



Vaasan yliopisto
UNIVERSITY OF VAASA

Marko Rostedt

Pelastustoimen uudet tilanne- ja johtokeskukset – hyöty ja haaste

Johtamisen akateeminen yksikkö
pro gradu -tutkielma, julkisjohtaminen
Hallintotieteiden maisteriohjelma

Vaasa 2026

VAASAN YLIOPISTO**Johtamisen akateeminen yksikkö**

Tekijä:	Marko Rostedt		
Tutkielman nimi:	Pelastustoimen uudet tilanne- ja johtokeskukset – hyöty ja haaste		
Tutkinto:	Hallintotieteiden maisteri		
Koulutusohjelma:	Julkisjohtaminen		
Työn ohjaaja:	Esa Hyyryläinen		
Valmistumisvuosi:	2026	Sivumäärä:	107

TIIVISTELMÄ:

Tässä pro gradu -tutkielmassa tutkitaan pelastustoimen tilanne- ja johtokeskusuudistusta, jossa valtioneuvoston asetuksella (145/2024) perustettiin viisi yhteistyöalueiden tilanne- ja johtokeskusta sekä valtakunnallinen tilannekeskus. Tutkimuksen tavoitteena on selvittää, tuottaako uudistus pelastustoimelle hyötyä, sekä millä edellytyksillä se voi parantaa pelastustoimen yhteistyötä ja toiminnan johtamista alueellisesti ja valtakunnallisesti. Hyötyä tarkastellaan erityisesti yhteistyön syvyyden (cooperation–collaboration), toiminnan johtamisen ja tilannekuvatoiminnon toimivuuden kautta sekä palveluiden yhdenmukaisuutena yhteistyöalueiden välillä.

Tutkimuksen pääkysymyksenä tarkasteltiin sitä, missä määrin ja millä edellytyksillä tilanne- ja johtokeskusuudistus parantaa pelastustoimen yhteistyötä ja toiminnan johtamista sekä alueellisesti että valtakunnallisesti.

Tutkimuksen aineisto kerättiin strukturoidulla kyselylomakkeella, jossa oli myös useita avoimia kysymyksiä. Kysely lähetettiin 24 organisaatiolle. Organisaatioiden vastausprosentti oli 92 %. Aineisto analysoitiin teoriaohjaavalla sisällönanalyysillä.

Tulokset osoittavat, että uudistus on vahvistanut yhteistyön rakenteita ja lisännyt koordinaatiota, mutta yhteistyön syvyys ja toiminnan tasalaatuisuus ovat edelleen kehitysvaiheessa. Keskuksen resursoinnissa, osaamisessa ja valmiudessa havaittiin alueellisia eroja. Tämä heijastuu siihen, painottuuko toiminta enemmän tilannekuvan ylläpitoon ja tiedonvälitykseen vai laajempaan koordinaatioon ja johtamisen tukeen. Aineisto antaa viitteitä siitä, että yhteistyö sijoittuu tällä hetkellä monin paikoin cooperation-tasolle ja vain osin lähemmäs collaboration-tasoa ja aidosti jaetumpaa vastuuta, päätöksentekoa ja resursseja.

Johtopäätösten mukaan uudistus voi parantaa yhteistyötä ja johtamista erityisesti silloin, kun resurssit ovat kunnossa, ohjaus on selkeää ja yhdenmukaista, vastuu- ja roolijako on ymmärretty sekä alueellinen autonomia on sovitettu yhteisiin rakenteisiin. Ilman näitä edellytyksiä uudistus uhkaa jäädä osittaiseksi, ja yhteistyö säilyy koordinoivana eikä tuota tavoiteltua syvällisempää yhteistoimintaa. Kehittämistarpeissa korostuvat muutosjohtaminen, ohjeistuksen selkeyttäminen, yhteiset ratkaisut sekä toiminnan seuranta ja arviointi.

AVAINSANAT: Yhteistyö, tilannekeskus, johtokeskus, pelastustoimi, tilannekuva, muutosjohtaminen, collaboration, cooperation

1	JOHDANTO	6
1.1	Tutkimuksen tavoitteet ja tutkimuskysymykset	6
1.2	Aiheen rajaaminen	7
1.3	Aikaisemmat tutkimukset	8
2	TUTKIMUKSEN TEOREETTINEN VIITEKEHYK	11
2.1	Viranomaisyhteistyö	12
2.1.1	Yhteistyö (collaboration)	18
2.1.2	Yhteistyö (cooperation)	19
2.2	Toiminta tilanne- ja johtokeskuksessa	21
2.2.1	Tilannetietoisuus	24
2.3	Tutkimuksen tarkastelumalli	26
3	TUTKIMUSKOHTEN ESITTELY	28
3.1	Hyvinvointialue	28
3.1.1	Yhteistyöalue	28
3.2	Pelastustoimi	29
3.2.1	Pelastustoimi yhteistyöalueilla	29
3.2.2	Pelastustoimi hyvinvointialueilla	29
3.2.3	Pelastustoimi ennen hyvinvointialuemuutosta	30
3.3	Tilanne- ja johtokeskus	31
3.3.1	Yhteistyöalueiden tilanne- ja johtokeskukset sekä valtakunnallinen tilanne- ja johtokeskus	32
3.3.2	Tilanne- ja johtokeskukset ennen hyvinvointialuemuutosta	33
4	TUTKIMUKSEN METODOLOGIA	35
4.1	Aineisto	35
4.2	Tutkijan asema ja reflektiivisyys	38

