuttaa mahdollisimman saumaton hallinto ja palvelut.

Terminologia WG:n ympärillä vaihtelee maantieteellisesti, mistä johtuen kirjallisuudessa voi löytyä useampia samaa toimintatapaa kuvaavia käsitteitä. Kyseistä toimintatavasta tiedetään käytettävän ainakin muunnoksia *Joined-up government* (Iso-Britannia), *Horizontal management/government* (Kanada) ja *Integrated government* (Uusi-Seelanti) sekä *Whole of government* (Australia), jota käytetään tässä tutkielmassa. Edellä mainittuja termejä on toisaalta kuvailtu lähinnä iskulauseina eikä niinkään tarkkoina tieteellisinä käsitteinä. Terminologian vaihtelevuuden lisäksi tutkimuskirjallisuudessa määritelmät voivat jossakin määrin myös erota toisistaan. Joissakin tapauksissa määritelmät kuvaavat operatiivisia tavoitteita, kuten toiminnan integrointia ja koordinoitua, kun taas toiset määritelmät voivat puolestaan keskittyä määrittelemään odotettuja tuloksia. Ulottuvuuden ja uudistustavoitteen saavuttaminen sisältyvät joihinkin määritelmiin ja jotkut määritelmät pyrkivät sisältämään kaiken edellä mainitun. (Colgan ja muut, 2014, s. 9.)

WG:n kaltaiset yhteistoimintaan lukeutuvat paradigmat perustuvat tavoitetilään, jossa pyritään eliminoimaan julkisen sektorin ja sen hallinnon siilomaisuus. Siilomaisen rakenteen poistamiseksi WG:llä voidaan myös tavoitella kuilun kaventamista yksittäisen organisaation sisällä, jota voi muodostua sisäisten yksiköiden välille ja tällä tavoin eriyttää toimintaa organisaation sisällä. Julkisen hallinnon pirstaleisuuden vähentämiseksi sekä yhtenäisyyden ja koordinoinnin lisäämiseksi WG:n avulla pyritään vähentämään ristiriitoja eri politiikkojen välillä vähentämällä niiden välistä poikkileikkaamista keskenään

sekä toistensa heikentämistä. (Colgan ja muut, 2014, s. 11.) Colgan ja muut (2014, s. 11) ovat lisäksi määritelleet viisi tekijää, jotka toimivat ja ovat toimineet työntävinä voimina WG:n omaksumisessa osaksi julkisen hallinnon toimintaa. Tämän mukaan WG:n omaksumisen ovat aiheuttaneet tai mahdollistaneet integroitu politiikan kehitys ja palveluiden tarjonta, pirulliset ongelmat, strateginen mahdollistaminen, talouspaineet ja ulkoiset paineet.

WG:sta puhuttaessa viitataan usein hajautettuihin tai jaettuihin vastuuvollisuuksiin useiden eri organisaatioiden tai toimijoiden kesken. Vastuun hajauttaminen ja jakaminen eri toimijoiden kesken pätee erityisesti tilanteisiin, joissa tehtäviä tai tuotoksia on vaikea erottaa toisistaan ja jotka ovat riippuvaisia toisistaan (Christensen, Fimreite, & Lægreid, 2014, s. 452.) Halliganin, Buickin ja O'Flynnin (2011, s. 75) määritelmä myötäilee ja myös täsmentää edellä mainittua ajatusta WG:stä työkaluna vastuun jakamisessa ja koordinoinnissa. Heidän mukaansa siinä on kyse toiminnan koordinoinnista ja johtamisesta kahden sellaisen organisaatioyksikön välillä, joilla ei ole toisiinsa hierarkista suhdetta sekä joiden tarkoituksena on tuottaa tuloksia, joita ei voida saavuttaa yksin ja eristyneessä toimissa.

MAC:n¹ (2004, s. 4) määritelmä noudattaa pitkälti samaa linjaa edellisten kanssa viitattaessaan WG:n tarkoittavan julkisen palvelun virastoja tai toimijoita, jotka työskentelevät rajojen yli saavuttaakseen yhteisen tavoitteen ja integroidun vastauksen tiettyyn ongelmaan tai ongelmiin. Yhteisen tavoitteen ja vastauksen saamiseksi voidaan eri toimijoiden kesken käyttää joko informaalia tai formaalia lähestymistapaa. Virallisessa lähestymistavassa käytössä voivat muun muassa olla politiikan kehittäminen, ohjelmien johtaminen ja palveluiden toimittaminen. Halliganin ja muiden (2011, s. 75) sekä MAC:n (2004, s. 4) määritelmässä korostuu yhteistyö sektori- ja organisaatorajojen yli.

WG:n painopiste ja sen käyttökohteen laajuus voi vaihdella huomattavasti keskittyen esimerkiksi organisatoriseen tasoon, tiettyyn sosiaaliseen ryhmään, poliittiseen

¹ Management Advisory Committee

kysymykseen tai alaan, maantieteelliseen alueeseen tai palveluun. WG:tä hyödyntäessä erilaisiin tarkoituksiin lähestymistavat voivat erota toisistaan laajuuden perusteella hyvinkin paljon. Painopiste voi olla valtiohallinnon sisäisessä toiminnassa tai laajemmin hallintotavassa. Jälkimmäisellä tarkoitetaan muun muassa sellaista toimintaa, jossa painopiste ylittää julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin väliset rajat. (Colgan ja muut, 2014 s. 10.)

Pollit (2003, s. 35) on lähestynyt artikkelissaan *Joined-up governmentia*, WG:n yhtä vastinetta, määrittelemällä sille neljä eri päätavoitetta, jotka pyritään saavuttamaan toimintamallin avulla. Päätavoitteet koostuvat resurssien kustannustehokkaasta hyödyntämisestä, politiikkojen ristiriitaisuuksien ja jännitteiden poistamisesta, innovaatioiden edistämisestä sekä saumattomista palveluista. Resurssien kustannustehokkaassa käytössä on kyse voimavarojen paremman ja tehokkaamman käytön saavuttamisesta. Voimavarojen kustannustehokasta käyttöä voidaan edistää poistamalla eri palveluiden tai ohjelmien päällekkäisyyksiä tai ristiriitoja ja mittakaavaetuja. Kustannustehokkaampaa käyttöä resurssien osalta voidaan tehostaa esimerkiksi hyödyntämällä toimitiloja tai julkisia tiloja niiden tavanomaisen käyttöajan ulkopuolella. (Christensen ja muut, 2014, s. 443; Pollit, 2003, s. 35.)

Toinen tavoitteista koskee WG:n pyrkimyksiä politiikkojen ristiriitaisuuksien ja jännitteiden poistamiseksi sekä niiden tehokkuuden lisäämiseksi (Pollit, 2003, s. 35). Myös Colgan ja muut (2014, s. 11) ovat viitanneet WG:n tavoitteeksi eliminoida eri politiikkojen välistä ristiriitaa ja poikkileikkaamista. Christensen ja muut (2014, s. 433) käsittelevät politiikkojen ristiriitojen poistamista koskevassa motivaatiossa myös WG:n tavoitetta puuttua yhteiskunnan vaikeasti hallittaviin sosiaalisiin kysymyksiin tai ongelmiin. Vaikeasti hallittaviin kysymyksiin pyritään vastaamaan edistämällä toisiinsa liittyviä ja toisiaan tukevia ohjelmia. WG:tä käsittelevässä tutkimuksessa ja kirjallisuudessa näistä paikoittain jopa hallitsemattomista ongelmista ja kysymyksistä käytetään pirullisen ongelman käsitettä.

Innovaatioiden edistämisessä tavoitteena on tuottaa älykkäämpiä työskentelytapoja sekä aikaansaada ja edistää innovaatioiden syntymistä yhteiskunnassa. Uusien innovaatioiden aikaansaamiseksi on tuotava yhteen ihmisiä, jolla on toisistaan poikkeavat taustat, ammatit ja kokemukset. Eri sidosryhmien kokoaminen yhteen parantaa tietyillä politiikan osa-alueilla ideoiden liikkumista ja yhteistyötä, joka puolestaan edistää innovaatioiden syntymistä. (Christensen ja muut, 2014, s. 443; Pollit, 2003, s. 35.) Saumattomien palveluiden osalta WG:n päämääränä on tuottaa yhtenäisempi palveluiden kokonaisuus palveluita käyttävien kansalaisten näkökulmasta katsottuna. Saumattomista palveluista puhuttaessa käytetään ilmaisua "one-stop-shop" (yhden luukun periaate), joka tarjoaa palveluiden käyttäjille mahdollisuuden hoitaa asioitaan keskitetysti yhdessä paikassa. Saumattomia palveluita voidaan toteuttaa myös infomatiivisen nettisivun kautta, joka ohjaa ohjaa kansalaisen tämän tarpeen mukaan oikean viranomaisen tai palveluntuottajan palveluiden äärelle. (Pollit, 2003, s. 35.)

Colgan ja muut (2014, s. 13) ovat myös määritelleet tavoitteet, joita kohti WG:ssä pyritään etenemään. Päättävöitteet koostuvat yhteensä viidestä eri osa-alueesta, jotka osittain myötäilevät edellä käsiteltyjä Pollitin (2003) neljää WG:n päättävöitetta. Osa-alueita ovat makropoliittiset tavoitteet, pirulliset ongelmat, strategian mahdollistaminen, kriisien hallinta ja ulkoiset tekijät. Esitellyt päättävöitteet noudattavat osin niitä tekijöitä, jotka ovat toimineet muutosvoimana WG:n omaksumiselle (ks. Colgan ja muut, 2014). Makropoliittisilla tavoitteilla viitataan WG:n pyrkimyksiin pirstaloitumisen vähentämiseksi, joka on ollut seurausta New Public Managementin (NPM) omaksumisesta julkisessa hallinnossa. (Halligan ja muut, 2011, s. 78.) Lisäksi sen tavoitteena on ollut vahvistaa keskitettyä johtamista, varainhoitoa ja tilivelvollisuutta (Colgan ja muut, 2014, s. 13), joita NPM:n kulta-aikana hajautettiin suhteellisen voimakkaasti (Haveri, 2011, s. 137–138). WG:ta pidetään myös tehokkaana tapana käsitellä korkean tason strategisia kysymyksiä politiikassa, joista eräitä ovat turvallisuutta ja maanpuolustusta koskevat kysymykset. Tällöin puhutaan WG:stä strategian mahdollistajana. (Colgan ja muut, 2014, s. 14.)

Pirulliset ongelmat kuvaavat julkisen politiikan pyrkimyksiä puuttua pitkän aikavälin ongelmiin (Colgan ja muut, 2014, s. 14). Pirulliset ongelmat ovat ongelmia, jotka ovat vaikeasti tunnistettavia ja ymmärrettäviä sekä muuttuvan toimintakenttänsä vuoksi elinvoimaisia ja muuttuvia (Vartiainen, Ollila, Raisio & Lindell, 2013, s. 11). Colganin ja muiden (2014, s. 14) teoksessa on tuotu ilmi, että perinteiset hierarkiaa noudattavat hallitusjärjestöt tai -puolueet ovat usein epäonnistuneet käsittelemään kompleksisuutta sekä yhteiskunnan kohtaamien pirullisten ongelmien välistä vuorovaikutusta. Pirullisten ongelmien rajat saattavat tulevaisuudessa laajentua entisestään, jolloin tarvitaan enemmän WG:n tyyppistä toimintatapaa ongelmien ratkaisemiseksi. Näiden haasteiden lisääntyminen voivat tulevaisuudessa tehdä WG:stä normin ja osan politiikan kehittämistä.

Kriisien hallinnassa on nimensä mukaisesti kyse siitä, kuinka WG:tä on hyödynnetty osana kriisinhallintaa. Kriisitilanteiden suunnittelussa se edustaa suhteellisen yleisesti käytettyä näkökulmaa, jolloin sen voidaan todeta olevan soveltuva toimintatapa muun muassa luonnonkatastrofeihin ja ihmisten aiheuttamiin katastrofeihin sekä pandemioihin ja merkittäviin terveyteen uhkaaviin pandemioihin. (Colgan ja muut, 2014, s. 14.) Carayannopoulos (2016) on käsitellyt laajemmin artikkelissaan horisontaalisten mallien omaksumista osaksi kriisinhallintaa. Kriisinhallintaa ja WG:ta on kirjallisuudessa tarkasteltu usein toisistaan erillään tai erillisinä, vaikka tosiasiaa nämä sisältävät keskenään samankaltaisia piirteitä. Sekä kriisinhallinta, että WG kietoutuvat keskeisesti johtamisen, koordinaation, organisaatioiden luonteen sekä yksilöiden ja virastojen roolien ympärille. Erityisesti erilaisiin katastrofeihin vastatessa edellä mainitut ovat kriittisiä tekijöitä.

Kriisinhallinnan perinteiset mallit ovat keskittyneet usein vertikaalisiin rakenteisiin sekä hierarkiaa korostaviin ja vahvistaviin malleihin, kuten ylhäältä-ala tapahtuvaan toimintaan, käskytykseen ja kontrolliin tai keskitettyyn päätöksentekoon. Nykyään on kuitenkin tunnistettu, että horisontaalinen lähestymistapa kriisinhallintaan on vertikaalista rakennetta tehokkaampaa ja vaikuttavampaa. (Carayannopoulos, 2016 s. 254; Helsloot, 2008 s. 173.) Carayannopoulosen (2016, s. 254) mukaan perinteiset hallinnan mallit eivät ole

riittäviä reagoimaan erilaisiin kriisi- ja poikkeustilanteisiin. Useat laaja-alaiset kriisit ovat osoittaneet, että hierarkkiset hallinnan mallit eivät ota riittäväällä tavalla huomioon epävakaisuutta kriisitilanteissa. Vertikaalisten mallien ongelmaksi on myös osoitettu niiden kykenemättömyys tunnistaa eri toimijoiden välinen yhteistoiminta ja sen tärkeys osana kriiseihin reagoimista. Svedin (2009, s. 1) ja Carayannopoulos (2016, s. 254) ovat korostaneet molemmat tahoillaan, että vertikaalisen vastauksen sijaan kriisinhallinnassa tulisi suosia horisontaalista lähestymistapaa, johon sisältyy vaakasuoraa yhteistyötä yhteiskunnan eri toimijoiden välillä. Tämä lähestymistapa tarjoaa vastakohtaansa mukautumattoman tavan ratkaista haastavia yhteistyö- ja koordinoititehtäviä, jotka ovat tyypillisiä sektori- ja organisaatorajat ylittävissä kriisitilanteissa.

Ulkoisista tekijöistä puhutaan silloin, kun valtion hallitukseen kohdistuviin ulkoisiin paineisiin pyritään vastaamaan hyödyntämällä WG:tä. Julkiseen sektoriin ja sen hallintoon kohdistuvia paineita on useita, ja ne voivat olla lähtöisin kansalliselta tai globaalilta tasolta. Kirjallisuudessa ulkoisista tekijöistä on nostettu esille ainakin globalisaation aiheuttama kilpailu ja siihen vastaaminen, yhteiskunnan turvallisuuden ylläpitäminen, ilmastomuutoksen ja sen vaikutusten ymmärtäminen sekä ikääntyvä väestö. Paineita tuovat myös vaatimukset julkisen sektorin toiminnan ja palveluiden tehostamiseksi: julkisten palveluiden parantamiseksi käydään keskusteluja, mutta samaan aikaan julkisen sektorin kuluja ja kustannuksia pyritään vähentämään huomattavalla tavalla. (Kearney, 2009, s. 4.) Turvallisuuskysymykset ja globaali finanssikriisi ovat myös merkittäviä ulkoisia tekijöitä, jotka ovat toimineet ajureina julkisen sektorin uudistamiseksi (Halligan ja muut, 2011, s. 80).

Whole of Government julkisen hallinnon paradigmana

Carayannopoulos (2016, s. 253) on kuvaillut artikkelissaan WG:n olevan julkisen hallinnon toiminnassa uusi paradigman muutos tai työskentelytapa. Julkisessa hallinnossa tämä muutos on näkynyt toimintatapojen muutoksena, joita keskeisimpiä ovat olleet keskittyminen WG:n lopputuloksiin, eri toimintaohjelmien vastuunjaon johtamisessa

virastojen kesken, huomion kiinnittäminen kansalaisten kokemuksiin viranomaisten toiminnasta, horisontaalisen johtamisen tunnistamisessa sekä yhteistyöhön keskittymisessä kapasiteetin kehittämiseksi. Aiempi fokus on perustunut virastojen lopputuloksiin, toimintaohjelmien johtamiseen yksittäisen viraston näkökulmasta, asiakkaisiin ja yksittäisiin liiketoimiin, vertikaaliseen johtamiseen sekä kapasiteetin kehittämiseen keskittymällä virastokohtaisiin tarpeisiin.

Julkisen hallinnon toimintakentässä WG on omaksuttu useissa valtioissa keskeiseksi osaksi julkisen sektorin ja sen toimintojen reformia. Pohjoismaissa esimerkkiä ovat näytäneet muun muassa Norja, joka on omaksunut horisontaalisen toimintamallin hyvinvointihallinnon uudistamisessa sekä Suomi, jonka julkisen sektorin ja hallinnon uudistuksessa malli on ollut keskeisessä roolissa kolmen vuosikymmenen ajan. Suomessa WG:n omaksuminen on osoittanut vuosien varrella, että tavoitellut muutokset ovat saavutettavissa muuttamalla hallituksen työskentelytapoja ilman, että organisaatioiden välillä on tarvinnut tehdä formaaleja muutoksia vallan tai auktoriteetin suhteen. (Christensen ja muut, 2014, s. 440; Colgan ja muut, 2014, s. 18.)