4.3	Tulosten analysointi	38
4.3.1	Uudistuksen edellytykset ja vaikutukset	40
4.3.2	Perustaminen ja resurssit	45
4.3.3	Vaikutukset toimintaan ja yhteistyöhön	50
4.3.4	Palvelut ja odotukset	52
4.3.5	Alueelliset erot ja kehittäminen	57
4.3.6	Tilanne- ja johtokeskustoiminnan keskittäminen ja/tai hajauttaminen pelastustoimessa	58
4.3.7	Tilanne- ja johtokeskusten perustaminen, nykytila ja kehittämistarpeet	62
4.3.8	Tilanne- ja johtokeskusten rooli ja merkitys eri ajanjaksoina	67
4.3.9	Yhteistyön rakenteellinen syvyys	70
4.3.10	Johtamisen toimivuus	72
5	TUTKIMUKSEN TULOKSET	74
5.1	Tutkimuksen pääkysymys	74
5.2	Tutkimuksen alakysymykset	76
6	KESKUSTELU	79
7	JATKOTUTKIMUSAIHEET	84
	LÄHTEET	86
	LIITTEET	93
	Liite 1 Kyselylomake	93

Kuvat

Kuva 1. Turvallisuustoimijoiden yhteistyön teoreettinen malli (Valtonen, 2010, s. 250)	17
Kuva 2. Yhteistyön luokittelu yhteistyöstä (collaboration), Frey ja muut (2006)	21
Kuva 3. Dynaamisen päätöksenteon malli (Endsley) mukaillen	25

Kuviot

Kuvio 1. Uudistuksen edellytykset ja vaikutukset	41
Kuvio 2. Perustaminen ja resurssit	46
Kuvio 3. Perustaminen ja resurssit (2)	47
Kuvio 4. Vaikutukset toimintaan ja yhteistyöhön	51
Kuvio 5. Palvelut ja odotukset	55
Kuvio 6. Alueelliset erot ja kehittäminen	58
Kuvio 7. Tilanne- ja johtokeskustoiminnan keskittäminen ja/tai hajauttaminen pelastustoimessa	59
Kuvio 8. Tilanne- ja johtokeskustoiminnan perustaminen, nykytila ja kehittämistarpeet	63
Kuvio 9. Tilanne- ja johtokeskusten rooli ja merkitys eri ajanjaksoina	68

Taulukot

Taulukko 1. Yhteistoiminnan asteiden määrittelyä Himmelman (2002, s.3) sekä Kinnunen (2007, s.8–9) mukaan	21
---	----

1 Johdanto

1.1 Tutkimuksen tavoitteet ja tutkimuskysymykset

Tutkimuksen tavoitteena on arvioida, tuottavatko uudet asetuksella määrätyt tilanne- ja johtokeskukset sellaista hyötyä pelastustoimelle, kuten asetuksen perustelumuihostiossa (145/2024) on tuotu esille. Hyötynäkökohtina tutkitaan mm. yhteistyötä, resursseja, keskitettyjen palveluiden tarpeellisuutta ja tilanne- ja johtamispalveluiden toiminnallisuutta sekä onko perustettavien keskustusten määrä oikea. Samalla tutkittavana kokonaisuutena on prosessin muutosjohtaminen, ohjeistuksen toimivuus sekä käytettävyys prosessin aikana.

Tavoitteena on arvioida tilanne- ja johtokeskusuudistuksen onnistumista. Aiheesta käyty julkinen ja ammatillinen keskustelu osoittaa tarpeen systemaattiselle tutkimukselle.

Tutkimuksen pääkysymys:

Missä määrin ja millä edellytyksillä tilanne- ja johtokeskusuudistus parantaa pelastustoimen yhteistyötä ja toiminnan johtamista alueellisesti ja valtakunnallisesti?

Tutkimuksessa vastataan myös seuraaviin alakysymyksiin:

1. Millaisia toimenpiteitä ja resursseja tilanne- ja johtokeskusten perustaminen on vaatinut ja miten muutosprosessi onnistui?
2. Miten uudet tilanne- ja johtokeskukset ovat vaikuttaneet pelastuslaitosten päivittäiseen toimintaan ja yhteistyöhön eri alueiden välillä?
3. Minkälaisia palveluita tilanne- ja johtokeskuksilta odotetaan, ja mitä palveluita ne tällä hetkellä tuottavat?

4. Miten pelastustoimen toiminta-alueiden erilaisuudet vaikuttavat tilanne- ja johtokeskusten kehittämiseen?

1.2 Aiheen rajaaminen

Hyvinvointialueiden pelastustoimelle perustettiin valtioneuvoston asetuksen (145/2024) perusteella viisi tilanne- ja johtokeskusta sekä valtakunnallinen tilanne- ja johtokeskus. Alueelliset keskuksat sijoitettiin yhteistyöalueiden niihin kaupunkeihin, joissa on yliopistollinen sairaala. Valtakunnallinen keskus sijoitettiin Helsinkiin. Yhteistyöalueilla toimivat muut pelastuslaitokset määrättiin tukeutumaan määriteltyjen tilanne- ja johtokeskusten palveluihin sekä kattamaan osan niiden perustamis- ja käyttökustannuksista. Tällä hetkellä esitetään eriäviä näkemyksiä keskusten tarpeellisuudesta ja hyödynnettävyydestä sekä niiden kustannusvaikutuksista.

Yhteistyöalueiden tilanne- ja johtokeskusten on tarkoitus asetuksen perustelumuietion (145/2024) mukaisesti tuottaa alueensa pelastuslaitosten tilannekuvaa valtakunnalliseen tilanne- ja johtokeskukseen. Yhteistyöalueiden tilanne- ja johtokeskusten tulee myös ottaa johtovastuun tilanteissa, joissa yhteistyöalueen yhden tai useamman pelastuslaitoksen resurssit eivät riitä onnettomuuden tai muun tilanteen hoitamiseen. Keskuksen avulla tuotetaan myös välitöntä alueellista johtamisvalmiutta sekä johtamisen tukemiseen liittyvää valmiutta/suorituskykyä. Valtakunnallisen tilanne- ja johtokeskuksen tehtävänä on tuottaa valtionhallinnolle pelastustoimen valtakunnallista tilannekuvaa. Tämän lisäksi sen tehtävänä on toimia pelastustoimen kansallisena yhteyspisteenä kansainvälisille pelastustoimen muodostelmille, jotka saapuvat Suomeen auttamaan pelastusviranomaisia onnettomuuden torjuntatoimissa.

Keskusten perustamisesta ei ole laadittu valtiovarainministeriön ohjeen (2022) mukaisesti erillistä laajaa vaikuttavuusarviointia. Tämän vuoksi uudistuksen vaikutuksia on perusteltua tarkastella tutkimuksellisesti. Arviointien puuttuessa on tarpeellista tutkia

uusien keskusten tarpeellisuus ja hyödynnettävyys pelastuslaitosten tilanne- ja johtamistoiminnassa. Hyvinvointialueiden haastava taloustilanne lisää kiinnostusta erilaisten muutosten vaikuttavuusarviointiin, joka vahvistaa tutkimuksen ajantasaisuutta. Sisäministeriön pelastusosasto on 24.9.2024 linjannut (VN/27044/2024, VN/27044/2024-SM-1) kirjeessään yhteistyöalueiden tilanne- ja johtokeskusten päällystövalmiudesta. Tämä linjaus ei ole linjassa asetuksen perustelumuiustion (145/2024) kustannusvaikutusten osalta. Perustelumuiustiossa arvioidaan, että kustannukset eivät nouse. Sisäministeriön pelastusosasto määrittelee päällystöviranomaisiin liittyvän linjauksen, joka saattaa aiheuttaa eri keskuksille taloudellisia vaikutuksia. Kaikissa pelastuslaitoksissa ei ole ollut aikaisemmin tilanne- ja johtokeskusta tai päällystöpäivystäjää tilanne- ja johtokeskuksissa. Linjaus vaikuttaa kustannusrakenteisiin, organisaatioon ja operatiiviseen valmiuteen.

Tilanne- ja johtokeskusten toiminnan käynnistäminen on myös aiheuttanut keskustelua pelastuslaitosten henkilöstössä ja sisäministeriön valmistelevien henkilöiden välillä. Keskustelu on ollut kiivasta. Epäselvyyttä on myös aiheuttanut eri tehtävät ja niiden vastuutahot.

Tällä tutkimuksella keskitytään uuden muutoksen arviointiin ja tarpeellisuuden tarkasteluun. Tässä ei keskitytä vanhojen keskusten toiminnallisuuksiin. Tutkimuksessa ei keskitytä taloudellisiin vaikutuksiin. Tutkimuksen tässä vaiheessa niitä ei ole täysimääräisesti saatavilla, koska muutos on vielä kesken. Näin ollen ei ole tarkoituksenmukaista tutkia taloutta euromääräisesti.

1.3 Aikaisemmat tutkimukset

Pelastustoimen tilanne- ja johtokeskuksista on tehty aikaisempia pro gradu -tutkielman tasoisia tutkimuksia. Nämä tutkielman ovat keskittyneet tilannejohtamiseen tai tilannekuvan luomiseen (Veneskari 2014, Virolainen 2023). Tutkielmat eivät ole ottaneet kantaa keskusten perustamiseen tai niiden lakisääteisiin tehtäviin. Veneskarin (2014) tutkimus

otti kantaa tilanne- ja johtokeskusten tarpeeseen ja niiden tuottaman palvelun laatuun. Veneskarin tutkimus tehtiin 2014, jolloin oli juuri perustettu Itä-Suomeen ensimmäinen alueellinen tilanne- ja johtokeskus.