Suomalaisessa hallinnon reformissa WG ilmenee hallitusohjelmien strategisissa ohjelmissa horisontaalisen politiikan painottamisena. Horisontaalinen politiikka toteutuu näissä strategioissa korostamalla tavoitteiden saavuttamista eri toimijoiden kyvykkyyksiä hyödyntämällä sekä panostamalla kaikilla tasoilla yhteistyöhön. WG:n hyödyntäminen julkisen hallinnon eri reformeissa on osoittanut, että toimintatapa on auttanut hallitusta tulemaan strategisemmaksi ja tuloskeskeisemmäksi, minkä lisäksi se on tarjonnut mahdollisuuksia parempaan avoimuuteen ja horisontaaliseen ajatteluun. Toisaalta suomalaisessa hallinnon reformissa on nostettu WG:n näkökulmasta kehittämisen tarpeessa olevia näkökohtia. Suomessa tulisi johdonmukaistaa palveluiden tarjoamista, parantaa suunnittelu- ja ennakointikykyään sekä vahvistaa valtionhallinnossa horisontaalisia yhteyksiä, jotta Suomi voisi vahvistaa omaa kapasiteettiaan. Kapasiteetin lujittamiseksi tulisi myös tavoitella parempaa kommunikointia ja implementointia sekä parempaa yhteistä näkemystä, mikä voidaan saavuttaa vahvistamalla johtajuutta kaikilla tasoilla. (Colgan ja muut, 2014, s. 18.)

Whole of Governmentin kustannukset ja riskit

WG:llä on useita tunnistettuja hyötynäkökulmia, mutta siihen liittyy useiden menetelmien tavoin myös kustannuksia ja riskejä, jotka on huomioitava ennen kuin toimintatapa otetaan osaksi organisaation toimintaa. Kaikista kunnianhimoisimmat WG:n muodot antavat suuria lupauksia, mutta voivat osoittautua huomattavasti kalliimmiksi ja kannattomiksi kuin etukäteen oli suunniteltu. Vaatimattomat muodot puolestaan tuottavat yleensä hillitympiä tuloksia, mutta ovat riskeiltään pienempiä ja turvallisempia. Siilomaiseen päätöksentekoon verrattuna horisontaalisuuteen perustuvat mallit voivat olla hauraita. (Pollit, 2003, s. 38.) Niiden hataruus perustuu pitkälti sidosryhmien suureen määrään, vaikeampaan valvomiseen ja arviointiin sekä epäonnistumisen riskiin ja kommunikoinnin kariutumiseen (Cabinet Office & Innovation Unit, 2000 s. 10).

WG:n onnistuneessa omaksumisessa tärkeässä asemassa on tapauskohtainen arvioiminen kustannuksista ja hyödyistä suhteessa vertikaaliseen lähestymistapaan (Cabinet Office & Innovation Unit, 2000, s. 16). Hyötyjen ja kustannusten arvioimisessa avainasemaan nousee sen ongelman määrittely, jonka ratkaisemiseen mallin avulla pyritään: mitä konkreettisempi ongelma on, sitä helpompi on etukäteen arvioida onnistumisen mahdollisuudet (Pollit, 2003, s. 46.) MAC (2004, s. 10) on kuitenkin korostanut, ettei WG:n soveltaminen ole suositeltavaa rutiininomaisissa ja suoraviivaisissa kysymyksissä. Sen hyödyntäminen epäsovivassa tilanteessa voi johtaa lopputulokseen, jossa yksittäinen toimija olisi löytänyt ratkaisun nopeammin ja tehokkaammin, mikäli se olisi toiminut itsenäisesti ongelman ratkaisemiseksi. Sen sijaan pirullisiin ongelmiin ja niihin vastaamiseksi WG:n on todettu olevan kannattava toimintatapa (Colgan ja muut, 2014, s. 11).

Tärkeintä WG:ssä on kuitenkin se, että sitä sovellettaisiin vain niihin tilanteisiin, joissa voidaan olla täysin varmoja mallin sopivuudesta. WG:stä aiheutuvien kustannusten vuoksi on oltava varmuus siitä, että malli on paras tapa saavuttaa halutut tulokset. WG on toimintatapana kallis ja aikaa vievä, minkä lisäksi kilpailevat poliittiset ohjelmat ja yhteisöjen toimintaohjelmat voivat heikentää sen tavoitteita. (MAC, 2004, s. 10.)

Sopivuutta arvioitaessa on tärkeää huomioida se seikka, ettei WG toimi yleispätevänä ratkaisuna kaikkiin ongelmiin (Cabinet Office & Innovation Unit, 2000, s. 16).

Cabinet Office & Innovation Unit (2000, s. 17) ovat esitelleet WG:n kaltaisten poikkileikkaavien interventioiden aiheuttamia kustannuksia ja hyötyjä. Esiin nostetut hyöty- ja kustannuskulmat ovat Pollitin (2003, s. 38) mukaan eräänlaisia variaatioita hänen esittämästään WG:n neljästä päätavoitteesta. Potentiaalisia haittoja aiheuttavat vastuunjaon epäselvyys palveluiden toimittamisessa ja toimintatavoissa. Lisäksi tarve kehittää ja ylläpitää entistä kehittyneempiä suorituskyvyn mittausjärjestelmiä aiheuttavat haasteita toimintatavan tehokkuuden ja vaikutuksien mittaamiselle. Horisontaalisen toimintatavan käynnistämistä aiheutuu organisaatiolle myös monenlaisia rahallisia kustannuksia. WG:n edellyttämät monialaiset työjärjestelyt ja tästä aiheutuva työn uudelleenjärjestely lisäävät johtamisesta aiheutuvia kustannuksia sekä muita kustannuksia organisaatiossa. WG vaatii usein myös muutoksia organisaation rakenteissa, mikä lisää organisatorisia kustannuksia sekä kustannuksia siirtyessä horisontaaliseen toimintatapaan. (Cabinet Office & Innovation Unit, 2000, s. 17.)

Edellä esiteltyjen kustannuskulmien lisäksi WG:hen sisältyy myös muita perustavanaalattaisia haasteita, jotka tulee ottaa huomioon menettelytavan yhteydessä. Perinteisissä lähestymistavoissa, joissa päätöksenteko ja koordinaatio tapahtuu ylhäältä-alasuunnassa, siilomainen rakenne tarjoaa organisaation jäsenille uskollisuutta ja jäsenyyttä yksittäiseen organisaatioon. Yksittäiseen organisaatioon kietoutuva uskollisuus ja jäsenyys lisäävät voimakasta sitoutumista organisaation ja sen jäsenten välillä. Vahvan ja henkilökohtaisen identifikaation eli samaistumisen tunnistaminen ja hyödyntäminen on haastavaa, sillä horisontaalisessa lähestymistavassa tavoitteet ovat usein abstrakteja ja monialaiset organisaatiot ovat luonteeltaan väliaikaisia. (Pollit, 2003, s. 46.)

2.3 New Public Governance kokonaisturvallisuuden taustalla

New Public Governancen (NPG) ytimessä on käsitys, jonka mukaan yhteiskunnan ja talouden ohjaamiseen sekä verkostojen johtamiseen julkisen hallinnon on toimittava

yhteistyössä yksityisen ja kolmannen sektorin kanssa. Julkinen hallinto on merkittäväällä tavalla riippuvainen tätä ympäröivästä yhteiskunnasta ja sen muista tekijöistä, joka estää sitä toimimasta itsenäisesti. Tätä julkisen hallinnon ja sidoksisuutta yhteiskunnasta ja sen toimijoista kuvaa käsite *governance*, joka muodostaa NPG:n ytimen. Governance suomennetaan hallinnaksi ja siinä on yksinkertaisimmillaan kyse verkostoihin perustuvasta hallinnasta. (Haveri, 2011, s. 135.) Myös Pollit ja Bouckaert (2017) ovat viitanneet näiden kahden sidoksisuuteen esittämällä NPG:n olevan yksi hallinnan malleista. Siinä on kyse muiden yhteiskunnallisten toimijoiden sisällyttämisestä hallinnon eri prosesseihin. Toimivan hallinnan tueksi julkisen hallinnon on kehitettävä yhdessä yksityisen ja kolmannen sektorin kanssa toimintatapoja, jotka lisäävät yhteistyötä (Haveri, 2011, s. 135).

Kooiman (1993a) on määritellyt hallinnan kuvailemalla sitä malliksi tai rakenteeksi, joka ilmenee sosiaalipoliittisissa järjestelmissä eri toimijoiden välisen vuorovaikutteisen toiminnan yhteisenä tuloksena tai seurauksena. Tätä mallia tai rakennetta ei voida supistaa yhteen tiettyyn toimijaan tai ryhmään. Monimuotoisuuden, dynamiikan ja kompleksisuuden käsitteet muodostavat hallinnan keskeisimmät piirteet. Hallinnalla viitataan myös sellaiseen toimintaan, missä organisaatio toimii yhdessä sen kumppaneiden, sidosryhmien ja verkostojen kanssa vaikuttaakseen julkisen politiikan tuloksiin (Loeffler, 2016, s. 207).

NPG:n juuret ovat Osbornea (2010, s. 9) mukaillen vahvasti institutionaalisessa teoriassa ja verkkoteoriassa, mikäli mallia tarkastellaan julkisten palveluiden tarjoamisen paradigman kautta. Malli keskittyy organisaatioiden välisiin suhteisiin sekä prosessien hallintaan, jotka ovat riippuvaisia julkisten palveluiden velvoitteiden ja ympäristön välisestä vuorovaikutuksesta. Pollit ja Bouckaert (2017, s. 22) ovat viitanneet samaan ajatukseen toteamalla, että jotkin muodot *governance*sta perustuvat nimenomaan verkostomaiseen lähestymistapaan ja useammat puolestaan horisontaalisuuteen. Institutionaalisessa ja verkkoteoriassa valtiota tarkastellaan pluraalista näkökulmasta, jossa toisistaan riippuvaiset toimijat vaikuttavat julkisten palveluiden tuottamiseen sekä lukuisat eri prosessit vaikuttavat päätöksentekojärjestelmään. (Osborne, 2010, s. 9.)

Verkostomainen lähestymistapa ja horisontaalisuus ottavat päätöksenteossa paremmin huomioon laajemmat joukot sosiaalisia toimijoita, jolloin hallituksen toimintaa voidaan tehostaa ja legitimoida (Pollit ja Bouckaert, 2017, s. 22). Yhteiskunnan talouden ohjaukseen vaadittavassa yhteistyössä verkostoilla on merkittävä rooli, minkä lisäksi verkostot myös mahdollistavat osallistumisen julkisen politiikan implementoimiseen eri toimijoiden välillä (Haveri, 2011, s. 135). NPG:n myötä on painotettu kansalaisten osallisuutta ja kolmannen sektorin roolia sosiaalipalveluiden tuottamisessa. NPG:n ydinelementin luo yhteistuotanto, jonka avulla voidaan edistää sellaisia kokonaisuuksia, joissa julkiset palveluntuottajat ja julkisen palvelun tarjoamiseen osallistuvat kansalaiset toimivat yhdessä. (Pestoff, 2011, s. 15.)

Koordinaatiomekanismi hallinnan eri muodoissa ja malleissa rakentuu sidosryhmien välillä verkostoina ja kumppanuuksina. Verkostojen ja kumppanuuksien hyödyntäminen tarjoavat erilaisia resursseja ja taitoja monimutkaisten ongelmien kohtaamiseen ja niihin vastaamiseen. (Pollit & Bouckaert, 2017, s. 22.) NPG noudattaakin WG:n kanssa samankaltaista ajattelumallia siitä, että julkinen hallinto luovii sellaisten ongelmien ja kysymysten parissa, jotka ovat yhä useammin pirullisia (Haveri, 2011, s. 135). Verkostonäkökulmaan perustuvien mallien tai muotojen perusteltu tarve pirullisten ongelmien ratkaisemisessa voidaan osoittaa toteamalla, ettei pirullisia ongelmia voida selvittää ilman eri toimijoiden välistä yhteistyötä (Lindell, Ollila & Vartiainen, 2014, s. 86). Kooiman (1993b, s. 4) on kiteyttänyt yhteistyön tärkeyden kompleksisten, dynaamisten ja monimuotoisten ongelmien ratkaisussa toteamalla, ettei yhdelläkään toimijalla ole riittävää tietoa tai taitoa ongelmien ratkaisemiseksi. Tietojen ja taitojen puutteellisuus yksittäisen toimijan näkökulmasta johtuu riittävän yleiskuvan puutteesta, jolloin ongelmien ratkaisemiseksi tarvittavien välineiden tehokas käyttäminen on haastavaa. Yksittäisellä toimijalla ei myöskään yleensä ole riittävää potentiaalia tilanteiden ja ongelmien hallitsemiseksi.

NPG:n mallin hyödyntäminen on perusteltua tapauksissa, joissa panosta poliittishallinnolliseen järjestelmään täydennetään suuremmilla kansalaisosallistumisen eri muodoilla.

lhannetapauksessa kansalaisosallistumisen muodot ylittävät suppeat intressit, joita eliittien intressiryhmät edistävät. NPG:n pyrkimyksenä on purkaa siilomaista rakennetta julkisessa hallinnossa sekä parantaa keskusteluyhteyksiä ja neuvotteluvalmiuksia viranomaisten kesken ja eri tasoilla. Mallin tavoitteena on myös edistää vuorovaikutusta julkishallinnon ja elinkeinoelämän välillä, joka saavutetaan luomalla verkostoja ja kumppanuuksia. Monialaisuuteen perustuvassa yhteistyössä ideana on vuorovaikutuksen kautta vaihtaa ja yhdistellä ideoita sekä resursseja muiden toimijoiden kesken, jonka lopputuloksena voidaan saavuttaa tehokkaampi ja demokraattisempi hallintotapa. Kauaskantoisempi päämäärä on tehdä molemminpuolisesta oppimisesta helpompaa sekä rakentaa uusille ja innovatiivisille ratkaisuille yhteinen omistajuus. (Torfing & Triantafillou, 2013, s. 15.)

NPG:stä puhuttaessa voidaan viitata myös globalisaatioon hallinnan määrittelyssä. Lukuisissa instituutioiden virallisissa ja epävirallisissa verkostoissa normi- ja päätöksentekoprosesseihin osallistuu yhä suuremmissa määrin valtiosta riippumattomia toimijoita. Yksittäisellä valtion hallituksella on aiempaan verrattuna pienempi rooli politiikan saralla ja sen asema suhteessa muihin toimijoihin on entistä tasavertaisempi. (Kennet, 2010, s. 31.) Globalisaation lisääntymisen myötä on kehittynyt uusi perinteisten valtion rajat ylittävä julkinen järjestys. Globaalissa hallinnassa toimintaideana on ottaa hallintojärjestelmä huomioon niillä ihmistoiminnan tasoilla, joissa tavoitteiden saavuttamisella on valtiollisten rajojen ylittäviä vaikutuksia. Toiminnan tasot kattavat kaiken aina yksittäisistä kansalaisista aina kansainvälisiin järjestöihin. (Kennet, 2010, s. 20.)

Dingwerthin ja Pattbergin (2006, s. 192) mukaan globaali hallinta sitouttaa yhteen monen toimijan näkökulman sekä yhdistää horisontaalisesti kansalliset ja kansainväliset toimijat. Globaalin julkisen politiikan ja hallinnon huomioiminen on tärkeää, sillä globaalisti toimiva politiikka toimii yhdessä kansallisen päätöksentekoprosessin kanssa. Siitä huolimatta, että globaalia hallintaa korostetaan entistä voimakkaammin, ei yksittäisen valtion merkitys kuitenkaan ole heikentymässä. Vaikka nykypäivänä valtio itsessään on harvoin

itsenäinen toimija, ei siitä voida luopua uuden maailmankansalaisuuden seurauksena. (Kennet, 2010, s. 21.)

NPG hallintoajattelun uudistajana

NPG:n omaksuminen osaksi hallintoajattelua on saanut alkunsa 2000-luvulla nousseesta kritiikistä NPM:ää kohtaan. NPM:n on NPG:tä edeltänyt hallintoreformin malli, jonka tarkoituksena on ollut tehdä julkisesta hallinnosta tehokas ja kuluttajalähtöinen omaksumalla yritysmaailman metodeja julkiseen hallintoon. (Pollit & Bouckaert, 2017, s. 22.) Mallin keskeisenä osana pidetään tilivelvollisuutta, joka nousi 1980–1990-luvulla tärkeäksi osaksi julkisjohtamista. Samalla keskeisiksi arvoiksi nousivat tehokkuus, taloudellisuus ja vaikuttavuus, jotka ovat edelleen tärkeitä julkisen hallinnon toiminnassa. Tilivelvollisuuden korostaminen toi kuitenkin haasteita mallin kulta-aikana, sillä julkishallinnon vastuukysymykset ovat monin paikoin monimutkaisempia ja haastavampia kuin yritysmaailmassa. (Hyyryläinen & Lehto, 2014, s. 19.)

Toisin kuin NPG:ssä, NPM näkee palveluita käyttävät henkilöt enemmän asiakkaina tai kuluttajina kuin kansalaisina. Tällaisen käsityksen ongelmaksi on noussut oletamus, jonka mukaan kansa on tyytyväinen, mikäli julkiset palvelut ovat hyvät eikä sellaisilla seikoilla, kuten valvonnan ja poliittisen osallistumisen kapasiteetin vähentymisellä ole merkitystä. (Peters, 2011, s. 23.) NPG:n ydintoimintojen voidaankin katsoa olevan korjausliikkeitä sitä edeltävään malliin ja siinä ilmenneisiin ongelmiin. NPG on palauttanut joitakin byrokraattisen hallinnon elementtejä, kuten laillisuuden, byrokraattisuuden ja tasa-arvon. Vaikka NPG on ollut osittainen korjaustoimi takaisin kohti byrokraattista hallintoa, ei julkishallinnon rooli tästä huolimatta palautunut takaisin lähtöpisteeseen. NPG:n myötä julkisen hallinnon rooli on muuttunut toiminnan käynnistäjäksi ja koordinoivaksi tahoksi. (Hyyryläinen & Lehto, 2014, s. 19–20.)

Torfinigin ja Triantafilloun (2013, s. 20) mukaan NPG:n keskeinen ero NPM:ään on yhteistyön korostuminen eikä niinkään kilpailu pirullisten ongelmien ratkaisemisessa

tehokkaiden, demokraattisten ja innovatiivisten ratkaisujen kautta. Julkisen hallinnon riippuvuus muista ympäröivistä tekijöistä sekä haasteiden ja ongelmien monimutkaistuminen on saanut aikaan liikehdintää kohti verkostomaista hallintatapaa. (Hyyryläinen & Lehto, 2014, s. 19.) Perinteiseen byrokraattiseen hallintoon verrattuna NPG:n mallissa kansalainen nähdään yhteisönsä aktiivisena jäsenenä, jonka vaikuttamis- ja osallistumismahdollisuudet ovat edustuksellista demokratiaa ja asiakasnäkökulmaa laajemmat (Haveri, 2011, s. 137).