Tilanne- ja johtokeskuksista on tehty muutamia ammattikorkeakoulutasoisia opinnäytteitä, mutta niiden tuomia tutkimustuloksia ei oteta huomioon tämän tutkimuksen lähdemateriaaleissa.

Tutkimuksen kohteena oleva pelastustoimen tilanne- ja johtokeskustoiminto on suhteellisen tutkimatonta, joten tutkimuksen vaikuttavuus on näin laajempi ja vaikuttavampi.

Tutkimuksen taustamateriaalin hankkimista ohjasi se, että pelastustoimen tilanne- ja johtokeskustoimintaa on tutkittu varsin vähän. Pelastustoimella ei ole aiemmin ollut selkeästi määriteltyä velvoitetta tähän toimintaan, minkä vuoksi aihe ei ole aiemmin saanut aikaan kiinnostusta tutkimuskentässä. Tämän seurauksena suoraan pelastustoimen tilanne- ja johtokeskuksia koskevaa tieteellistä kirjallisuutta on saatavilla vain rajallisesti.

Viranomaisyhteistyö on sen sijaan ollut pitkään keskeinen tutkimusaihe erityisesti sotilaallisessa ja turvallisuusviranomaisiin liittyvässä kontekstissa. Aiheesta on tehty runsaasti tutkielmia, joista merkittävä osa on laadittu Maanpuolustuskorkeakoulussa. Näissä tutkimuksissa on paljon taustamateriaalia erityisesti puolustusvoimien ja muiden viranomaisten välistä yhteistyötä. Lisäksi sosiaali- ja terveydenhuollon sektorilla on tutkittu monialaista yhteistyötä, mutta näissä tutkimuksissa painopiste on ollut palvelujärjestelmissä ja asiakastyössä.

Puolustusvoimien tilannekuvatoiminta on tutkimuskirjallisuudessa suhteellisen tunnettu ilmiö, ja sitä voidaan osittain verrata pelastustoimen tilannekuvatoimintaan. Kyse ei kuitenkaan ole täysin samasta asiasta, sillä toimintaympäristöt, tavoitteet ja lainsäädäntö eroavat toisistaan. Näistä eroista huolimatta puolustusvoimia koskeva tutkimus tarjoaa

hyödyllisiä käsitteitä ja näkökulmia pelastustoimen tilannekuvan ja johtamisen tarkasteluun.

Materiaalin hankinnassa on hyödynnetty tutkimuksia ja tietokirjallisuutta, jotka tukevat tutkimuskysymyksiä ja täydentävät empiiristä aineistoa tilanteessa, jossa suoraan aiheeseen kohdistuvaa tutkimusta on saatavilla niukasti.

Viranomaisyhteistyöstä on sen sijaan tehty useita tutkimuksia, tai sitä on käsitelty osana laajempia tutkimuskokonaisuuksia. Aihetta on tarkasteltu laaja-alaisesti eri hallinnonalojen ja viranomaisten näkökulmista, erityisesti yhteistyön rakenteiden, toimintamallien ja tiedonvaihdon osalta. Vaikka tutkimusten painopiste ei useimmiten ole ollut pelastustoi-
messä, ne tarjoavat hyödyllistä taustatietoa viranomaisyhteistyön periaatteista ja haasteista.

Näissä tutkimuksissa viranomaisyhteistyö näyttäytyy usein poikkihallinnollisena ilmiönä, jossa korostuvat yhteensopivuus, luottamus ja yhteiset toimintatavat. Tämän tutkimuksen näkökulmasta kyseinen kirjallisuus tukee pelastustoimen tilanne- ja johtokeskustoit-
minnan tarkastelua tarjoamalla viitekehyksen, jonka avulla pelastustoimen erityispiirteitä voidaan suhteuttaa laajempaan viranomaisyhteistyön kokonaisuuteen.

2 Tutkimuksen teorettinen viitekehys

Tutkimuksessa on tarkoituksena tutkia tilanne- ja johtokeskusten toimintaa yhteistyön kautta. Yhteistyötä tarkastellaan viranomaisyhteistyön kautta, koska tilanne- ja johtokeskukset tulevat olemaan yhteistyöalueen pelastuslaitosten sekä muiden viranomaisten yhteyspisteenä, kun yhteistyöalueen tilannekuvaa analysoidaan sekä jaetaan.

Teoriat valikoituivat sisäministeriön tekemän perustelumuistion taustoituksen perusteella. Sisäministeriön ohjaavana linjauksena oli uusien toimintojen muodostuminen uusille perustettaville keskuksille sekä samalla pääsääntöisesti vanhojen kyvykkyyksien säilyminen yhteistyöalueiden pelastuslaitosten toiminnoissa. Tilanne- ja johtokeskuksilla on tärkeä rooli eri pelastuslaitosten tilannekuvan ylläpitämisessä sekä tarvittaessa johtamisen tukeminen tai itse johtaminen. Näin ollen yhteistyö on oltava aukotonta sekä johdettua.

Viranomaisyhteistyöhön sekä johtamiseen liittyvät teoriat soveltuvat tutkimusaiheen tarkasteluun, koska tilanne- ja johtokeskusmuutos perustuu eri tahojen yhteistyöhön ja rakenteisiin. Uusien tilanne- ja johtokeskusten tulee pystyä tuottamaan vastaavia palveluita kuin aiempien pelastuslaitosten keskuksien, sekä tuottamaan, että innovoimaan uusia toimintoja. Tämän lisäksi niiden tarkoituksena on luoda selkeää tilannekuvaa pelastustoimesta sekä jakaa tätä tilannekuvaa eri sidosryhmille. Tilannekuvan kehittäminen vaatii uusia ajatuksia ja innovaatioita, jotta siitä saadaan hyötyä koko pelastustoimelle.

Maailman turvallisuustilanne on muuttunut Venäjän vuonna 2014 aloittaman sodan seurauksena. Turvallisuustilanne pysynee epästabiilina, niin kauan kuin sota jatkuu. Tämä edellyttää turvallisuusviranomaisilta joustavuutta, voimassa olevien kyvykkyyksien vahvistamista sekä uusien ketterämpien toimintamallien kehittämistä ja löytämistä. Tämä vaatii toimintojen johtamista ja osaamisen hyödyntämistä yhteistyössä muiden sidosryhmien kanssa.

Tilanne- ja johtokeskusuudistus luo pohjan uudelle toimintamallille. Tämä mahdollistaa uusien toimintatapojen sekä käytänteiden luomisen pelastustoimen johtamistoiminnalle sekä tilannetietoisuudelle. Nyt, kun tuotantotapoja tai -tyylejä ei ole erikseen määritelty, pystyy yhteistyöalueen vastuullinen pelastuslaitos hyvin vaikuttamaan näihin. Ohjeistuksen yleisluonteisuus voidaan tulkita lisäävän alueellista liikkumavaraa, mikä mahdollistaa toimintamallien alueellisen kehittämisen. Toisaalta yleisluonteisuus voi myös ohjata keskusten toimintaa erilleen toisistaan.

2.1 Viranomaisyhteistyö

Hallintolaki (434/2003) 10 § tuo esille, että viranomaisten on tehtävä yhteistyötä ja avustettava toista viranomaista hallintotehtävän hoitamisessa sekä pyrittävä edistämään viranomaisten välistä yhteistyötä. Hallintolain yhteistyövelvoite luo perustan viranomais-ten väliselle yhteistyölle, mikä osaltaan ohjaa yhteistyökäytäntöjen muodostumista.

Peltola (2025, s.64) on työssään jakanut viranomaistyön kolmeen alaosiin. Hallintolain yhteistyövelvoitteeseen (HL 10.1 §), hallintolain mukaiseen virka-apuun (HL, 102 §) sekä muihin yhteistyön erityislain säädöksiin.

Vaikka hallintolaki edellyttää eri viranomaisia yhteistyöhön, yhteistyö ei kuitenkaan voi olla rajatonta, vaan yhteistyön laajuutta sekä syvyyttä määrittelevät laillisuusperiaatteet. Tämä tarkoittaa sitä, että toimintaa ei voida supistaa tai laajentaa yhteistyön onnistumiseksi, vaan apua antavan tulee pidättäytyä oman toimivallan antamien rajojen sisällä. Viranomaisen ei myöskään voi pidättäytyä oman toimivallan hyödyntämisestä yhteistyön onnistumiseksi. Yhteistyötä ja virka-apua ei saa sekoittaa keskenään, vaan virka-avusta säädetään erikseen hallintolaissa (10.2 §). Virka-apu on säädeltyä toimintaa, yhteistoiminta ei ole. (Peltola, 2025, s.67, PL, 2:3 §)

Viranomaisyhteistyöstä säädetään useilla eri laeilla. Näitä lakeja ovat esimerkiksi laki poliisin, tullin ja rajavartiolaitoksen yhteistoiminnasta (679/2009), Tullilaki (304/2016), poliisilaki (872/2011), rajavartiolaitoslaki (578/2005) ja pelastuslaki (379/2011). Pelastuslain 46 § määrittelee valtion, hyvinvointialueiden, kuntien viranomaiset, laitoksen ja liikelaitokset osallistumaan pelastustoiminnan suunnitteluun ja toimintaan onnettomuus- ja vaaratilanteissa. Pelastuslaki tuo tilanne- ja johtokeskuksille lakisääteisen mahdollisuuden yhteistoimintaan sekä koordinaatioon eri sidosryhmien välillä.

Julkisuuslain (621/1999) 4 §:n mukaan viranomaisilla tarkoitetaan valtion hallintoviranomaisia sekä muita valtion virastoja ja laitoksia, hyvinvointialueiden ja kuntien viranomaisia, tuomioistuimia ja muita lainkäyttöelimiä sekä muita laissa erikseen mainittuja tahoja. Lisäksi viranomaisiksi katsotaan henkilöt, yhteisöt ja säätiöt, jotka hoitaessaan julkista tehtävää käyttävät julkista valtaa.