Vaikka julkisen hallinnon reformien kehityskulku on lähtökohtaisesti edennyt suoraviivaisesti byrokraattisesta hallinnosta yrittäjämäiseen ja tehokkuutta korostavaan näkökulmaan sekä sitä kautta verkostomaiseen malliin, 2000-luvulla yksittäisten mallien korostuminen ei ole ollut enää yhtä systemaattista. Liikehdintää on tapahtunut verkostojen hallinnan, yrittäjämäisen hallinnon ja byrokraattisen mallin välillä, lähtökohtaisesti käyttäen tilanteeseen parhaiten sopivaa mallia. Pyristelyt verkostomaisista ja yrittäjämäisistä näkökulmista ovat olleet pyrkimyksiä keskittää ja tiivistää hallintoa sekä lisätä kontrollia aiempien mallin jälkeen, joiden vaikutuksesta hallinto ja kontrolli ovat hajaantuneet laajemmalle toimintakentälle. (Haveri, 2011, s. 137–138.)

Aihetta käsittelevässä kirjallisuudessa on esitetty, että NPG:tä käytettäisiin harvoin itsenäisenä mallina, vaan tämä esiintyisi rinnakkain muiden mallien kanssa (ks. Torfing & Triantafillou, 2013). Tätä ajatusta puoltavat myös Pollit ja Bouckaert (2017), joiden mukaan hallinnan käsitteen ja ideologian käyttöönottoa on perusteltu sen edustavan laajempaa ja kattavampaa käsitettä kuin hallitus itsessään. Vaikka käsite tarjoaa laajemman näkökulman, sitä ei voida pitää vaihtoehtona hallitukselle. Syynä tähän on hallituksen rooli hallinnan yhtenä tärkeimpänä osatekijänä.

NPG:n haasteita

NPG:n toiminta perustuu pitkälti ajatukseen, jonka mukaan eri toimijat osallistuvat aktiivisesti päätöksentekoon yhteiskunnassa, mikäli tällaiseen osallistumiseen annetaan mahdollisuus. Tällainen oletus voi johtaa NPG:n kannalta kaksijakoiseen ongelmaan,

jossa toisessa kansalaiset tai sidosryhmät eivät joko kykene tai halua osallistua päätöksentekoon. Haasteena on löytää keinot, joilla yhteiskunnan eri jäsenet saadaan aktivoitua osaksi päätöksenteon prosessia. Osallistumisen ongelma ei rajaudu pelkästään yksittäisiin kansalaisiin tai väestöryhmiin, vaan haluttomuutta osallistumiseen voidaan havaita myös viranomaisten keskuudessa. (Torfing & Triantafillou, 2013, s. 17–18.)

Toinen ongelmatilanne liittyy eriarvoiseen osallistumiseen ja sen käsittelyyn. Siinä missä klassinen byrokratia ja julkishallinto perustuu kansalaisten tasa-arvoiseen vaikutusvaltaan äänestysoikeuden kautta, NPG antaa ymmärtää, että tätä ideaalia on täydennetty selektiivisellä osallistumisella. Valikoiva osallistuminen vahvistaa entisestään nykyisiä eroja yksilöiden välisissä resursseissa ja sosiaalisessa pääomassa. Tämä johtaa tilanteeseen, jossa yhteiskunnassa vaikuttavassa asemassa olevat, kuten poliitikot ja hallinnon ylimmät johtohahmot, joutuvat varmistamaan eri keinoin, että osallistavat poliittiset prosessit eivät päädy rajatun joukon hallitsemiksi. NPG byrokratian mahdollistajana on tiivistetty ajatukseen, jonka mukaan mallin toteutuminen riippuu pitkälti vallan säilyttämisestä vaalein valittujen poliitikkojen keskuudessa. Byrokratia ei tarjoa täydellisiä tai kokonaisia edellytyksiä onnistuneelle NPG:lle, mutta on ehto tämän toteutumiselle ylipäätään. (Torfing & Triantafillou, 2013, s. 17–18.)

Kansalaisten ja viranomaistahojen osallistumisen puutteet eivät jää NPG:n osalta tämän ainoiksi ongelmiksi, vaan haasteeksi nousevat myös mallin ytimeen eli yhteistyöhön liittyvät tekijät. NPG:n kaltainen toiminta edellyttää monialaista yhteistyötä eri yhteiskunnan tasojen kanssa, eikä yhteistyö katso yksityisen, julkisen tai kolmannen sektorin rajoja vaan työtä tehdään yhdessä läviestäen kaikki sektorit. Yhteistyön voidaan katsoa olevan mallin kannalta merkityksellistä ja sen elinehto, mutta sen olemassaoloa ei voida todeta täysin ongelmattomaksi. Kun yhteistyötä tehdään laajasti eri organisaatioiden välillä ja eri tasoilla, on kiinnitettävä huomiota organisaatioiden valtasuhteisiin prosessinhallinnassa sekä käskyvallan hierarkkisiin linjoihin, joihin ministeri- tai hallintovastuun periaate pohjautuu. Organisaatioiden valtasuhteisiin viitataan tässä yhteydessä haasteeseen, jossa prosessia hallitsee ja määrää suhteessa muihin älykkäämpi ja vahvempi julkinen

toimija. Poliitiikan koordinointi ja julkisen talouden valvonnan keskittäminen ovat aikaansaaneet haasteita yhteistyön näkökulmasta asettamalle julkisille toimijoille yksityiskohdaisia suoritusvaatimuksia. Johtavan valtionhallinnon toimijan tulisi kannustaa alemman tason toimijoita luomaan omia ja yhteisiä standardeja ja tavoitteita, jotka tukevat yhteistyön toteutumista eri toimijoiden välillä. (Torfing & Triantafillou, 2013, s. 18.)

WG:ssä voidaan myös kohdata haasteita, jotka liittyvät hierarkkisiin linjoihin. Tällä viitataan tilanteeseen, jossa tietyllä politiikan toiminta-alueella tehdään yhteistyötä keskenään erilaisilla hallinnon tasoilla. Projekteissa vastuu jakautuu siten, että pääasiallinen vastuunkantaja on ministeriötason toimija tai jokin hallinnon toimija. Päävastuun osoittaminen yhdelle ylemmän tason toimijalle edesauttaa toiminta-ajatusta, jonka mukaan hallinnollinen tai ministeriötason toimija ei voi syyttää alemman tason toimijoita poliittisesta väärinkäytöksestä, sillä tämä on itse vastuussa alemman tasojen toiminnasta. Päävastuun jakaminen yhdelle tasolle voi kuitenkin kannustaa välttämään riskinottoa ja toimimaan turvallisesti sekä torjumaan innovaatioita ja ideoita. Sen sijaan, että päävastuulliset toimijat siirtäisivät vastuuta alemman tason toimijoille, kannattavampaa olisi rohkaista eri tahoja kehittämään yhteistyötä parantavia menetelmiä. (Torfing & Triantafillou, 2013, s. 18.)

2.4 Teoreettisen viitekehyksen yhteenveto

Kokonaisturvallisuus määritellään teoriaa käsittelevässä toisessa alaluvussa kokonaisuudeksi, jossa elintärkeisiin toimintoihin kohdistuviin uhkiin ja riskeihin on varauduttu laajan yhteistoiminnan keinoin yhteiskunnan eri toimijoiden kanssa (Sanastokeskus TSK ry, 2017, s. 16; VN, 2017, s. 5–7). Elintärkeiden toimintojen turvaamiseksi viranomaiset, elinkeinoelämä, järjestöt ja kansalaiset osallistuvat varautumistoimintaan (VN, 2017, s. 5–7). Tämä ajatus noudattaa tutkielmassa käsiteltäviä horisontaalisen johtamisen mallien toiminta-ajatusta, jonka mukaan julkisella sektorilla tavoitteiden saavuttaminen tai ongelmien ratkaiseminen edellyttää organisaatio- ja sektorirajat ylittävää toimintaa. Erityisesti pirullisten ongelmien ratkaisu vaatii yhteistyötä, sillä yksittäisellä toimijalla ei ole riittävästi tietoa ja osaamista, jotta ongelmia voitaisiin ratkaista muista erityyksissä. (Kooiman, 1993b, s. 4.) VN (2017, s. 5) on kiteyttänyt kokonaisturvallisuuden ymmärtämisen kuvailemalla sitä yhteistoimintamalliksi, jossa turvallisuutta koskevaa tietoa jaetaan ja analysoidaan yhdessä sekä toimijat suunnittelevat, harjoittelevat ja toimivat yhdessä.

Teoreettisen viitekehyksen ensimmäisessä alaluvussa käsitellään turvallisuutta kokonaisturvallisuuteen liittyvänä käsitteenä. Turvallisuutta voidaan tarkastella subjektiivisesta näkökulmasta eli miten yksilöt kokevat itse turvallisuuden ja turvattomuuden tunteet sekä objektiivisesta näkökulmasta eli tilana, jossa yhteiskuntaan kohdistuviin uhkiin ja riskeihin varauduttu konkreettisin toimenpitein (Limnell ja muut, 2014 s. 27–36; Sanastokeskus TSK ry, s. 16; Stevenson, 2010). Kokonaisturvallisuutta koskevissa strategia-asiakirjoissa ja muissa viranomaisasiakirjoissa turvallisuuden käsittely painottuu vuorottain subjektiivisen ja objektiivisen turvallisuuden välillä. Siinä missä osassa elintärkeiden toimintojen turvaamisessa on kyse konkreettisista toimista uhkia ja riskejä vastaan, osassa on kyse nimenomaan yksilöiden kyvystä sietää ja kohdata häiriötilanteita ja poikkeusoloja.

Elintärkeiden toimintojen osalta erityisesti henkisen kriisinkestävyuden ylläpitäminen viittaa subjektiiviseen käsitykseen turvallisuudesta, sillä siinä on kyse yksilöiden,

yhteisöjen ja yhteiskunnan kyvystä kestää kriisien aiheuttamat henkiset paineet ja selviytyä niiden vaikutuksilta. Muiden elintärkeiden toimintojen turvaaminen vaikuttaa välillisesti subjektiiviseen kokemukseen. Esimerkiksi välttämättömien peruspalveluiden turvaaminen ylläpitää kansalaisten fyysistä toimintakykyä, joka edistää ja ylläpitää yksilöiden kokemusta omasta henkisestä kriisinkestävyydestä. Henkiseen kriisinkestävyyteen vaikuttaa myös se, miten muut elintärkeät toiminnot pystytään turvaamaan normaalista poikkeavissa tilanteissa (VN, 2017, s. 22).

Teoriaa käsittelevässä luvussa on tutkimuskirjallisuuden perusteella voitu tulla lopputulokseen, jonka mukaan hallintaan perustuvissa malleissa on keskenään samoja piirteitä, mutta toisaalta nämä myös painottavat keskenään hieman eri asioita. Taulukkoon 1 on koottu NPG:n ja WG:n keskeisimpiä piirteitä ja toiminnan tavoitteita. Sekä NPG että WG ovat molemmat hallinnan reformeja, jolloin molemmissa menetelmissä on syvimmillään kyse verkostoihin perustuvasta hallinnasta (Haveri, 2011), joka on myös yksi näitä malleja yhdistävä tekijä. Tätä puoltaa myös ajatus, jonka mukaan kokonaisturvallisuudessa korostuu yhteiskunnan laaja-alainen verkostoineisuus sekä näissä verkostoissa toimiminen ja niiden hallitseminen (VN, 2017). Verkostoihin perustuvan hallinnan taustalla on vaikuttanut ajatus, jonka mukaan julkinen hallinto on voimakkaasti riippuvainen tätä ympäröivästä yhteiskunnasta ja sen muista tekijöistä, joka estää sitä toimimasta itsenäisesti ja pakottaa sen toimimaan yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa (Haveri, 2011, s. 135).

Malleja yhdistävä tekijä on myös ajatus organisaatio- ja sektorirajat ylittävästä toiminnasta, jonka avulla voidaan saavuttaa yhteisiä tavoitteita tai saada ratkaisu johonkin ongelmaan. Kirjallisuudessa tällaisiksi päämääriksi lueteltiin muun muassa julkisella sektorilla toiminnan tehostaminen ja vaikuttavuuden lisääminen, siilomaisuuden vähentäminen sekä saumattoman hallinnon ja palveluiden edistäminen. (Christensen ja muut, 2014; Colgan ja muut, 2014; Ling, 2002; MAC, 2004; Torfing & Triantafillou, 2013)

Tutkielman kannalta merkittäväksi päämääräksi nousee pirullisten ongelmien ratkaiseminen ja kompleksisuuden käsitteleminen, sillä yhteiskuntaan kohdistuvat

turvallisuusuhkat ovat dynaamisia, rajat ylittäviä ja muuntuvia – aivan kuten pirullisille ongelmille on tyypillistä (Vartiainen ja muut, 2013, s. 11; VN, 2017, s. 6). Pirulliset ongelmat ovat olleet yksi niistä tekijöistä, jotka ovat edesauttaneet WG:n ja NPG:n kaltaisten hallinnan reformien syntymistä. (Christensen ja muut, 2014, s. 433; Colgan ja muut, 2014, s. 14; Pollit, 2003). Pirullisiin ongelmiin on pyritty löytämään vastaus laajemman yhteistyön ja horisontaalisen lähestymistavan kautta, kun aiemmat vahvaan hiarkiaan ja vertikaalisuuteen perustuvat julkisen hallinnon reformit ovat epäonnistuneet käsittelemään kompleksisuutta ja pirullisia ongelmia. (Colgan ja muut, 2014, s. 14.) Horisontaalisten mallien hyödyntäminen julkisessa hallinnossa kompleksisuuden käsittelemiseksi on perusteltua, sillä pirullisia ongelmia on jo lähtökohtaisesti mahdotonta ratkaista toimimalla eristyksissä (Lindell ja muut, 2014, s. 86). Tämän lisäksi yhteistyön merkitystä ongelmien ratkaisemissa korostaa entisestään julkisen hallinnon vahva riippuvuussuhde toimintaympäristöön ja sen toimijoihin, joka estää sitä ylipäätään toimimasta itsenäisesti (Harver, 2011, s.135).

Taulukko 1. Teoreettisen viitekehyksen yhteenveto

	New Public Governance	Whole of Government
Toiminnan ydin	Verkostoihin perustuva hallinta	Verkostoihin perustuva hallinta
	Verkostojen ja kumppanuuksien luominen	Vastuun hajauttaminen/jaettu vastuu
	Päätöksentekoprosessiin osallistuminen julkisen hallinnon ulkopuolelta?	Riippuvuussuhteessa olevien organisaatioiden toiminnan ohjaaminen
	Organisaatio- ja sektorirajat ylittävä toiminta, kansalaisten osallistuminen	Organisaatio- ja sektorirajat ylittävä toiminta
Tavoitteet	Julkisen hallinnon toiminnan tehostaminen ja päätösten legitimointi	Julkisen sektorin yhtenäisyys, koordinointi ja kapasiteetti
	Tehokkaampi ja demokraattisempi hallintotapa	Julkisen hallinnon tehokkuus ja vaikuttavuus
	Siilomaisuuden purkaminen julkisessa hallinnossa	Julkisen sektorin siilomaisuuden poistaminen/toiminnan yhtenäistäminen organisaatioissa
	Vuorovaikutus julkishallinnon ja elinkeinoelämän välillä/viranomaisten kesken	Saumaton hallinto ja palvelut

	Pirullisten ongelmien ratkaiseminen/kompleksisuuden käsittelemisen	Pirullisten ongelmien ratkaiseminen/kompleksisuuden käsittelemisen
	Kansalaisosallisuuden parantaminen	

Pirullisten ongelmien lisäksi siilomaisen rakenteen poistaminen ja julkisen sektorin pirstaleisuuden vähentäminen ovat molempia malleja yhdistävä tekijä ja tutkielman kannalta tärkeä seikka. Julkisen hallinnon toiminta perustuu yhteistyöhön, josta on muodostunut toiminnan ylläpitämisen elinehto. Samaan aikaan julkisen hallinnon toiminta sekä erityisesti sosiaali- ja terveystalouden toimintakenttää kohti on osoitettu kritiikkiä yhtenäisen rakenteen puuttumisesta ja sirpaleisesta toiminnasta (ks. Virtanen, Suoheimo, Lamminmäki, Ahonen & Suokas, 2011). Tästä toimintaympäristön ja sen toimijoiden riippuvuussuhteesta johtuen se tarvitsee erilaisten tavoitteiden saavuttamiseksi ja ongelmien ratkaisemiseksi yhteistyötä. Tästä riippuvuussuhteesta esimerkkinä voidaan pitää peruspalveluiden järjestämistä, johon osallistuvat yksityinen ja kolmas sektori. Kun palveluiden järjestäminen jo itsessään on yhteistyön tulos, myös palveluiden turvaaminen poikkeuksellisina aikoina edellyttää yhteistoimintaa.

3 Tutkimuksen menetelmä ja aineisto

Tutkielman tutkimusaineistoina käytetään valtionhallinnon laatimia turvallisuuteen liittyviä strategioita, joista mukaan valikoituvat *Sisäisen turvallisuuden strategia*, *Yhteiskunnan turvallisuusstrategia 2017*, *Yhteiskunnan turvallisuusstrategia 2010*, *Suomen kyberturvallisuusstrategia 2013* ja *Suomen kyberturvallisuusstrategia 2019*. Lisäksi aineistona käytetään STM:n laatimia julkaisuja, jotka käsittelevät kokonaisturvallisuutta ja kyberturvallisuutta sosiaali- ja terveydenhuollon näkökulmasta, joita ovat *Sopimusperusteinen varautuminen: Ohje sosiaali- ja terveydenhuollon toimijoille*, *Valmius- ja jatkuvuuden hallintasuunnitelma: Ohje sosiaali- ja terveydenhuollon toimijoille* sekä *Kyberturvallisuus: Ohje sosiaali- ja terveydenhuollon toimijoille*. Muita tutkielmassa käytettäviä, viranomaisten ja muiden toimijoiden laatimia, julkaisuja ja aineistoja ovat *Turvallinen Suomi 2018: Tietoja Suomen kokonaisturvallisuudesta* ja *Kansallinen riskiarvio 2018*.