Tutkimuksen teoriaosuudessa keskitytään viranomaisten väliseen yhteistyöhön, unohtamatta kuitenkaan yleisen yhteistyön merkitystä. Tilanne- ja johtokeskusten tulisi tehdä laaja-alaisesti yhteistyötä muiden alueellisten johtokeskusten kanssa sekä mahdollisuuksien mukaan muiden viranomaisten sekä sidosryhmien kanssa. Näin keskusten on mahdollista jakaa laaja-alaista tilannekuvaa, niin pelastustoimen kuin muidenkin viranomaisten ja sidosryhmien tarpeisiin. Pääsääntöisesti yhteistyö tehdään viranomaisten kanssa, mutta koska asia on uusi, ovat yhteistyörakenteet vielä muotoutumassa. Tutkielmani tulee keskittymään turvallisuusviranomaisten yhteistyöhön, koska pelastustoimen tilanne- ja johtokeskusten tärkeimmät sidosryhmät tulevat olemaan turvallisuusviranomaisia, kuten poliisi, rajavartiolaitos, AVI ja puolustusvoimat sekä tietyt ministeriöt.

Viranomaisyhteistyö on määritelty kokonaisturvallisuuden sanastossa epämääräisesti seuraavilla lauseilla: *”Viranomaisyhteistyötä koordinoi yleensä toimivaltainen vastuuviranomainen. Viranomaisyhteistyöhön voi osallistua viranomaisten lisäksi myös muita*

yhteistyöhön velvoitettuja tai valtuutettuja toimijoita”. Sanasto ei suoranaisesti kerro mitä viranomaistyö on.

Valtioneuvoston yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa (2025) termi viranomaisyhteistyö tuotu esille 13 kertaa, joka korostaa toiminnan tärkeyttä ja merkityksellisyyttä.

Viranomainen tekee tehtäviään toimivaltansa alaisuudessa. Viranomainen ei voi poiketa toimivallasta. Hallintolaissa määritellään viranomaisyhteistyöstä seuraavaa:

Viranomaisen on toimivaltansa rajoissa ja asian vaatimassa laajuudessa avustettava toista viranomaista tämän pyynnöstä hallintotehtävän hoitamisessa sekä muutoinkin pyrittävä edistämään viranomaisten välistä yhteistyötä. Viranomaisten välisestä virka-avusta säädetään erikseen. (Hallintolaki 2: 10 §)

Viranomaisyhteistyön määritelmä on haastava. Valtonen (2007, s.7–10) on nostanut hyvin esille viranomaisyhteistyön määrittelyn haasteellisuuden. Ymmärrämme omassa kontekstissa sanan viranomaisyhteistyön, mutta ymmärrämmekö mitä se syvällisemmin katsottua tosiasiallisesti on? Tähän ei Valtonen löytänyt vastausta. Valtonen toi esille, että yleensä viranomaisyhteistyötä on tutkittu kahden tai kolmen viranomaisen välillä, mutta ei laaja-alaisemmin. Useamman viranomaisen yhteistyöstä ei ole selkeää määritelmää. Hän kuitenkin määrittelee viranomaistyön toimivaltaisen viranomaisen koordinoimana toimintana, johon osallistuu muita viranomaisia yhteistyössä yhteisen asian eteen.

Rantanen (2007, s.20) sekä valtionalouden tarkastusvirasto (2018, s.16) korostavat viranomaisyhteistyössä tiedon jakamisen merkitystä. Ilman asianmukaista tiedon jakamista, ei ole yhteistyötä. Yhteistyö on molemminpuolista toimintaa, jonka avulla luodaan tilannekuva. Ajantasaisen tilannekuvan avulla tehdään päätöksiä ja käytetään resursseja.

Ilman riittävää tiedonvaihtoa yhteistyö ei toimi riittävällä tasolla ja itse käytännön toiminta ei pääse halutulle tasolle. Tätä vahvistaa Kivenjuuren (2010, s.25) näkemys siitä, että yhteistyö syntyy vain halusta tehdä yhteistyötä ja saavuttaa yhteinen tavoite. Onnistuneella yhteistyöllä estetään tietojen katvealueiden syntyminen sekä erilaisten kriittisten kehityskulujen ja seuraamusten syntyminen, joilla voi olla vahingollinen vaikutus yhteiskuntaan (Kuukasjärvi, Rikkilä & Kankaanranta 2021, s.11).

Viranomaisten yhteistyötä on käsitelty poliisiammattikorkeakoulun tutkimuksessa (Sahramäki & Kankaanranta, 2014, s. 31–32). Heidän näkemyksensä mukaan yhteistyön määrittely on haasteellista käsitteen laaja-alaisuuden vuoksi, moniulotteisuuden sekä asiaan liittyvien sisältöjen erilaisuuksien vuoksi. Yhteistyö voidaan jakaa yksilöiden ja organisaatioiden väliseen yhteistyöhön (Lawrence ym. 1991, s.481; Smith ym. 1995, 11). Organisaatioiden välinen yhteistyö näkyy yleensä tilanteissa, joissa esille noussutta tapahtumaa ei voida ratkaista omien resurssien toimesta. Seppälä (2012, s.22–23) tuo tutkielmassaan esille juuri resurssien käytettävyyden ja yhteistoiminnan tärkeyden tilanteissa, joissa omat resurssit eivät riitä. Sunqvist (2021, s.29) on nostanut tutkielmassa esille yhteistyön vahvistumisen viime aikoina, ja erityiset syyt sen kehittymiseen. Yhteistyö on kehittynyt eri syiden vuoksi. Tehokkaampi toiminta sekä viranomaisten resurssien parempi hyödyntäminen ovat asioita, joiden tavoittelu on kehittänyt jo hyvin toimivaa yhteistyötä eri viranomaisten kanssa.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2020, s.2) tuo esille viranomaistyön toimintamallin, jossa pyritään hyödyntämään resursseja kustannustehokkaasti sekä mahdollisimman tehokkaasti.