Aineistoissa on otettu sosiaali- ja terveydenhuollon sektorille laadittujen viranomaistekstien lisäksi huomioon myös muut turvallisuutta ja kokonaisturvallisuutta käsittelevät strategia- ja viranomaistekstit, sillä pelkästään sosiaali- ja terveydenhuollon näkökulmaa käsittelevän aineiston käyttäminen rajaa aineiston tutkimuksen kannalta liian suppeaksi. Toisaalta STM:n julkaisujen käyttäminen tutkimuksessa muiden viranomaistekstien lisäksi on perusteltua siinä valossa, että tutkielma näkökulmaksi on valittu nimenomaan sosiaali- ja terveydenhuolto. Aikajänteeksi aineistolle on asetettu kymmenen vuotta, sillä tätä pidemmässä ajassa turvallisuuden merkitys ja turvallisuusuhat ovat muuttuneet merkittävästi. Uhkakuvat muuttuvat jatkuvasti ja usein nopealla aikasyklillä, joten tätä vanhempaan aineistoon tukeutuminen ei ole tarkoituksenmukaista. Aikarajauksella tukee myös kokonaisturvallisuusajattelun tai -käsityksen lyhyt historia: käsitteenä kokonaisturvallisuus on kovin nuori (Anttila ja muut, 2014). Tällä aikarajauksella tutkielman ulkopuolelle jäävät muun muassa STM:n sosiaalihuoltoa ja terveydenhuoltoa koskevat valmiussuunnitteluoppaat.

Sopimusperusteinen varautuminen on sosiaali- ja terveydenhuollon toimijoille laadittu ohjeistus, jonka avulla organisaatioissa voidaan suunnitella ja kehittää

sopimusperusteista varautumista. Julkaisussa kuvataan sopimusperusteisen varautumisen periaatteita ja toimintamalleja, joiden avulla pyritään varmistamaan kriittisten sopimusten sisällöt häiriötilanteisiin varautumisen näkökulmasta. Ohjeessa on myös kuvattu varautumisen ja riskienhallinnan erilaisia yhteistoiminnan muotoja, joita voidaan toteuttaa eri sidosryhmien ja kumppaneiden kanssa. (Savolainen & Vuorinen, 2019, s. 3.)

Valmius- ja jatkuvuudenhallintasuunnitelma on vuonna 2019 julkaistu STM:n ohje sosiaali- ja terveydenhuollon toimijoille. Sen tarkoituksena on ohjeistaa sosiaali- ja terveydenhuollon valmiussuunnittelun ja varautumisen kehittämistä ohjaamalla sektorilla tehtävää valmiussuunnittelun laatimista. Valmius- ja jatkuvuudenhallinnan suunnitteluohje tarjoaa perusteita sille, miten sosiaali-, terveyden- ja ympäristöterveydenhuollossa voidaan varautua häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin. Ohje perustuu Kuntien jatkuvuudenhallinta -konseptiin (KUJA), jonka Suomen Kuntaliitto on kehittänyt organisaatioiden tueksi valmiuden ja toimintakyvyn kehittämiseksi ja rakentamiseksi kaikkien tilanteiden varalta. (Vuorinen, 2019b, s. 3.)

Kolmas STM:n laatima varautumista ja valmiutta käsittelevä ohjeistus sosiaali- ja terveydenhuollon toimijoille on *Kyberturvallisuus*. Julkaisu on osa STM:n ja Suomen kuntaliiton kehittämishanketta, jonka tarkoituksena on kehittää valmius- ja jatkuvuudenhallintaa sosiaali- ja terveydenhuollon rakenteissa. Yhdessä *Sopimusperusteisen varautumisen* sekä *Valmius- ja jatkuvuudenhallintasuunnitelman* kanssa *Kyberturvallisuus* muodostaa *Valmius- ja jatkuvuudenhallinta sote-rakenteissa-kokonaisuuden*. (Savolainen & Vuorinen, 2019, s. 3; Vuorinen, 2019a, s. 11; 2019b, s. 3.) Ohje pitää sisällään toimialan kyberturvallisuuden periaatteet sekä olemassa olevat ohjeet ja suositukset, jotka ovat välttämättömiä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden ohjaamisessa, hankinnassa ja tuottamisessa. (Vuorinen, 2019a.) Aineistoa käytetään osana tutkielmaa sillä, ohje perustuu alempana esiteltävään Suomen kyberturvallisuusstrategiaan (Vuorinen, 2019, s. 3), joka puolestaan on osa Yhteiskunnan turvallisuusstrategian toimeenpanoa (VN, 2017, s. 7).

Sisäisen turvallisuuden strategiaa kuvaillaan tiekartaksi, jonka avulla Suomesta pyritään tekemään maailman turvallisimaa maata. Strategiassa tuodaan esiin Suomen sisäiseen turvallisuuteen lähitulevaisuudessa vaikuttavat muutosvoimat sekä esitetään toimenpidekokonaisuudet ja toimenpiteet, joiden avulla pyritään hallitsemaan kyseiset muutosvoimat. Sisäisen turvallisuuden strategia täydentää aiempia turvallisuutta koskevia linjauksia ja päätöksiä. Strategiassa korostetaan sisäisen turvallisuuden luomisen ja ylläpidon olevan vahvasti monialaisen yhteistyön lopputulos eikä pelkästään turvallisuusviranomaisten harteilla. (SM, 2017.) Strategia kuuluu aineistoon kokonaisturvallisuuden yhtenä yhteiskunnan elintärkeänä toimintona (VN, 2017). Turvallisuuskomitea on yhdessä Maanpuolustuskorkeakoulun kanssa julkaissut Suomen kokonaisturvallisuutta käsittelevän julkaisun *Turvallinen Suomi 2018*. Julkaisu koostuu artikkeleista, jotka keskittyvät analysoimaan kokonaisturvallisuutta elintärkeiden toimintojen kautta. Teoksessa korostetaan kokonaisturvallisuutta, joka rakentuu yhteiskunnan kaikkien tasojen ja toimijoiden välisenä yhteistyönä. (Eskola, Fjäder, Himberg, Hovi, Hyytiäinen, Kielenniva, Mölsä, Pöhlö & Raitasalo, 2017.)

Yhteiskunnan turvallisuusstrategia on julkaistu 2017 valtioneuvoston periaatepäätöksenä. Sen tehtävänä on sovittaa varautumisen kansallisia periaatteita ja ohjata varautumista hallinnonaloilla. Strategia koostuu kokonaisturvallisuuden yhteistoimintamallin esittelystä, joka ohjaa suomalaista varautumista sekä toimintamalleja häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Strategia esittelee kaiken kaikkiaan 57 eri hallinnonaloille jakautunutta strategista tehtävää, jotka on luokiteltu turvallisuusstrategiassa esiteltyjen elintärkeiden toimintojen mukaisesti. Turvallisuusstrategia ohjaa valtioneuvoston hallinnonalojen varautumista. Strategian toimeenpanon osalta jokainen hallinnonala vastaa tästä toimivaltansa mukaisesti, seurannasta ja yhteistoiminnan kehittämisestä puolestaan vastaa Turvallisuuskomitea yhdessä ministeriökohtaisten valmiuspäälliköiden kanssa. (VN, 2017.)

Vuoden 2017 turvallisuusstrategiaa edeltänyt *Yhteiskunnan turvallisuusstrategia* on julkaistu vuonna 2010 myöskin valtioneuvoston periaatepäätöksenä. Tämä turvallisuusstrategia ei käsittele seuraajansa tavoin kokonaisturvallisuutta, mutta tarkastelee

turvallisuutta kuitenkin kokonaisvaltaisena ja poikkihallinnollisena toimintana, joka huomioi yhteiskunnan kaikki toimijat. (PLM, 2010.) Tämän yhteistyötä ja yhteistoimintaa korostavan näkökulman vuoksi strategia on valikoitunut käytettäväksi tutkielmassa.

Suomen kyberturvallisuusstrategiassa määritellään keskeiset tavoitteet, joiden avulla vastataan kybertoimintaympäristöön kohdistuviin haasteisiin sekä varmistetaan tämän toimintaympäristön toimivuus. Vuoden 2013 julkaistua strategiaa täydentämään vuonna 2019 on laadittu uusi kyberturvallisuusstrategia, joka nojautuu sitä edeltäneen strategian periaatteisiin. (Turvallisuuskomitea, 2019, s. 4).

Kansallinen riskiarvio 2018 on sisäministeriön laatima kansallinen arvio yhteiskunnan elintärkeisiin toimintoihin kohdistuvista uhkista ja häiriötilanteista sekä näiden mallintaminen. Kansallinen riskiarvio laaditaan Euroopan parlamentin ja neuvoston pelastuspalvelumekanismia koskevan päätöksen pohjalta, joka velvoittaa jäsenvaltioita kehittämään arvioita riskeistä kansallisella ja osittain myös paikallisella tasolla sekä antamaa komissiolle näistä yhteenveto ennalta määrätyn väliajoin. EU:n parlamentin ja neuvoston pelastuspalvelumekanismiin käsittää ihmisen, ympäristön ja omaisuuden suojelun EU:n alueella sekä sen ulkopuolella tapahtuvissa onnettomuuksissa, jotka ovat aiheutuneet luonnon tai ihmisen toiminnasta. Riskiarviossa tarkoituksena on huomioida häiriöiden vaikutus yhteiskunnan elintärkeisiin toimintoihin. Lisäksi pyrkimyksenä on löytää ja tunnistaa laajempaa kansallista vaikutusta aiheuttavat riskit, joissa resurssien käytöstä pitää koordinoita useamman viranomaisen kesken. Kansallisen riskiarvion pohjana on käytetty paljon eri toimijoiden jo tekemiä riskiarvioita, jolloin riskiarviosta muodostuu yhteensovitettu valikoima eri toimijoiden omista arvioista riskien osalta. (SM, 2019.)

3.1 Sisällönanalyysi tutkimusmenetelmänä

Tämän pro gradu -tutkielman tutkimusote on tyypiltään kvalitatiivinen eli laadullinen. Aineiston analyysi on toteutettu teoriaohjaavan sisällönanalyysin mukaisesti. Tutkimuskirjallisuuden perustyyppittelyssä tutkimusmenetelmät jaotellaan empiiriseen ja teoreettiseen tutkimukseen. Näitä kahta perustyyppiä ei voida jaotella selvästi toisiaan

poissulkeviksi menetelmiksi, empiirinen tutkimus sisältää aina teorian ja teoreettisessa tutkimuksessa teoria on harvoin ylikorostuneessa asemassa. Laadullinen tutkimus on tutkimustyyppiltään empiiristä: laadullisessa tutkimuksessa tarkastellaan aineistoa ja argumentoidaan empiirisen analyysin keinoin. Laadullisen tutkimuksen yhtenä perusteluna pidetään havaintojen teoriapitoisuutta. (Tuomi & Sarajärvi, 2018 s. 19–20.)

Kvalitatiivisessa tutkimuksessa motivaationa on tutkia luonnollisia tilanteita, joita ei voida lavastaa keinotekoisissa olosuhteissa tai niitä ei voida kontrolloida sekä saada tietoa tapauksiin liittyvistä seuraussuhteista, joita ei voida tutkia kokeellisin menetelmin. Sekä laadullisessa että määrällisessä eli kvantitatiivisessa tutkimusotteessa tarkoituksena on vakuuttaa lukija siitä, että tulokset ovat luotettavia, oikein johdettuja ja tulkittuja. (Metsämuuronen, 2006, s. 61–64.) Tuomen ja Sarajärven (2018, s. 78) mukaan laadullisen tutkimuksen analyysimuodot voidaan jaotella kahteen ryhmään, joista toisessa analyysia johtaa teoreettinen tai epistemologinen näkökulma. Toisen ryhmän mukaan analyysia voidaan tehdä myös siten, etteivät erilaiset teoriat tai epistemologiat juurikaan ohjaa sitä, mutta johon voidaan kuitenkin soveltaa teoreettisia ja epistemologisia näkökulmia suhteellisen vapaasti.

Sisällönanalyysi on perinteinen perusanalyysimenetelmä laadullisten tutkimusten osalta. Menetelmän avulla voidaan systemaattisesti ja objektiivisesti analysoida käytettävää aineistoa. Aineisto sisällönanalyysissa voi koostua kirjoista, artikkeleista, raporteista ja haastatteluista sekä puheista, keskusteluista ja dialogeista. Menetelmän yhtenä perimmäisenä tarkoituksena on luoda tutkittavasta ilmiöistä eri dokumenttien avulla kuvaus, joka esitetään tiivistetyssä ja yleisessä muodossa. Sen tarkoituksena ei ole esitellä järjestettyä aineistoa tuloksena, vaan tutkijan on esitettävä tutkimuksessaan johtopäätöksiä. Sisällönanalyysi voidaan jaotella yksittäiseksi metodiksi sekä teoreettiseksi kehikseksi, tosin väljäksi sellaiseksi. Laadullisen tutkimuksen useat eri analyysimenetelmät voidaan katsoa perustuvan ainakin jollain tavalla sisällönanalyysiin, mikäli sisällönanalyysi tarkoittaa kirjoitettujen, nähtyjen tai kuultujen sisältöjen analyysia. (Tuomi & Sarajärvi, 2018 s. 78–90.)

Aineiston laadullisesta analyysistä puhuttaessa viitataan yleensä induktiiviseen ja deduktiiviseen analyysiin, jotka perustuvat siihen tulkintaan, mitä päättelyn logiikka tutkimuksessa on käytetty. Induktiivisessa analyysissä päättelyn logiikka etenee yksittäisestä yleiseen, jolla viitataan ajatukseen, jonka mukaan uusi teoria ei voi syntyä ainoastaan havaintojen pohjalta. Induktiivinen päättelyn logiikka voidaan yhdistää löyhästi aineistolähtöiseen sisällönanalyysiin. Deduktiivisessa analyysissä päättelyn logiikka puolestaan etenee päinvastoin eli yleisestä yksittäiseen. Siinä päättelyn idea perustuu toimintatapaan, jossa totuus säilytetään päättelyprosessissa. Deduktiivinen päättely ja teorialähtöinen sisällönanalyysi yhdistetään usein toisiinsa. Näiden analyysimallien joukkoon lukeutuu myös vähemmän huomiota saanut abduktiivinen päättely, joka korostaa teorianmuodostuksen mahdollisuutta silloin, kun havaintoihin liittyy jokin johtolanka. Abduktiivisessa analyysissä päättelyn logiikka lähtee liikkeelle lopputuloksesta ja tämä analyysitapa liitetään usein teoriaohjaavaan sisällönanalyysiin. Induktiivista, deduktiivista ja abduktiivista analyysia parempana analyysin mallina pidetään kuitenkin jaottelua aineistolähtöiseen, teoriasidonnaiseen ja teorialähtöiseen analyysiin. (Tuomi & Sarajärvi, 2018, s. 80–84.)

Aineistolähtöisessä analyysissä on kyse teoreettisen kokonaisuuden luomisesta aineistosta. Aineiston analysointia ohjaavat analyysiyksiköt eivät ole ennalta sovittuja tai harkittuja, vaan ne valitaan tutkimusaineistosta tutkimusasetelman mukaisesti. Kun analyysin oletetaan olevan pelkästään aineistolähtöistä, ei aiemmin hankituilla tiedoilla tai teorioilla tulisi olla vaikutusta analyysin toteuttamiseen ja tätä kautta lopputuloksiin. Analyysiin ja lopputulokseen liittyvä teoria käsittää vain analyysin toteuttamisen. Aineistolähtöisen analyysitavan haasteeksi muodostuu yleinen ajatus teoriapitoisuuden hyväksyttävyydestä osana tutkimuksia. Käytetyt käsitteet, tutkimusasetelma ja menetelmät ovat tutkijan itsensä asettamia, mikä jo itsessään vaikuttaa tuloksiin ja tekee objektiivisten havaintojen tekemisestä vaikeaa. (Tuomi & Sarajärvi, 2018, s. 80.)

Teorialähtöinen sisällönanalyysi nojaa tiettyyn ennalta määriteltyyn teoriaan, malliin tai auktoriteetin esittämään ajatteluun. Tämä teoria tai malli määritellään tutkimuksessa ja

sen kautta määritellään tutkimuksen kohteena olevat käsitteet. Tässä yhteydessä puhutaan analyysitavasta, jossa tutkittava ilmiö määritellään jonkin jo tunnetun mukaisesti. Analyysia siis ohjaa valmis teoria, kehys tai malli ja tällaisten tutkimusten taustalla on usein aikaisemman tiedon testaaminen uudessa asiayhteydessä. Analyysin logiikka yhdistetään usein deduktiiviseen päättelyyn. (Tuomi & Sarajärvi, 2018, s. 80–81.)

Teoriaohjaavassa analyysissa analysointia ohjaavat analyysiyksiköt valitaan aineistolähtöisen menetelmän tavoin aineistosta. Menetelmässä aikaisempi tieto tai teoria ohjaa analyysin tekoa, mutta se ei kuitenkaan perustu suoraan teoriaan. Tavoitteena ei sinänsä ole teorian testaaminen vaan uusia ajatuksia herättävä. Teoriaohjaavassa analyysissa aineiston keruu voi paikoin tapahtua hyvinkin vapaasti ja aineiston kokoaminen etenee aluksi aineistolähtöisen analyysin mukaisesti. Erot näiden kahden analyysityypin välillä tekevät siinä, miten empiirinen aineisto liitetään teoreettisiin käsitteisiin. Aineistolähtöinen ja teoriaohjaava analyysi voidaan erottaa toisistaan siten, että ensin mainitussa teoreettiset käsitteet luodaan aineistosta ja teoriaohjaavassa teoreettiset käsitteet tuodaan valmiina ja aiheesta jo etukäteen tiedettynä. Analyysin loppuvaiheessa aikaisempi teoria tai tieto tuodaan johtavaksi ajatukseksi analyysin lopputuloksia esiteltäessä. (Tuomi & Sarajärvi, 2018, s. 81–98.)

Teoriaohjaavan sisällönanalyysin logiikka perustuu usein induktiiviseen päättelyyn, mutta myös abduktiivisen päättelyn ja teoriaohjaavan analyysin välillä on todettu olevan yhteyksiä. Päättelyn logiikkaan vaikuttaa myös se, missä vaiheessa tutkimusta teoria otetaan osaksi analyysiä: mitä aiemmin teoria otetaan ohjaamaan päättelyä, sitä enemmän painottuu deduktiivinen päättely. Sisällönanalyysissa aineiston kokoaminen lähtee liikkeelle eri tavoin riippuen siitä, mihin päättelyn logiikkaan analyysi perustuu. Analyysin vaiheita käsitellään tässä aineistopohjaisen menetelmän mukaisesti, sillä tähän tutkielmaan käytetään teoriaohjaavaa menetelmää. Kuten jo aiemmin mainittiin, teoriaohjaavan sisällönanalyysin aineiston keruu tehdään aineistopohjaista menetelmää noudattaen. (Tuomi & Sarajärvi, 2018, s. 83–90).

3.2 Aineiston analysoinnin toteutus

Tässä tutkimuksessa sisällönanalyysi toteutetaan teoriaohjaavana. Tuomen ja Sarajärven (2018) jaon mukaisesti päättelyn logiikkaa ohjaa induktiivinen näkökulma. Teoriaohjauksessa sisällönanalyysissä aineiston läpikäyminen tapahtuu aineistolähtöisen analyysityyppiä mukaillen. Aineiston analyysi voidaan jaotella kolmiportaiseksi prosessiksi, jossa aineistoa redusoidaan eli pelkistetään, klusteroidaan eli ryhmitellään ja abstrahoidaan eli luodaan teoreettisia käsitteitä (Miles & Huberman, 1994, s. 87). Erotuksena aineistolähtöiseen analyysiin, että teoriaohjauksessa käsitteet tuodaan teoriasta valmiina. Aineiston pelkistämässä aineistosta karsitaan dataa tiivistämällä tai pilkkomalla osiin tutkimuksen kannalta kaikki epäolennainen tieto. Aineiston ryhmittelyssä käydään läpi pelkistämässä esille nousseet alkuperäisilmaukset ja aineistosta etsitään samankaltaisuuksia ja eroavaisuuksia. Käsitteet ryhmitellään ja yhdistellään luokiksi, joista muodostetaan alaluokkia. Yksittäisten tekijöiden sisällyttäminen yleisempiin käsitteisiin mahdollistaa aineiston tiivistämisen. Aineiston luokittelua jatketaan yläluokkiin ja pääluokkiin sekä lopulta päädytään nimeämään ilmiö kuvaavan aiheen mukaan. Ryhmittelyn jälkeen aineistoa käsitteellisestään, jossa muodostetaan teoreettisia käsitteitä. (Tuomi & Sarajärvi, 2018, s. 98.) Tässä tutkielmassa yläluokan muodostavat teoriasta nostetut käsitteet ja ilmaukset.

Käytettävissä olevan aineiston analysointi on lähtenyt liikkeelle aineiston lukemisesta useaan kertaan niin, että aineistoon ei tehdä juurikaan minkäänlaisia merkintöjä. Aineiston läpikäyminen useita kertoja auttaa hahmottamaan erilaisia kokonaisuuksia, jotka toistuvat säännöllisesti kaikissa analyysin kohteena olevissa teksteissä. Huolellisen tutustumisen jälkeen aineistoa lähdetään pelkistämään alleviivaamalla aineistosta kaikki tutkielman kannalta olennainen tieto. Aineistosta poimitaan ilmaisuja ja katkelmia, jotka ovat käsitelleet kokonaisturvallisuutta tai tähän rinnastettavia, kuten esimerkiksi yhteistyötä ja yhteistoimintaa tai muuten viitanneet näihin. Tämän jälkeen aineistosta nousseet alkuperäisilmaukset ja niitä kuvaavat pelkistetyt ilmaukset ryhmitellään alla olevan taulukon mukaisesti (taulukko 2). Yläluokat muodostetaan abstrahointivaiheessa ja

aineistolähtöisestä analyysitavasta poiketen teorian pohjalta, joka on Tuomea ja Sarajärveä (2018, s. 98) mukailleen aineistolähtöisen ja teoriaohjaavan sisällönanalyysin ero.

Taulukko 2. Tutkielman aineiston luokittelu

Pelkistetty ilmaus	Alaluokka	Yläluokka	Yhdistävä luokka
Viestintäsuunnitelma ja ennakoiva toiminta	Kriisiviestintä ja tiedon jakaminen (4.1.1)	Tiedon jakaminen ja analysointi (4.1)	Kokonaisturvallisuuden hahmottaminen sosi-aali- ja terveydenhuol-lon sektorilla (luku 4)
Viestintää tukevat yhteistyörakenteet ja -verkot			
Toimivaltaisen viranomaisen viestintävastuu			
Tilannetietoisuutta ja -kuvaa luodaan ja kehitetään yhdessä	Tilannekuvan luominen ja tilannetietoisuus (4.1.2)		
Turvallisuustoimijoiden eri tilannekuvat tarpeet			
Tilannekuvan toimintatapojen luominen ennalta			
Toiminnan yhteensovittaminen vastuullisen toimijan johdolla	Häiriötilanteiden hallinta ja johtaminen (4.2.1)	Yhteistoiminta (4.2)	
Toimivaltaisen toimijan tukeminen			
Yhteistyö perustuu sopimusperusteisuuteen ja yhteistyösopimuksiin	Sopimus- ja kumppanuusverkot (4.2.2)		
Yhteistyön toimintatapojen luominen ennalta			
Yhteistyö perustuu lainsäädäntöön			
Varautumisen vastuunjako ja tehtävät			

4 Tutkimustulokset

Tässä luvussa kuvataan tutkielman kannalta analyysin kohteena olevan aineiston merkittävin sisältö. Aineistosta nousseita havaintoja eli tutkimustuloksia peilataan teoriaohjaavan sisällönanalyysin mukaisesti teoreettiseen viitekehykseen, eli NPG:hen, WG:hen sekä kokonaisturvallisuuden käsitteeseen, jonka taustalla edellä mainitut teoreettiset mallit vaikuttavat. Tutkimustuloksien analysoimiseen käytetään erityisesti teoreettisen viitekehyksen (luku 2.4) taulukoitua yhteenvetoa WG:stä ja NPG:stä. Näitä keskeisiä ydintoimintoja ja menetelmien tavoitteita pyritään peilaamaan tutkimusaineistoon siten, että ne luovat mahdollisimman sujuvan vuorovaikutuksen keskenään.

Analyysiä tehdessä tutkimustuloksia on peilattu tutkimusmenetelmää käsittelevässä luvussa esitetyn analyysirungon (taulukko 2) mukaisesti. Analyysirungon yläluokka on haettu teoriasta, joka myös samalla toimii käsityksenä kokonaisturvallisuuden ymmärtämiselle. Näin ollen lähtöasetelmana on se, että kokonaisturvallisuus ymmärretään turvallisuutta koskevan tiedon jakamisena ja tämän tiedon analysoimisena yhteistoiminnallisin keinoin sekä varautumisen toimintoina, joita toteutetaan yhteistoimintamallia hyödyntäen. Tutkimustulosten alaluvuissa käsitellään sitä, miten tämä näkemys kokonaisturvallisuudesta näkyy kokonaisturvallisuusstrategian asiakirjoissa ja muissa viranomaisasiakirjoissa sekä peilataan tätä kokonaisturvallisuuden taustateorioihin eli NPG:hen ja WG:hen.

4.1 Tiedon jakaminen ja analysointi

Tutkielman perustana toimineen teoreettisen viitekehyksen perusteella on voitu todeta, että kokonaisturvallisuus hahmotetaan tiedon jakamisena ja tämän tiedon analysoimisena yhteistoiminnallisin menettelyin. Tätä ymmärrystä käsitellään seuraavissa alaluvuissa siten, että tiedon jakamista käsitellään kriisiviestinnän ja tiedon jakamisen kautta sekä tiedon analysointia puolestaan tarkastellaan tilannetietoisuuden ja tilannekuvan luomisen kautta. Nämä molemmat tekijät ovat riippuvaisia toisistaan, sillä toisaalta

toimintaympäristöstä saatua tietoa voidaan analysoida, jolloin voidaan luoda tilannetietoisuutta ja tilannekuvaa. Tilannekuvaa puolestaan jaetaan eteenpäin, jolloin päädytään takaisin tiedon jakamisen näkökulmaan. (PLM, 2010; VN, 2017.)

4.1.1 Kriisiviestintä ja tiedon jakaminen

Häiriötilanteiden ja poikkeusolojen aikana viestinnällisen toiminnan ja tiedon jakamisen merkitys kasvaa, sillä tilanteet ulottuvat usein monen viranomaisen toiminta-alueelle (PLM, 2010, s. 56; Savolainen & Vuorinen, 2019, s. 30). Viestinnän merkitys normaalista poikkeavissa tilanteissa ulottuu usein viranomaistoimintaa laajemmalle alueelle, jossa järjestöjen ja elinkeinoelämän viestinnällä ja tiedonkululla on merkitystä viranomaistoinnalle (VN, 2017, s. 79–89). Tämän näkökulman lisäksi viestintä voi laajemmillaan ulottua myös valtion rajojen ulkopuolelle. Viestintää toteutettaessa ja tietoa jakaessa on osattava huomioida globaali ulottuvuus erityisesti niiden asioiden osalta, jotka liittyvät kansainvälisiin kysymyksiin, EU:n asioihin liittyvään viestintään sekä viranomaisyhteistyöhön valtion rajojen yli. (PLM, 2010, s. 58.)

Edellä esitetty näkemys tiedon jakamisen laajuudesta sektorirajat, organisaatorajat ja valtion rajat ylittävänä toimintana viitanee vahvasti ajatukseen, jonka mukaan kriisiviestinnässä ja tiedon jakamisessa on pitkälti kyse verkostojen hallinnasta. Haveri (2011, s. 135) sekä Pollit ja Bouckaert ovat käsitelleet NPG:n sekä WG:n ydintä eli governancea syvemmin määrittelemällä sen hallinnaksi ja kuvailemalla sitä nimenomaan verkostojen hallinnaksi. Governancen tai hallinnan käsitteeseen liitetään vahvasti ajatus julkisen hallinnon voimakkaasti riippuvuussuhteesta sen toimintaympäristöön ja siinä operoiviin järjestöihin ja elinkeinoelämän yhteisöihin. NPG:n ytimessä on käsitys, jonka mukaan yhteiskunnan ja talouden ohjaamiseksi sekä ennen kaikkea verkostojen johtamiseksi julkisen hallinnon on sisällytettävä muita yhteiskunnallisia toimijoita hallinnon eri prosesseihin.

Tiedon jakaminen puolin ja toisin varmistaa, että tilanteesta vastuussa oleva viranomainen tai muu turvallisuustoimija on tietoinen, mitä oman toiminnan kannalta olennaiset toimijat tekevät. Ilman riittävää tiedon jakamista erityisesti häiriötilanteiden ja poikkeusolojen aikana luo lähinnä sirpaleisen kokonaisuuden, jossa eri toimijat eivät ole tietoisiaan toistensa toiminnasta ja pahimmassa tapauksessa toiminta voi olla päällekkäistä tai jokin osa-alue voi jäädä kokonaan kattamatta. Riittävä tiedonjako ja kriisiviestintä poikkeuksellisina aikoina varmistaa, että toiminta on Colganin ja muiden (2014, s. 11) mukaisesti WG:lle ominaista eli saumatonta ja yhtenäistä.

Sen lisäksi, että tiedon jakamisen voidaan kuvailla olevan yhtenäisen julkisen hallinnon edellytys, voidaan myös tarkastella, miten verkostojen hallinta on riippuvainen tiedon jakamisesta eri toimijoiden välillä. Hieman edellä mainittua mukailien, mikäli tiedon jakaminen ja viestintä eivät ole riittäviä häiriötilanteiden aikana, ei tilanteessa vastuullinen toimija pysty luomaan kokonaiskuvaavaa toimikentän toimijoista sekä niiden toteuttamista toimenpiteistä. Ilman tätä tietoa toimivaltainen toimija ei kykene yhteensovittamaan yhteistyötä tai toimintaa ylipäätään. Toimivaltaisella viranomaisella on tilanteessa vastuu myös viestinnän yhteensovittamisesta, jolloin viestinnän puutteella voidaan päätyä dilemmaan, jossa yhteensovitettavaa viestintää ei ole (PLM, 2010, s. 56; Vuorinen, 2019b, s. 45.) Edellä mainittujen seikkojen perusteella voidaan karkeasti esittää väite, jonka mukaan tiedon jakaminen ja verkostojen hallinta ovat riippuvaisia toisistaan. Toisin sanoen, ilman viestintää ei ole verkostoja ja ilman verkostoja ei ole viestintää.

Tiedonvaihdon merkitystä sosiaali- ja terveydenhuollossa korostetaan myös analysoitavassa aineistossa toteamalla, että tiedonvaihto luo yhteistoiminnan perustan. (Vuorinen, 2019b, s. 53). VN:n (2013, s. 7) on täydentänyt tätä ajatusta linjaamalla, että yhteistointamallin käyttäminen edellyttää laajaa ja sujuvaa yhteistyötä, jonka avaintekijänä on sujuva tiedon vaihtaminen eri tahojen ja tasojen kesken. Sujuvaan tiedonvaihtamiseen on kiinnitettävä huomiota erityisesti niissä tapauksissa, joissa tietoa vaihdetaan sektorirajat ylittäen. Tietoa tulisi pystyä jakamaan ilman, että kohdataan säädös- ja asennemuureja tai teknisiä haasteita. Yhteistyökumppaneiden välisellä asianmukaisella

tiedonvaihdolla ja viestinnällä voidaan varmistaa, että kumppanit kykenevät sopimaan vastuista ja toistensa tukemisesta tilanteiden vaatimalla tavalla. (Vuorinen, 2019b, s. 53). Sosiaali- ja terveydenhuollossa häiriötilanteiden ennaltaehkäisemiseksi ja häiriöistä aiheutuvien haittavaikutuksien vähentämiseksi organisaatioiden ja yhteistyökumppaneiden kesken voidaan jakaa tietoa, jota on kerätty varoitus- ja ennakointijärjestelmien kautta. Tämänkaltaisen tiedon jakamisen tarkoituksena on madaltaa hälytyskynnystä sekä vastata häiriöihin nopeasti. (VNK, 2017, s. 15; Vuorinen, 2019b, s. 32.)

4.1.2 Tilannekuvan luominen ja tilannetietoisuus

Kokonaisturvallisuus hahmotetaan tiedon jakamisena sekä tämä tiedon analysoimisella. Aiemmassa alaluvussa käsiteltiin tiedon jakamista, joten tässä luvussa keskitytään tarkastelemaan tiedon analysoimisen ilmenemistä tutkimuskohteena olevasta aineistosta. Tiedon analysoiminen ilmeni aineistossa vahvasti tilannekuvan luomisen ja tilannetietoisuuden kautta.

Organisaatiot tarvitsevat toimintaansa varten tietoa toimintaympäristöstään, sen tapahtumista sekä niiden vaikutuksista organisaation toimintaan. Tilannetietoisuuden ja -kuvan yhteys kokonaisturvallisuuteen löydetään siitä näkökulmasta, jonka mukaan organisaatio voi joutua tekemään laaja-alaisia päätöksiä nopeasti, jota varten se tarvitsee riittävää tilannetietoisuutta kaikilla toimintatasoilla. Tilannetietoisuuden muodostamiseksi organisaatiot käyttävät avukseen tilannekuvaa, joka on kuvaus vallitsevista olosuhteista ja toimijoiden toimintavalmiuksista sekä arvio häiriötilanteen aiheuttamista tapauksista, sen taustatiedoista ja tilanteen kehittymisestä. (PLM, 2010, s. 54.) Tilannekuva on ajantasainen ja luotettava kuvaus elintärkeiden toimintojen tilasta ja niihin kohdistuvat uhkista (Turvallisuuskomitea, 2013, s. 7).

Aineistossa korostuu useasti tilannekuvan ja tilannetietoisuuden sekä yhteistyön välinen suhde, joka on erityisen vahva ja kokonaisturvallisuuden vaatiman yhteistoiminnan kannalta tärkeä kohde tarkemmalle tarkastelulle. Lähes valtaosassa ylipäätään nostetaan

tilannetietoisuuden rooli osana kokonaisturvallisuutta ja sen ymmärtämistä, ja monessa alleviivataan yhteisen toiminnan merkitystä tilannekuvan luomisessa. Syy siihen, miksi tilannetietoisuus ja tilannekuvan ovat niin vahvasti sidoksissa yhteistoimintaan johtuu siitä, että nämä kaksi muodostavat keskenään laajuudeltaan huomattavan kokonaisuuden, jonka luomisessa käytetään verkostomaista toimintamallia. Verkostomaisen toimintamallin hyödyntäminen perustuu ainakin siihen, että tilannekuvan kokoamista varten tarvitaan tietoa oman organisaation ulkopuolelta ja muiden organisaatioiden toiminnasta. (Vuorinen, 2019b, s. 39.) Sosiaali- ja terveydenhuollossa yhteistoiminnallinen tilannekuvan luominen on jo siinä tapauksessa erittäin tärkeää, sillä palveluita usein tuottavat myös ulkoiset toimijat.

Tilannekuvaan liittyy yhteistoiminnallisesta näkökulmasta myös toinen merkittävä kokonaisuus, joka käsittää tilannekuvan luomisen yhdessä muiden toimijoiden kanssa puolin ja toisin. Tämä velvoite käsittää sekä ulkopuolisten toimijoiden osallistamisen suunnitteluun että organisaation osallistumisen jonkin toisen tahon tekemään tilannekuvan luomiseen. Yhteiskunnan kokonaisvaltainen tilannetietoisuus myöskin edellyttää, että organisaatiot osallistuvat vastavuoroisesti myös muiden tahojen tekemien tilannekuvien laatimiseen. Hallinnonalat voivat myös osallistua tilannekuvan luomiseen sellaisten mahdollisten häiriötilanteiden ja poikkeusolojen osalta, joista ei aiheudu suoria haittoja hallinnonalalle, mutta jotka voivat vaikuttaa välillisesti sen toiminnan kannalta olennaisiin elintärkeisiin toimintoihin. (VN, 2017, s. 49–61; Vuorinen, 2019b, s. 39.)