Valtonen (2010, s.247–250) on väitöskirjassaan tuonut esille turvallisuuden yhteistoiminnan käsitteiden teoreettisen viitekehyksen. Hän on kuvannut viitekehyksen kolmitasoiseksi kokonaisuudeksi. Kaikki alkaa turvallisuuden yhteistoiminnasta, jonka jälkeen tulee turvallisuustoimijoiden yhteistyö ja tämän jälkeen voidaan vasta puhua

viranomaisyhteistyöstä. Hän nostaa esille toiminnan syvyyden ja sitoutumisen tason. Taksot olivat verkostoituminen-yhteensovittaminen-yhteistoiminta-yhteistyö. Valtosen näkemyksen mukaan toimiva viranomaisyhteistyö edellyttää pitkäkestoista sitoutunutta työtä yhteisen tavoitteen saavuttamiseksi. Valtiontalouden tarkastusvirasto (2018, s.23) nostanut esille verkostoitumisen tärkeyden, arvojen ja tietojen sekä osaamisen jakamiselle. Näillä saadaan vahvistettua luottamusta ja sitoutumista yhteistyön tekemiseen.

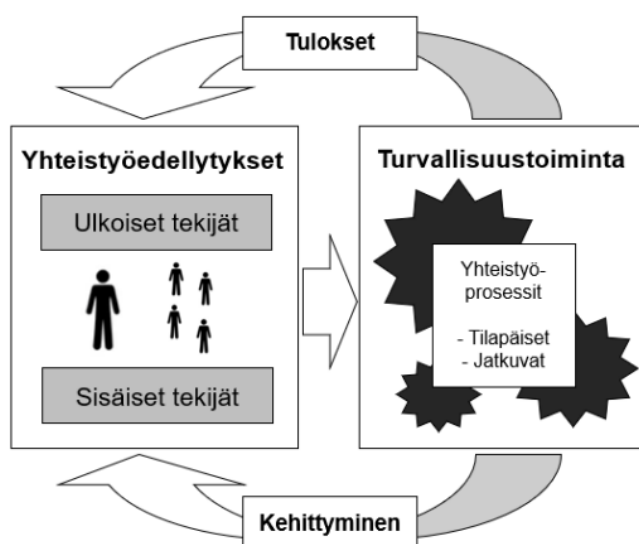
Kivenjuuri (2010, s.23–24) on tutkimuksessaan selkeyttänyt viranomaisyhteistyötä hyvinkin paljon. Kun viranomaisyhteistyö erotellaan yksittäisiin sanoihin, saadaan viranomaiset, yhdessä ja työ. Voidaan selkeästi todeta, että viranomaisyhteistyö on pelkistettynä sitä, että viranomaiset tekevät yhdessä töitä. Kivenjuuren (2010, s.5–6) mukaan viranomaisyhteistyö voidaan jakaa, niin viralliseen kuin epävirallisen yhteistyöhön. Virallinen yhteistyö perustuu lakeihin ja asetuksiin, ja epävirallinen perustuu organisaation tahtotilaan ja tarpeiden saavuttamiseen yhteistyöllä. Kivenjuuren mukaan yhteistyö voidaan jakaa kahteen kokonaisuuteen. Yhteistyön suunnitteluun ja valmisteluun sekä käytännön yhteistyöhön. Holappa (2015, s.2, 86) tuo pro gradu -tutkimuksessaan esille sen, että yhteistoiminnan tulisi alkaa riittävällä varautumisella, suunnitelmilla sekä harjoittelulla. Näin yhteistyö toimii tilanteen niin vaatiessa suotuisammin ja yhteistyötahojen henkilöstöllä on valmiuksia yhteistyöhön ja -toimintaan. Heusala ja muut (2007, s.74) toivat esille hyvän viranomaisyhteistyön kriteerejä. Kriteerien avulla voidaan vahvistaa julkisen tahon luottamusta viranomaisiin ja heidän toimintaansa. Holapan ja Kivenjuuren esille nostamat suunnitelmallisuus ja ennakoivuus näkyvät kriteeristöissä. Kriteereiksi nousivat asiakaslähtöisyys, yhteiset arvot ja tavoitteet, hyvät henkilösuhteet, yhteinen koulutus ja suunnittelu sekä tilannekuva, tiedon jakaminen ja toiminnan laatu sekä toiminnan säännöllisyys. Näiden edellä mainittujen seikkojen lisäksi organisaatioiden ja sen henkilöstön tulee olla kyvykkäitä luomaan uutta toimintamallia sekä oppia tekemisistään.