WG:tä on kuvailtu toimintana, jossa kyse on toiminnan koordinoinnista ja johtamisesta sellaisten organisaatioyksiköiden välillä, joiden tarkoituksena on tuottaa tuloksia, joita ei voida saavuttaa toimimalla yksin (Halligan ja muut, 2011, s. 75). Kaikissa osa-alueissa, joiden kautta kokonaisturvallisuutta on hahmotettu tässä tutkielmassa, on kyse toiminoista, jotka ovat voimakkaasti riippuvaisia yhteistoiminnasta. Enemmän tai vähemmän sekä tiedon jakamisessa ja kriisiviestinnässä, tilannetietoisuudessa ja tilannekuvassa sekä häiriötilanteiden hallinnassa sekä sopimus- ja kumppanuusverkostoissa yhteistyö on joko toimintaa helpottava tekijä tai toiminnan välttämättömyys. Yhteiskunnan

turvallisuusstrategiaa (PLM, 2010) mukaillen tällä voidaan viitata esimerkiksi yhteistyöhön tilannetietoisuuden ja tilannekuvan elinehtona. Tilannekuvan luomisen kannalta riippuvuussuhde organisaation toimintaympäristöstä ja sen toimijoista on erityisen voimakas, sillä ilman ulkopuolelta saatua ja kerättyä tietoa organisaatio ei voi luoda riittävän kokonaisvaltaista kokonaiskuvaa turvallisuuden tilasta sekä kohdistaa erilaisia varautumistoimia sen mukaisesti. Kun tilannekuva ei ole tarpeeksi kattava, on toimintaa vaikea suunnitella ennalta eikä mahdollisen häiriön aikana kyetä tekemään nopeita päätöksiä.

Samaan aikaan, kun aineistosta on voitu tehdä havaintoja yksittäisen organisaation tilannetietoisuuden ja tilannekuvan luomisen olevan erityisen voimakkaasti riippuvainen muista toimijoista, löydetään yhteyksiä myös muihin teorioiden ydintoimintoihin. Itse tilannekuvan luomisen lisäksi toiminnassa on kyse tuottaa selkeää ja ajantasaista tilannekuvaa myös yhteistyökumppaneille sekä muille tarpeellisille tahoille. Sosiaali- ja terveydenhuollossa tilannekuvaa jaetaan yhteistyökumppaneille, sidosryhmille, viranomaisille sekä laaja-alaisissa häiriötilanteissa myös STM:n päivystäjälle (Vuorinen, 2019b.) Häiriötilanteet ovat usein monitahoisia, jolloin tilannekuvaa on jaettava monelle toimijalle. Tämä edellyttää sujuvaa organisaatio- ja sektorirajat ylittävää yhteistoimintaa ja tiedonkulkua hallinnonalojen välillä sekä tilannekuvan muodostamisen ja jakamisen sopimisesta etukäteen. (Vuorinen, 2019b.) Tässä tapauksessa viittaus teoriaan löytyy organisaatio- ja sektorirajat ylittävän toiminnan kautta (ks. MAC, 2004, s. 4; Svedin, 2009, s. 1; Carayannopoulos, 2016, s. 254).

4.2 Yhteistoiminta

Aineistosta nousi esille varautumisen ja siinä toteutettavan yhteistoiminnan kaksijakoisuus. Yhteistyötä ja -toimintaa voidaan toteuttaa vapaaehtoisesti ja sopimusperusteisesti, minkä lisäksi yhteistyön määrittäjänä voi toimia lainsäädäntö. Vapaaehtoisuuteen ja sopimukseen perustuva yhteistyö ei ole luonteeltaan yhtä sitovaa kuin lakisääteisessä varautumisessa, joskin se velvoittaa eri tahoja toimimaan laadittujen sopimusten mukaisesti. Vaikka aineistosta kumpuaa yhteistoiminnan kaksijakoisuus, on näiden kahden

yhteistyön muodon tarkkarajainen erottaminen toisistaan vaikeaa. Sopimus- ja kumppanuusverkostoissa tapahtuva yhteistyö ja lainsäädäntöön perustuva yhteistyö kulkevat loimittain.

Tässä alaluvussa käsitellään myös häiriötilanteiden hallintaa, jossa fokus on keskittynyt häiriötilanteiden johtamiseen ja toimivaltaisen viranomaisen vastuuseen. Osassa aineistoa (ks. PLM, 2010; VN, 2017) häiriötilanteiden hallintaa ja johtamista käsitellään yhdessä tilannekuvan ja -tilannetietoisuuden sekä kriisiviestinnän ja tiedon jakamisen kanssa siten, että ne muodostavat osan johtamista. Häiriötilanteiden hallintaa ja johtamista päädytään käsittelemään kuitenkin tässä alaluvussa, sillä kokonaisturvallisuuden käsittäminen mallina, jossa turvallisuustietoa jaetaan ja analysoidaan yhdessä sekä suunnitellaan, harjoitellaan ja toimitaan yhdessä, saa häiriötilanteiden hallinnan sopimaan paremmin turvallisuustoimijoiden verkostoa käsittelevään lukuun. Sopimus- ja kumppanuusverkostoja voisi puolestaan käsitellä myös osana häiriötilanteiden hallintaa ja johtamista käsittelevässä alaluvussa, sillä erilaiset yhteistyön muodot ja sen toteuttaminen eri tahojen välillä on tärkeä osa häiriötilanteiden hallintaa. Alalukujen hallittavuuden vuoksi varsinaista yhteistyötä ja -toimintaa käsitellään kuitenkin omissa alaluvuissaan.

4.2.1 Häiriötilanteiden hallinta ja johtaminen

Analyysin kohteena olevassa aineistossa kokonaisturvallisuuteen ja sen ymmärtämiseen liitettiin usein toimivaltaisen viranomaisen käsite, joka nousi useita kertoja esille läpi aineiston käsittelyn. Toimivaltaisen viranomaisen määritelmä ei itsessään vielä vastaa kysymykseen, miten kokonaisturvallisuus hahmotetaan sekä miten se näkyy aineistossa. Sen sijaan vastauksia voidaan etsiä kokonaisturvallisuuden taustalla vaikuttavasta teoriasta, joista tarkastelun kohteeksi valikoitu käytössä olevien menetelmien yksi yhteisistä piirteistä ja näiden toimintaa kuvaava käsite. Teoriassa tähän on viitattu verkostojen hallinnalla eli governancella (Haveri, 2011).

Syy siihen, miksi toimivaltaiseen viranomaiseen ja tämän vastuuseen viitataan niin useasti, voidaan johtaa Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa (VN, 2017, s. 28) esitettyyn linjaukseen, jonka mukaan kokonaisturvallisuuden yleinen periaate perustuu toimivaltaisen viranomaisen malliin, johon myös johtaminen pohjautuu. Toimivaltaisella viranomaisella kokonaisturvallisuudessa viitataan siihen ajatukseen, että toimintaa poikkeuksellisissa tilanteissa johtavat toimivaltaiset ja vastuulliset viranomaiset tai johtavana tekijänä voi olla myös joku muu turvallisuustoimija, joka on lainsäädännössä velvoitettu tähän tehtäviensä ja toimivaltansa mukaisesti (Kiellenniva, 2017, s. 9; Vuorinen, 2019a, s. 30). Vastuullisen toimijan yksi tärkeimmistä tehtävistä varautumisen suunnittelussa on oman toiminnan yhteensovittaminen elinkeinoelämän palveluntuottajien ja järjestöjen kanssa. Vastuullinen taho täten vastaa varautumissuunnittelusta sekä siihen liittyvästä yhteistyöstä sekä kokonaisuudessaan häiriötilanteiden hallinnasta. (Hovi, 2017, s. 37; SM, 2017, s. 9.)

Toimivaltaisen viranomaisen tai muun turvallisuustoimijan vastuuseen liittyviä viittauksia voidaan osoittaa teoriasta useampia, joista yksi tärkeimmistä on jo aiemmin mainittu hallinta, joka perustuu verkostoihin. Häiriötilanteiden hallinta ja johtaminen jo sellaiseenaan täyttää WG:n ja NPG:n peruselementin eli verkostoihin perustuvan hallinnan (Haveri, 2011). Kokonaisturvallisuuden toimintaverkosto käsittää huomattavan määrän eri toimijoita aina yksittäisistä kansalaista valtionjohtoon saakka, jolloin tämä jo itsessään asettaa tarpeita hyvälle verkostojen hallinnalle. Lisäksi turvallisuutta uhkaavat tekijät ovat hyvin dynaamisia, joka puolestaan lisää tarvetta laajalle yhteistyölle. (VN, 2017.) Verkostojen hyvä hallinta korostuu erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon sektorilla, jonka voimakkaaseen verkostomaiseen rakenteeseen Vuorinen ja Savolainen (2019, s. 14) ovat viitanneet kuvailemalla sosiaali- ja terveydenhuollon toimintakentän rakentuvan julkisen ja yksityisen toimijoiden muodostamaksi sopimus- ja kumppanuusverkostojen kokonaisuudeksi.

Toinen teoriasta löydetty yhteys toimivaltaisen viranomaisen käsitteeseen voidaan löytää eräästä menetelmien yhteisestä tavoitteesta. Tällä toisella yhteisellä tekijällä

tarkoitetaan WG:n ja NPG:n tarkoitusta poistaa julkisen sektorin siilomaisuutta sekä lisätä julkisen sektorin toimintakokonaisuuden ja palveluiden yhtenäisyyttä (Colgan ja muut, 2014, s. 11; Torfing & Triantafillou, 2013, s. 15). Siilomaisuuden poistamisella ja toiminnan yhtenäistämisen yhteydessä voidaan myös viitata julkishallinnon koordinoimien lisäämiseen (Colgan ja muut, 2014, s. 9; Ling, 2002, s. 616). Toiminnan yhteensovittamisen voidaan tulkita toimivan jonkinlaisena pyrkimyksenä luoda yhtenäisyyttä varautumiseen ja yhteistyöhön. Mikäli yksittäiset toimijat toimivat toisistaan tietämättä ja eris-tyksissä, joukosta irrallisia toimijoita syntyy enemmänkin siilomaista toimintaa, jota WG:n ja NPG:n käytöllä nimenomaan on pyritty välttämään (Colgan ja muut, 2014, s. 11; Torfing & Triantafillou, 2013, s. 15). Aineistossa korostettiin, että hyvin rakennetulla ja sujuvalla yhteistyöllä normaalioloissa voidaan varmistaa, että yhteistyö toimii mahdollisimman sujuvasti ja ennen kaikkea saumattomasti myös normaalioloissa poikkeavissa tilanteissa. (Kielenniva, 2017, s. 9; PLM, 2010, s. 52.) Koordinointinäkökulmasta aineiston pohjalta tehdyn päätelmän perusteella voidaan todeta, että toimivaltainen viranomaisen toimii eräinlaisena häiriötilanteiden ja poikkeusolojen koordinaattorina

Sosiaali- ja terveydenhuollon verkostojen hallinnassa nousee esille myös vastuiden jakaminen normaalista poikkeavissa tilanteissa. Moniverkostoisen toimintakokonaisuuden johtaminen ja häiriötilanteiden hallinta on laaja kokonaisuus, jossa johtava viranomaisen ei voi vastata kaikista tehtäväkokonaisuuksista itse, vaan työtä on jaettava muiden tahojen kanssa. (Savolainen & Vuorinen, 2019, s. 14.) WG:n näkökulmasta vastuun jakaminen häiriötilanteessa on erityisen relevantti, sillä mallin yhtenä toiminnan kulmakivenä on nimenomaan vastuun jakaminen ja hajauttaminen (Halligan ja muut, 2011, s. 75). Torfing ja Triantafillou (2013, s. 18) ovat puhuneet jopa päävastuun hajauttamisesta, jolloin vaatimukset toimivaltaisen tahon vastuun jakamisesta sosiaali- ja terveydenhuoltoon kohdistuvissa häiriötilanteissa olisi teorian näkökulmasta perusteltua. Vastuun hajauttamisen tai sen keskittämisessä on kuitenkin tärkeä huomioida se seikka, ettei vastuuta voida siirtää täysin ylemmän tason toimijalle. Tällä tarkoitetaan VN:n ohjeistusta, jonka mukaan viranomaiset, kunnat, järjestöt ja elinkeinoelämän yhteisöt ovat kuitenkin vastuussa oman varautumisen johtamisesta (Kielenniva, 2017, s. 9).

4.2.2 Sopimus- ja kumppanuusverkostot

Analyysiä toteutettaessa nousee esille ajatus, jonka mukaan varautuminen hallinnossa ja yhteisöissä toteutetaan kokonaisturvallisuuden mallin mukaisesti. Elintärkeiden toimintojen turvaamiseen osallistuvat kaikki yhteiskunnan eri tasot aina yksilöstä valtion ylimpään johtoon saakka. (VN, 2017, s. 8.) Tämän perusteella voidaan päätellä, että kokonaisturvallisuus ymmärretään varautumisena, joka tapahtuu eri toimijoiden välisenä yhteisinä toimina erilaisissa sopimus- ja kumppanuusverkostoissa.

Pollit ja Bouckaert (2017, s. 22) kuvailevat hallinnan koordinaatiomekanismin rakentuvan sidosryhmien verkostoina ja kumppanuuksina. Näiden verkostojen ja kumppanuuksien hyödyntäminen tarjoavat resursseja ja taitoja monimutkaisten ongelmien kohtaamiseen ja niihin vastaamiseen. Yhteiskuntaan kohdistuvat uhkat ovat muodoltaan dynaamisia, rajat ylittäviä ja muuntuvia, joka turvallisuuskysymyksistä usein pirullisia. Turvallisuuskysymyksien pirullinen luonne edellyttää uudenlaisia toimintatapoja sekä laaja-alaista yhteistyötä, jota voidaan toteuttaa sopimus- ja kumppanuusverkostoissa. (VN, 2017, s. 6.)

Sosiaali- ja terveydenhuollon näkökulmasta eri toimijoiden välisen yhteistyön tarkoituksena on tuottaa lisäarvoa kaikille siihen osallistuville tahoille. Yhteistoiminta aktivoi ja koordinoi yhteistä keskustelua ja yhdessä tekemistä. Kriisien aikana toteutetun yhteistyön avulla voidaan saavuttaa muun muassa parempi tilanneymmärrys ja yhteensovittava toimintaa paremmin. (Vuorinen, 2019b, s. 50.) Horisontaalisen lähestymistavan suosiminen kriisitilanteissa on myös sikäli perusteltua, että se tarjoaa mukautuvan tavan ratkaista haastavia yhteistyö- ja koordinoituntehtäviä, jotka ovat tyypillisiä sektori- ja organisaatorajat ylittävissä kriisitilanteissa (Carayannopoulos, 2016, s. 254; Svedin, 2009, s. 1). Erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollossa tapahtuu runsaasti sekä organisaatorajat että sektorirajat ylittävää yhteistoimintaa palveluiden keskinäisriippuvuuden ja yksityisen palveluntuotannon vuoksi (Savolainen & Vuorinen, 2019, s. 30).

Palveluiden ja toimijoiden välinen riippuvuus ei kuitenkaan ole yksinään tai ainoa syy sille, että turvallisuuden lisäämiseksi on tehtävä organisaatio- ja sektorirajat ylittävää

toimintaa. VN (2017, s. 6) on kirjoittanut yhteiskuntaan kohdistuvien uhkien olevan dynaamisia, rajat ylittäviä ja muuntuvia. Uhkien pirullisen luonteen vuoksi tarvitaan entistä laajempaa yhteistyötä turvallisuustoimijoiden kesken, sillä näitä ongelmia ei voida ratkaista yksin. Tämän havainnon kautta yhteistoiminta voidaan sitoa molempien teoreettisten menetelmien tavoitteeseen ratkaista pirullisia ongelmia. Tutkimuskirjallisuudessa löytyy useampi maininta, jonka mukaan julkinen hallinto kohtaa yhä useammin ongelmia, joiden ratkaisemiseen yksin sillä ei ole riittäviä resursseja. (Colgan ja muut, 2014; Haveri, 2011; Kooiman, 1993b, s. 4; Pollit, 2003.)

Yhteistyön määrittäminen sopimusperusteisen varautumisen kautta on jonkinlainen pyrkimys toiminnan yhteensovittamiseksi. Kun palveluita hankintaan yksityiseltä palveluntuottajalta, voidaan yhteistyön toimenpiteistä sekä keskeisistä periaatteista ja tavoitteista sopia sopimuksin, jolloin puhutaan sopimusperusteisesta varautumisesta. Sosiaali- ja terveydenhuollossa on perusteltu tarve yhteistyön sovittamiseksi sopimuksin, sillä sen toimintakenttä erittäin verkostoitunutta sekä se rakentuu julkisten ja yksityisten toimijoiden varaan. (Vuorinen, 2019b, s. 50–52.) Kun yhteistyön raameista sovitaan etukäteen sopimuksin ja elinkeinoelämä otetaan mukaan varautumisen suunnitteluun, voidaan varmistaa, että yksityiset palveluntuottajat ja julkinen toimija muodostavat varautumisen näkökulmasta mahdollisimman yhtenäisen ja eheän kokonaisuuden. (Savolainen & Vuorinen, 2019, s. 30).

Sosiaali- ja terveydenhuollon osalta sopimusperusteisen varautumisen lisäksi yhteistyörakenteita voidaan muodostaa myös niin sanotun vapaaehtoisuuden kautta. Sopimusperusteisesta varautumisesta puhuttaessa on tarpeen huomioida, ettei tämäntyyppisessä varautumisessa ole aina kyse palveluiden ja tuotteiden hankkimisesta tai tilaaja-tuottaja-asetelmasta, vaan jo pelkästään palveluiden keskinäisriippuvuus ja verkostomaisuus tekevät yhteistyön tekemisestä perusteltua. (Savolainen & Vuorinen, 2019, s. 30). Sopimukseen perustuvan varautumisen lisäksi yhteistyötä voidaan tehdä myös vapaaehtoisesti ja ilman erillisiä sopimuksia tasavertaisten toimijoiden kesken. Yhteistyön tarkoituksena tällöin on keskustelun ja yhdessä tekemisen aktivoiminen ja koordinoiminen.

(Savolainen & Vuorinen, 2019, s. 30.) Peilaten tutkielman teoreettiseen viitekehykseen voidaan todeta, että tämä näkökulma viittaa NPG:n ja WG:n organisaatio- ja sektorirajat ylittävänä toimintana (Halligan ja muut 2011, s. 75; Haveri, 2011; MAC, 2004, s. 4).

Kuten häiriötilanteiden hallinnan ja johtamisen osalta jo todetaan (luku 4.2.1), kokonais-turvallisuuteen ja varautumiseen liittyvät vahvasti vastuukysymykset. Myös kaikessa yhteistyön muodossa on kiinnitettävä huomiota siihen, miten vastuu jakautuu normaalista poikkeavissa tilanteissa. Edellisessä luvussa käsitellään vastuun hajauttamista sekä vastuun jakamista osana WG:n peruseriaatteita (Christensen, Fimreite, & Lægreid, 2014 s. 452; Halliganin, Buickin ja O’Flynnin; 2011, s. 75). Useassa analyysin kohteena olevassa tekstissä on kuitenkin viittauksia siihen, että vastuun jakamisen tai sen hajauttamisen suhteen tulee olla varovainen. Vaikka varautuminen sosiaali- ja terveydenhuollossa pohjautuu vahvasti yhteistoimintaan, ovat organisaatiot tästä huolimatta vastuussa omasta valmiudestaan. Oma varautumista ei tule perustaa muilta saatavan avun varaan. Toisaalta palveluita hankittaessa yksityiseltä sektorilta järjestäjällä on kuitenkin vastuu varmistaa, että palveluiden tuottamista koskevat sopimukset tukevat lakisääteistä varautumista julkisessa organisaatiossa. (Savolainen & Vuorinen, 2019, s. 26–31.)

Vastuuta ei myöskään voida jakaa mielivaltaisesti ja sattumanvaraisesti, vaan yhteistyön vastuunjako ja tehtäviä ohjaavat lainsäädäntö (VN, 2017, s. 7). Tästä näkökulmasta katsottuna sopimukseen ja vapaaehtoisuuteen perustuvassa yhteistyössä on tavallaan myös kyse lakisääteiseen varautumiseen perustuvasta yhteistyöstä. Vuorisen (2019b, s. 11–30) mukaan varautumista yleisellä tasolla sosiaali- ja terveydenhuollon sektorilla ohjaavat valmiuslaki (1522/2011), pelastuslaki (379/2011) ja toimialan oma lainsäädäntö, kuten terveydenhuoltolaki (1326/2010), sosiaalihuoltolaki (1301/2014), tartuntatautilaki (1227/2016). Lisäksi aluehallintovirastojen toimintaa ohjaavaa laki (laki aluehallintovirastoista 896/2009) nostettiin useamman kerran aineistossa (2019b). Lainsäädäntö voi velvoittaa sosiaali- ja terveydenhuollon toimijoita tekemään yhteistyötä viranomaisten kanssa. Varautumis- ja riskienhallintatehtävien osalta sosiaali- ja terveydenhuollossa yhteistyötä on tehtävä muun muassa toimialan viranomaisen, kuntien, aluehallintovirasto,

elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen, STM:n, pelastuslaitoksen, sähköverkkoyhtiön, vesilaitoksen, järjestöjen ja keskeisten elinkeinoelämän toimijoiden kanssa. (Savolainen & Vuorinen, 2019, s. 11–30.)

Pestoff (2011, s. 15) sekä Torfing ja Triantafillou (2013, s. 15.) ovat käsitelleet NPG:tä mallina, jonka avulla voidaan lisätä kansalaiset osallisuutta ja osallistumista julkisen sektorin päätöksenteossa ja palveluiden tuottamisessa. Tätä samaa ajatusta kansalaisten osallistumisesta kokonaisturvallisuuden luomiseen esittelivät muun muassa Yhteiskunnan turvallisuusstrategia (VN, 2017), Kansallinen riskiarvio (SM, 2019) ja Turvallinen Suomi 2018 -selvitys (Eskola ja muut, 2017). Tästä huolimatta useimmissa aineistoissa kansalaisten osallistumista ei käsitelty ja edellä mainitut esimerkitkin käsitelivät tätä aihetta hyvin kevyesti. Tämä seikka on mielenkiintoinen ja osittain ristiriidassa esimerkiksi Yhteiskunnan turvallisuusstrategian näkökulmasta, sillä elintärkeissä toiminnoissa yksilöiden rooli turvallisuustoimijoina kytkeytyy merkittävällä tavalla ainakin henkiseen kriisinkestävyyteen (Kielenniva, 2017, s. 11; VN, 2017, s. 22–24). Resilienssin luominen ja sen vaaliminen vaatii pitkäaikaista yhteistyötä hallinnonalojen välillä (VN, 2017, s. 22), mikä edellyttää myös yksilöiden huomioimisen yhteistoiminnassa. Kokonaisturvallisuus käsitetään näin ollen kaikkia yhteiskunnan tasoja ja tahoja läpileikkaavana yhteistoimintana (VN, 2017). Yksilöiden merkitys elintärkeitä toimintoja turvaavana tekijänä tulee tästä johtuen ottaa huomioon varautumisen yhteistoimintaa suunniteltaessa.

5 Johtopäätökset ja pohdinta

Tässä luvussa tarkastellaan keskeisiä tutkimustuloksia ja vastataan tutkielman alussa esitettyihin tutkimuskysymyksiin tiivistetysti. Luvun lopussa esitetään aiheen tiimoilta jatkotutkimuskysymyksiä.

Aineisto koostuu sekä suoraan sosiaali- ja terveydenhuollon toimialaa koskevasta aineistosta että koko yhteiskunnan varautumista ja turvallisuutta koskevista viranomaisteksteistä. Tutkielman aineiston haasteeksi nousee se, että varsinaista kokonaisturvallisuutta käsittelevät tekstit ovat hyvin yleismaailmallisia, joihin on kuvattu varautuminen ja kokonaisturvallisuus mahdollisimman yleisluontoisesti eri toimijoiden näkökulmasta. Näin olen kaikista asiakirjoista ei nouse suoria viitteitä siitä, miten kokonaisturvallisuus hahmotetaan nimenomaan sosiaali- ja terveydenhuollossa. Tekstien yleisluonteisuus sekä laaja-alaisuus antaa kuitenkin mahdollisuuden tarkastella kokonaisturvallisuutta soveltaen myös sosiaali- ja terveydenhuollon näkökulmaan.

5.1 Johtopäätökset

Tutkielman johtavana teemana on tutkia kokonaisturvallisuutta ja sen hahmottamista sosiaali- ja terveydenhuollossa turvallisuutta käsittelevien strategia-asiakirjojen ja muiden viranomaistekstien kautta. Päättökysymykseni muodostuu seuraavasti: Mitä kokonaisturvallisuuden käsitteellä tarkoitetaan? Tutkimuskysymyksen täydentämiseksi on asetettu alatutkimuskysymykset: Miten kokonaisturvallisuus hahmotetaan sosiaali- ja terveydenhuollon sektorilla ja miten kokonaisturvallisuus näkyy kokonaisturvallisuusstrategian asiakirjoissa ja muissa viranomaisasiakirjoissa?

Päättökysymykseen haetaan vastausta teoreettista viitekehystä käsittelevässä luvussa. Kokonaisturvallisuuden taustateorioina toimivat New Public Governance sekä Whole of Government, sillä kokonaisturvallisuus ei tarjoa toimintapoliittisena käsitteenä sellaisenaan riittävän vahvaa teoriapohjaa, jota tarvitaan tutkielmassa käytetyn

menetelmän toteuttamiseen. Kokonaisturvallisuuden käsitteen sisältö on Brandersin (2016, s. 19–24) mukaan riippuvainen sen määrittelijästä eikä kokonaisturvallisuudelle ole universaalia määritelmää. Tästä johtuen kokonaisturvallisuuden käsitteen ja sen sisällön määrittelyä on ohjannut turvallisuuspoliittinen näkökulma ja yhdeksi tärkeäksi sen sisällön määrittelyä ohjaavaksi kirjallisuudeksi nousivat Suomen kokonaisturvallisuutta käsittelevät strategiset asiakirjat. Tämän pohjalta kokonaisturvallisuus määritellään tässä tutkielmassa tilaksi, jossa elintärkeisiin toimintoihin kohdistuviin uhkiin on varauduttu ja niiden hallinnassa hyödynnetään mahdollisimman laaja-alaista yhteistyötä viranomaisien, elinkeinoelämän, järjestöjen ja kansalaisten yhteistyöllä (Sanastokeskus TSK ry, 2016, s. 16; VN, 2017, s. 7–15).

Tutkielman alatutkimuskysymyksiin vastataan osittain teoreettisen viitekehystä käsittelevässä luvussa sekä osittain aineiston analyysivaiheessa. Alatutkimuskysymyksen ensimmäiseen osaan, miten kokonaisturvallisuus hahmotetaan, saadaan vastaus osittain teorian kautta ja sosiaali- ja terveydenhuollon näkökulmaa käsitteen hahmottamisessa täydennetään aineiston analyysivaiheessa. Tämän prosessin lopputuloksena voidaan todeta, että kokonaisturvallisuus hahmotetaan sosiaali- ja terveydenhuollon sektorilla yhteisen tekemisen malliksi, jossa jaetaan ja analysoidaan turvallisuuteen liittyvää tietoa yhdessä sekä jossa eri toimijat toimivat yhdessä (PLM, 2010; Savolainen & Vuorinen, 2019; VN, 2017; Vuorinen, 2019a; 2019b). Kokonaisturvallisuus mielletään täten kaksijaakoisesti tietona ja toimintana, joita ohjaavat yhteistyö.

Alatutkimuskysymyksen toiseen osaan, miten tämä kokonaisturvallisuuden hahmottaminen näkyy kokonaisturvallisuusstrategian asiakirjoissa ja muissa viranomaisasiakirjoissa, vastausta haetaan itse käytössä olleen aineiston analyysin kautta sekä sitä peilattiin kokonaisturvallisuuden taustalla vaikuttaviin teoreettisiin lähtökohtiin. Tiivistetysti voidaan esittää, että tämä edellä esitetty tapa kokonaisturvallisuuden ymmärtämisestä näkyy neljänä kokonaisuutena: kriisiviestintänä ja tiedon jakamisena sekä tilannetietoisuutena ja tilannekuvan luomisena, jonka lisäksi se nähdään myös häiriötilanteiden hallintana sekä sopimus- ja kumppanuusverkostoina. Aineiston analyysissä

tutkimustuloksia peilataan teoreettisiin lähtökohtiin siten, että kaikkia neljää kokonaisuutta käsitellään WG:n ja NPG:n toiminnan perustean sekä niiden tavoitteiden kautta.

Tiedon jakaminen ja analysoiminen yhdessä

Sopimus- ja kumppanuusverkostoiden sekä häiriötilanteiden hallinnan ja johtamisen yhteys yhdessä toimimiseen ei aineiston analyysin perusteella ole aivan yhtä selkeä kuin se on kriisiviestinnän ja tiedon jakamisen sekä tilannekuvan ja -tietoisuuden osalta. Tiedon jakaminen näkyy käytettävissä olevassa aineistossa siis kriisiviestintänä ja tiedon jakamisena. Tutkimustulosten perusteella voidaan todeta ainakin seuraavaa: verkostojen hallinta on riippuvaista tiedon kulkemisesta eri toimijoiden välillä sekä viestinnällisin keinoin voidaan ainakin osittain varmistaa yhteistyön ja toimijoiden toiminnan yhteensovittaminen. Ainakin sosiaali- ja terveydenhuollossa tiedonvaihtoa luonnehditaan aineistossa yhteistoiminnan perustana (Vuorinen, 2019b, s. 53).

Kun kokonaisturvallisuus hahmotetaan mallina, jossa turvallisuuteen liittyvää tietoa jaetaan ja analysoidaan muiden kanssa (VN, 2017, s. 5), on aineistosta hyvin löydettävissä johtolankoja sen ilmenemiselle aineistossa. Turvallisuutta koskevan tiedon analysoimisesta puhutaan aineistossa tilannetietoisuutena ja tilannekuvan luomisena ja yhteys tiedon analysoinnin sekä tilannekuvan ja -tietoisuuden välillä on helppo löytää. Turvallisuutta koskevaa tietoa, eli tietoa toimintaympäristöstä, sen tapahtumista ja niiden vaikutuksista toimintaan analysoidaan ja siitä jatkojalostetaan tilannekuvaa, jota tarvitaan tilannetietoisuuden luomiseksi (PLM, 2010, s. 54). Analyysin aikana tiedon analysoimisen ja teoreettisen viitekehyksen tärkeimmäksi yhdistäväksi tekijäksi nousee toiminnan yhteensovittaminen, jolla todetaan häiriötilanteiden hallintaa käsittelevässä alaluvussa olevan yhteys NPG:n ja WG:n tarkoitukseen poistaa julkisen hallinnon siilomaisuutta ja lisätä julkisen sektorin toimintakokonaisuuden yhtenäisyyttä (Colgan ja muut, 2014, s. 11; Torfing & Triantafillou, 2013, s. 15). Kun tilannetietoa jaetaan ja vastaanotetaan, voidaan luoda kokonaisvaltainen näkemys turvallisuuden tilanteesta, jolloin toimintaa voidaan sovittaa paremmin yhteen ennakoivasti.

Toimiminen yhdessä

Tutkimustulokset havainnollistavat, että sopimus- ja kumppanuusverkostoiden avulla voidaan ratkaista dynaamisia ja rajat ylittäviä ongelmia (VN, 2017, s. 6). Pirullisten ongelmien eräitä tunnuspiirteitä ovat elinvoimaisuus ja muuttuvuus (Vartiainen ja muut, 2013, s. 11), jolloin teorian ja aineiston vuoropuhelun perusteella voidaan tehdä karkea päätelmä, jonka mukaan turvallisuuteen liittyvät uhkat ovat luonteeltaan ainakin jossain määrin pirullisia ja rajat ylittäviä ongelmia, joihin voidaan löytää ratkaisuja yhteistoiminnan kautta. Edelleen teoria ja aineisto huomioon ottaen pirullisilla ongelmilla viitataan tässä tapauksessa erilaisiin uhkiin, jotka kohdistuvat elintärkeisiin toimintoihin (VN, 2017). Pirullisten ongelmien lisäksi toiminta sopimus- ja kumppanuusverkostoissa nähdään WG:n ja NPG:tä mukaillen organisaatio- ja sektorirajat ylittävänä toimintana (MAC, 2004, s. 4), joka on sosiaali- ja terveydenhuollon toiminnalle tyypillistä sen toimintakentän rakentuessa julkisten toimijoiden, elinkeinoelämän ja järjestöjen varaan (Savolainen & Vuorinen, 2019; Vuorinen, 2019b).

Aineistoa analysoitaessa on voitu tehdä havainto, jonka mukaan häiriötilanteiden hallinta ja johtaminen ymmärretään aineistossa toiminnan yhteensovittamisena ja koordinoituna sekä verkostojen hallintana. Häiriötilanteiden hallinta ja johtaminen linkittyvät yhdessä toimimisen näkökulmaan siinä mielessä, että se yhteensovittaa yhteistyötä sopimus- ja kumppanuusverkostossa. Tilanteiden hallinnasta ja johtamisesta vastuussa oleva varmistaa, että tämä yhdessä toimiminen tapahtuu sopimus- ja kumppanuusverkostoissa yhdenmukaisesti ja tehokkaasti sekä se muodostaa saumattoman kokonaisuuden, joka noudattaa WG:n ja NPG:n pyrkimyksiä. (Colgan ja muut, 2014.) Näkemys verkostojen hallinnasta ilmeni jo pelkästään toteamalla sosiaali- ja terveydenhuollon toimintakentän olevan niin verkottunutta ja monen toimijan varaan rakentunutta, että se edellyttää laajaa verkostojen hallinta ja yhteistyön koordinoimista (Savolainen & Vuorinen, 2019; Vuorinen, 2019a; 2019b). Kun tähän lisätään vielä poikkihallinnolliset toimijat sekä muut toimialan ulkopuolelle suuntautuvat riippuvuussuhteet, on verkostojen hallinnalle entistä enemmän tarvetta.

Aineiston analyysissä tutkimustuloksia peilattaessa teoreettisiin lähtökohtiin voidaan tehdä päätelmiä, jonka mukaan kaikissa neljässä kokonaisuudessa voidaan havaita verkostojen hallintaa, organisaatio- ja sektorirajat ylittävää toimintaa sekä julkisen hallinnon toiminnan yhdenmukaistamista eli tässä tapauksessa yhteiskunnan varautumisen yhdenmukaistamista. Tämän tutkimustuloksen perusteella voidaan tehdä päätelmä, jonka mukaan kokonaisturvallisuus on ennen kaikkea verkostojen hallintaa, organisaatio- ja sektorirajat ylittävää toimintaa sekä toiminnan yhdenmukaistamista.

Kokonaisturvallisuuden määrittely turvallisuusstrategisten asiakirjojen ja teoreettisen viitekehyksen kautta antavat jo viitteitä siitä, kuinka voimakas yhteistoiminnan tarve julkisella sektorilla on aihealueen suhteen. Aineiston analyysi vain vahvistaa näkemystä yhteistyön välttämättömyydestä. Turvallisuustoimijoiden verkostojen ja toimintakentän laajuutta sekä sen hallinnan erityispiirteitä tutkiessa nousee esiin ajatus yhteistyön mahdollisesta kompleksisuudesta. Verkostojen laaja-alaisuuden vuoksi ja operoivien toimijoiden määrä häiriötilanteiden aikana on merkittävä, joka voi tehdä verkoston hallinnasta haastavaa ja jopa kompleksista. Terveysuhkat eivät katso valtioiden rajoja, jolloin verkostoihin liittyy myös globaali näkökulma, mikä ei tee niiden hallinnasta ainakaan yksinkertaista. Tästä pohdinnasta heräsi kysymys: onko kompleksinen yhteistoiminta vastaus kompleksisiin ongelmiin?

5.2 Jatkotutkimusehdotukset ja pohdinta

Keväällä 2021 tutkimusprosessin loppuvaiheessa maailmalla on jo yli vuoden verran käyty kamppailua COVID-19-pandemian vastaan, joka teki tämän tutkielman tekemisestä ajankohtaista ja antoi merkityksellisyyden kokemuksia omaa tutkimusaihetta kohtaan. Tutkielman aiheen prosessoiminen myös aktiivisen tutkimustyön ulkopuolella auttoi kanavoimaan ajatuksia työhön sekä auttoi pohtimaan asiaan syvemmin ja eri näkökulmista. Tutkielman kautta tehtyjä havaintoja kokonaisturvallisuudesta pystyi myös ammentamaan COVID-19-viruksesta käydyissä keskusteluissa. Toisaalta tutkielman tekeminen

keskellä terveystieteitä voi toisaalta olla raskas kokemus, sillä aihetta koskevaa informaatiota voi joutua käsittelemään tavallisen tutkielman tekemistä enemmän. Jatkuvalle asian prosessoinnille voi olla myös vaikutusta yksilön henkiseen kriisinkestävyteen.

COVID-19-pandemiaa silmällä pitäen, tulevaisuudessa olisi mielenkiintoista ja ajankohtaista tutkia kokonaisturvallisuutta nimenomaan tämän pandemian näkökulmasta. Aiheen tiimoilta voisi tutkia kokonaisturvallisuuden ilmenemistä pandemian vastaisessa häiriötilanteiden hallinnassa sekä sen onnistumista sosiaali- ja terveydenhuollossa. Aihe säilyttäisi tämän tutkielman teeman, mutta suuntaisi katsetta kokonaisturvallisuuden ymmärtämisestä kohti kokonaisturvallisuuden tekemistä.

Toisaalta jatkotutkimusaiheita pohdittaessa fokuksen pitäminen kokonaisturvallisuuden hahmottamisen näkökulmassa ja tutkimuksen laajentamisen sitä kautta olisi tarpeellista, sillä ainakin Brandersin (2015, s. 273–274) mukaan nuorena ilmiönä kokonaisturvallisuutta on tutkittu vähän. Tämän vuoksi olisi varmasti tarpeellista tutkia, miten kokonaisturvallisuus hahmotetaan ja onko sen ymmärtämisessä jotain puutteita. Jatkotutkimuksen aihetta alleviivaa myös tämän tutkielman erääksi haasteeksi osoittautunut seikka. Strategia-asiakirjojen ja muiden viranomaisasiakirjojen voidaan jollakin tavalla todeta perustuvan ideaalimalliin, joka ei todennäköisesti toteudu sellaisenaan tosielämässä. Syvämpi tietämys kokonaisturvallisuuden ymmärtämisestä tietyllä toimialalla olisi todennäköisesti saavutettu hyödyntämällä haastatteluja empiirisen aineiston hankinnassa. Yksi mahdollisuus jatkotutkimuksen kannalta on tutkia viranomaisasiakirjojen antamaa kuvaa kokonaisturvallisuuden ymmärtämisestä ja verrata näitä toimialan henkilöstön omiin kokemuksiin ja näkemyksiin.

Lähteet

- Anttila, M., Valtonen, V. & Viherä, M. L. (toim.). (2014). *Kokonaisturvallisuus ja tulevaisuus*. Seminaariraportti 8.5.2014. Vihreäverstas, Turvallisuuskomitea. Noudettu 4.3.2021 osoitteesta <https://docplayer.fi/2771909-Www-turvallisuuskomitea-fi-kokonaisturvallisuus-tulevaisuus-toim-m-illa-anttila-vesa-valtonen-marja-liisa-vihera.html>
- Branders, M. (2016). *Kokonainen turvallisuus: Kokonaisturvallisuuden poliittinen kelpoisuus ja hallinnollinen toteutettavuus* [väitöskirja, Tampereen yliopisto] Tampere University Press. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-951-44-9996-8>
- Branders, M. (2015). Tutkimus ja tiedolla johtaminen valtionhallinnon kehittämisessä: Esimerkkinä kokonaisturvallisuus. Teoksessa P. Virtanen, J. Stenvall & P. H. Rannisto (toim.), *Tiedolla Johtaminen: Teoriaa ja käytäntöjä* (259–290). Tampere University Press. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-951-44-9755-1>
- Cabinet Office & Innovation Unit (2000). *Wiring it up: Whitehall's Management of Cross-cutting Policies and Services*. Stationery Office Books. Noudettu 3.4.2021 osoitteesta <https://ntouk.files.wordpress.com/2015/06/wiring-it-up-2000.pdf>
- Carayannopoulos, G. (2016). Whole of Government: The Solution to Managing Crises? *Australian Journal of Public Administration*, 76(2), 251–265. <https://doi-org.proxy.uwasa.fi/10.1111/1467-8500.12227>
- Christensen, T., Fimreite, A. L., & Lægreid, P. (2014). Joined-Up Government for Welfare Administration Reform in Norway. *Public Organization Review*, 14(4), 439–456. <https://doi-org.proxy.uwasa.fi/10.1007/s11115-013-0237-8>
- Colgan, A., Kennedy, L.A., & Doherty, N. (2014). *A Primer on implementing whole of government approaches*. The Centre for Effective Studies. Noudettu 18.3.2020 osoitteesta https://www.effectiveservices.org/downloads/CES_Whole_of_Government_Approaches.pdf
- Dingwerth, K. & Pattberg, P. (2006). Global Governance As a Perspective on World Politics. *Global Governance*, 12(2), 185–204. <https://doi.org/10.1163/19426720-01202006>

- Eskola, J. (2017). Väestön toimintakyky ja palvelut. Teoksessa Maanpuolustuskorkeakoulu (toim.), *Turvallinen Suomi 2018: Tietoja Suomen kokonaisturvallisuudesta* (s. 103–116). Turvallisuuskomitea. Noudettu 20.4.2021 osoitteesta https://turvallisuuskomitea.fi/wp-content/uploads/2018/01/Turvallinen_Suomi_2018.pdf
- European Commission (2013). *Cybersecurity Strategy of the European Union: An Open, Safe and Secure Cyberspace*. Noudettu 11.10.2019 osoitteesta <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52013JC0001>
- Fjäder, C. (2017). Talous, infrastruktuuri, huoltovarmuus. Teoksessa Maanpuolustuskorkeakoulu (toim.), *Turvallinen Suomi 2018: Tietoja Suomen kokonaisturvallisuudesta* (s. 87–102). Turvallisuuskomitea. Noudettu 20.4.2021 osoitteesta https://turvallisuuskomitea.fi/wp-content/uploads/2018/01/Turvallinen_Suomi_2018.pdf
- Halligan, J., Buick, F., & O’Flynn, J. (2011). Experiments with joined-up, horizontal and whole-of-government in Anglophonen countries. Teoksessa A. Massey (toim.), *International Handbook on Civil Service Systems* (s. 74–99). Edward Elgar Publishing. Noudettu 18.3.2021 osoitteesta https://crawford.anu.edu.au/pdf/staff/janine_oflynn/2012/chapter-5-experiments-with-joined-up-horizontal-and-whole-of-government-in-anglophone-countries.pdf
- Haveri, A. (2011). Kunnallishallinnon uudistamisen suuret linjat 1980-luvun lopulta nykypäivään: linjakkaasta lähdöstä moniin kehityssuuntiin. Teoksessa E. Hyyryläinen & O.P. Viinamäki (toim.), *Julkinen hallinto ja julkinen johtaminen* (s. 132–145). <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-476-340-0>
- Helsloot, I. (2008). Coordination is a prerequisite for good collaboration, isn’t it? *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 16(4), 173–176. <https://doi-org.proxy.uwasa.fi/10.1111/j.1468-5973.2008.00554.x>
- Himberg, K. (2017). Sisäinen turvallisuus. Teoksessa Maanpuolustuskorkeakoulu (toim.), *Turvallinen Suomi 2018: Tietoja Suomen kokonaisturvallisuudesta* (s. 71–87). Turvallisuuskomitea. Noudettu 20.4.2021 osoitteesta https://turvallisuuskomitea.fi/wp-content/uploads/2018/01/Turvallinen_Suomi_2018.pdf

- Hovi, H. (2017). Johtaminen. Teoksessa Maanpuolustuskorkeakoulu (toim.), *Turvallinen Suomi 2018: Tietoja Suomen kokonaisturvallisuudesta* (s. 31–40). Turvallisuuskomitea. Noudettu 20.4.2021 osoitteesta https://turvallisuuskomitea.fi/wp-content/uploads/2018/01/Turvallinen_Suomi_2018.pdf
- 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*. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-647-8>
- Hyyryläinen, E., & Lehto, K. (2014). Millaisen hallinto- ja johtamisajattelun y-sukupolveen kuuluvat julkisjohtajat perivät aikaisemmilta sukupolvilta? Teoksessa K. Lehto (toim.), *Pirullisista ongelmista hyvään hallintoon* (s. 13–28). Vaasan yliopisto. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-476-581-7>:
- Järvinen, P. (2018). *Kyberuhkia ja somesotaa*. Docendo.
- Kearney, A. T. (2009). *Shared Services in Government 2: Building a platform for better public services at lower cost*. A. T. Kearney. Noudettu 5.11.2020 osoitteesta https://www.cisco.com/c/dam/global/de_de/assets/pdfs/publicsector/Shared_Services_Building_A_Platform_For_Better_Services_At_Lower_Cost.pdf
- Kennet, P. (2010). Global perspectives on public governance. Teoksessa S. P. Osborne (toim.), *The New Public Governance: Emerging perspectives on the theory and practice of public governance* (s. 19–35). Routledge.
- Kielenniva, J. (2017). Johdanto. Teoksessa Maanpuolustuskorkeakoulu (toim.), *Turvallinen Suomi 2018: Tietoja Suomen kokonaisturvallisuudesta* (s. 7–14). Turvallisuuskomitea. Noudettu 20.4.2021 osoitteesta https://turvallisuuskomitea.fi/wp-content/uploads/2018/01/Turvallinen_Suomi_2018.pdf
- Kooiman, J. (1993a). Findings, speculations and recommendations. Teoksessa J. Kooiman (toim.) *Modern Governance: New government-society interactions* (s. 249–262). Sage.
- Kooiman, J. (1993b). Social-political governance: Introduction. Teoksessa J. Kooiman (toim.) *Modern Governance: New government-society interactions* (s. 1–6). Sage.
- Kostopoulos, G., K. (2013). *Cyberspace and cybersecurity*. CRC Press.
- Limnell, J., Majewski, K. & Salminen, M. (2014). *Kyberturvallisuus*. Docendo.

- Keva (2018, 2. huhtikuuta). *Jari Limnell: Turvallisuutta tuotetaan yhdessä*. [Podcast].
Noudettu 3.11.2019 osoitteesta <https://www.youtube.com/watch?v=xzJr-i4OmSU>
- Lindell, J., Ollila, S. & Vartiainen, P. (2014). Kompleksisuuden johtaminen. Teoksessa K. Lehto (toim.), *Pirullisista ongelmista hyvään hallintoon*. Vaasan yliopisto.
<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-476-581-7>:
- Ling, T. (2002). Delivering joined-up-government in the UK: Dimensions, issues and problems. *Public Administration*, 80(4), 615–642. Noudettu 3.4.2021 osoitteesta <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/1467-9299.00321>
- Loeffler, E. (2016). Public governance in a network society. Teoksessa: A. G. Bovarid & E. Loeffler (toim.), *Public management and governance* (s. 207– 222). Routledge. <https://doi-org.proxy.uwasa.fi/10.4324/9781315693279>
- Management Advisory Committee (2004). *Connecting Government: Whole of Government Responses to Australia’s Priority Challenges*. Noudettu 18.3.2020 osoitteesta <https://www.apsc.gov.au/sites/default/files/connectinggovernment.pdf>
- Metsämuuronen, J. (Toim.) (2006) *Laadullisen tutkimuksen käsikirja*. International Methelp.
- Miles, M. B. & Huberman, A. M. (1994). *Qualitative data analysis: An expanded sourcebook* (2. painos). Sage.
- Pestoff, V. (2011). Co-production, new public governance and third sector social services in Europe. *Ciências Sociais Unisinos*, 47(1), 15–24. Noudettu 23.3. 2021 osoitteesta <https://doaj.org/article/52aef6a997dc43daa95a10ac8fc2c135>

- Pollit, C. & Bouckaert, G, (2017). *Public management reform: A comparative analysis – into the Age of Austerity* (4. painos). Oxford University Press.
- Pollit, C. (2003). Joined-up Government: A Survey. *Political studies review*, 1(1), 34–49.
<https://doi-org.proxy.uwasa.fi/10.1111/1478-9299.00004>
- Pöyhö, A. (2017). Kansainvälinen ja EU-toiminta. Teoksessa Maanpuolustuskorkeakoulu (toim.), *Turvallinen Suomi 2018: Tietoja Suomen kokonaisturvallisuudesta* (s. 41–58). Turvallisuuskomitea. Noudettu 20.4.2021 osoitteesta https://turvallisuuskomitea.fi/wp-content/uploads/2018/01/Turvallinen_Suomi_2018.pdf
- Raitasalo, J. (2017). Puolustuskyky. Teoksessa Maanpuolustuskorkeakoulu (toim.), *Turvallinen Suomi 2018: Tietoja Suomen kokonaisturvallisuudesta* (s. 59–70). Turvallisuuskomitea. Noudettu 20.4.2021 osoitteesta https://turvallisuuskomitea.fi/wp-content/uploads/2018/01/Turvallinen_Suomi_2018.pdf
- Sanastokeskus TSK ry (2017). *Kokonaisturvallisuuden sanasto*. Noudettu 26.9.2019 osoitteesta https://turvallisuuskomitea.fi/wp-content/uploads/2018/02/Kokonaisturvallisuuden_sanasto.pdf
- Sanastokeskus TSK ry (2018). *Kyberturvallisuuden sanasto*. Noudettu 17.9.2019 osoitteesta http://www.tsk.fi/tiedostot/pdf/Kyberturvallisuuden_sanasto.pdf
- Savolainen, M. & Vuorinen S. (toim.). (2019). *Sopimusperusteinen varautuminen: Ohje sosiaali- ja terveydenhuollon toimijoille*. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2019:9. [Sosiaali- ja terveysministeriö]. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-4068-0>
- Silvasti, M. (2017). Turvuus – kohti uutta turvallisuusymmärrystä. *Tiede ja Ase: Suomen sotatieteellisen seuran vuosijulkaisu*, 74, 265–299. Noudettu 12.12.2019 osoitteesta <https://journal.fi/ta/article/view/60628>

- Sisäministeriö (2017). *Hyvä elämä – turvallinen arki: Valtioneuvoston periaatepäätös sisäisen turvallisuuden strategiasta 5.10.2017*. Sisäministeriön julkaisu 15/2017.
<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-138-1>
- Sisäministeriö (2019). *Kansallinen riskiarvio 2018*. Sisäministeriön julkaisuja 2019/5.
<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-245-6>
- Stevenson, A. (2010). *Oxford dictionary of English*. Oxford University Press.
- Svedin, L. (2009). *Organizational Cooperation in Crises*. Ashgate.
- Torfig, J. & Triantafillou (2013). What's in a Name? Crasping New Public Governance as a Political-Administrative System. *International Review of Public Administration*. 18(2), 9–25. <https://doi.org/10.1080/12294659.2013.10805250>
- Tuomi, J., & Sarajärvi, A. (2018). *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi* (uudistettu laitos). Kustannusosakeyhtiö Tammi.
- Eskola, J., Fjäder, C., Himberg, K., Hovi, H., Hyytiäinen, M., Kielenniva, J., Mölsä, J., Pöyhö, A. & Raitasalo, J. (2017). *Turvallinen Suomi 2018: Tietoja Suomen kokonaisturvallisuudesta*. Turvallisuuskomitea. Noudettu 19.8.2020 osoitteesta https://turvallisuuskomitea.fi/wp-content/uploads/2018/01/Turvallinen_Suomi_2018.pdf
- Puolustusministeriö (2010, 16. joulukuuta). *Yhteiskunnan turvallisuusstrategia*. Valtioneuvoston periaatepäätös. Noudettu 13.9.2020 osoitteesta: https://turvallisuuskomitea.fi/wp-content/uploads/2015/10/yts_2010_fi_nettiin.pdf
- Valtioneuvosto (2012, 5. joulukuuta). *Valtioneuvoston periaatepäätös kokonaisturvallisuudesta*. Noudettu 26.9.2020 osoitteesta https://www.defmin.fi/files/3023/Periaatepaatos_kokonaisturvallisuudesta_2012_fi.pdf

- Turvallisuuskomitea (2013, 24. tammikuuta). *Suomen kyberturvallisuusstrategia*. Valtioneuvoston periaatepäätös. Noudettu 26.9.2019 osoitteesta <https://turvallisuuskomitea.fi/wp-content/uploads/2018/05/Suomen-kyberturvallisuusstrategia-ja-taustamuistio.pdf>
- Valtioneuvosto (2017). *Yhteiskunnan turvallisuusstrategia*. Valtioneuvoston periaatepäätös. Noudettu 10.1.2019 osoitteesta https://turvallisuuskomitea.fi/wp-content/uploads/2018/02/YTS_2017_suomi.pdf
- Turvallisuuskomitea (2019). *Suomen kyberturvallisuusstrategia 2019*. Valtioneuvoston periaatepäätös. Noudettu 2019-10-8 osoitteesta https://turvallisuuskomitea.fi/wp-content/uploads/2019/10/Kyberturvallisuusstrategia_A4_SUOMI_WEB_300919.pdf
- Valtioneuvoston kanslia (2016). *Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko*. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 7/2016. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-267-8>
- Vartiainen, P., Ollila, S., Raisio, H., & Lindell, J. (2013). *Johtajana kaaoksen reunalla: Kuina selviytyä pirullisista ongelmista?* Helsinki: Gaudeamus.
- Virtanen, P., Suoheimo, M., Lamminmäki, S., Ahonen, P & Suokas, M. (2011). *Matkaopas asiakaslähtöisten sosiaali- ja terveyspalveluiden kehittämiseen*. Tekesin katsaus 281/2011. Tekes. Noudettu 2021-4-3 osoitteesta <https://www.businessfinland.fi/globalassets/julkaisut/matkaopas.pdf>
- Vuorinen, S. (toim.). (2019a). *Kyberturvallisuus: Ohje sosiaali- ja terveydenhuollon toimijoille*. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2019:14. [Sosiaali- ja terveysministeriö]. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-4085-7>
- Vuorinen, S. (toim.). (2019b). *Valmius- ja jatkuvuudenhallintasuunnitelma: Ohje sosiaali- ja terveydenhuollon toimijoille*. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2019:10. [Sosiaali- ja terveysministeriö]. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-4046-8>
- Walker, B. & Salt, D. (2006). *Resilience thinking: Sustaining ecosystems and people in a changing world*. Island Press.