Viranomaisyhteistyötä tapahtuu erityisesti isoissa tilanteissa, kuten suuronnettomuudet. Viranomaisyhteistyö on silloin useasti kompleksista, sillä useasti toimijoina ovat tahot,

joilla ei ole riittävää kokemusta kyseisestä tilanteesta tai yhteistyöstä. Viranomaisyhteistyötä voidaan kuvata toimintana, jossa asiantuntijat yhdistyvät johtamaan tilannetta viestinnän avulla (Pedak 2018, s. 161). Kirjallisuuden perusteella viranomaisyhteistyö on hyvin moninainen kokonaisuus, jota voidaan arvioida ja käsitellä hyvin monen näkökulman kautta.

Räsänen (2011, s.19) mukaan nyky-yhteiskunnassa viranomaisyhteistyötä voidaan kuvata verkostoitumiseksi ja kumppanuudeksi, joka muodostuu viranomaisten välille. Himanka (2009, s.4) näkemyksen mukaan viranomaisyhteistyön keskeisimpiä kriteereitä ovat yhteinen kieli ja toimintaan liittyvät yhteiset käsitteet.

Valtonen (2010, s.250) on tutkimukseen tuonut esille turvallisuustoimijoiden yhteistyön teoreettisen mallin (kuva 1). Malli selkeyttää turvallisuustoimijoiden yhteistyön teoreettista taustaa.



Kuva 1. Turvallisuustoimijoiden yhteistyön teoreettinen malli (Valtonen, 2010, s. 250)

Eri tahojen yhteistyöhön vaikuttavat ulkoiset sekä sisäiset tekijät. Ulkoiset tekijät liittyvät toimintaympäristöön eli fyysisiin, maantieteellisiin tai sosiaalisiin

konteksteihin, joissa vallitsee tietty yhteistyöperinne. Näihin kuuluvat lainsäädäntö, asetukset, sopimukset ja muu normisto, jotka ohjaavat yhteistyötä virallisesti. Resursointi ja hallinto, erityisesti alue- ja keskushallinnon tasoilla, asettavat toiminnalle reunaehdot. Instituutioiden rakenteilla ja todellisilla resursseilla on merkittävä vaikutus toiminnan mahdollisuuksiin.

Sisäiset tekijät taas liittyvät toimijan tai organisaation ominaisuuksiin, kuten motivaatioon ja halukkuuteen osallistua yhteistyöhön. Vaikka ulkoiset tekijät luovat kehyksen, käytännön yhteistyö onnistuu vain, jos sisäiset edellytykset tukevat sitä. Haluttomuus yhteistyöhön näkyy väistämättä toiminnassa, vaikka muodolliset vaatimukset täyttyisivätkin.

Valtonen määrittää yhteistyön tavoitteet näiden tekijöiden ohjaamana. Tavoitteissa voi olla eri tasoja, kuten virallinen, todellinen ja piiloagenda. Vaikka piiloagendojen merkityksestä ollaan eri mieltä, niiden vaikutus toimintaan, myös tiedostamatta, on todellinen. Yhteistyön edellytyksiä tarkasteltaessa ulkoiset, sisäiset ja toimijan omat tekijät tulisi nähdä vuorovaikutteisena kokonaisuutena, vaikka ne on usein kuvattu yksisuuntaisesti (Valtonen, 2010, s.250–251).

2.1.1 Yhteistyö (collaboration)

Himmelmanin (2002, s.3) mukaan yhteistyö (collaboration) tarkoittaa sitä, että osapuolet jakavat tietoa, resursseja ja vastuuta, ja auttavat toisiaan kehittymään. Tavoitteena on yhteinen hyöty ja päämäärä. Yhteistyössä tärkeää on luottamus, sitoutuminen ja halu tukea kumppania, ei pelkästään toimia rinnakkain, vaan tehdä asioita yhdessä. Frey ja muut (2006) ovat tulkinneet asian lähes vastaavalla tavalla. Heidän näkemyksensä mukaan yhteistyö (collaboration) on useamman tahon yhteistoimintaa, jossa on yhteinen tavoite. D'Amour ja muut (2005, s.128) tuovat esille sen, että vaikka yhteistyössä olisikin yhteinen tavoitetila, korostuu tarve motivoida myös johtajuutta, kontekstia sekä vuorovaikutuksen dynamiikkaa. Ilman näitä ei tuottavaa yhteistyötä synny.

Airan (2012, s.16–17) näkemyksen mukaan yhteistyön (collaboration) edellytyksenä on yhteistyön tekeminen, koska ilman sitä osapuolet eivät pystyisi suoriutumaan tehtävästä. Yhteistyö edellyttää toisen osapuolen toiminnan arvostamista, niin ideoiden kuin näkemysten osalta. Erilaiset yhteistyörakenteet tuovat pohjan yhteistyölle, mutta eivät kuitenkaan vielä varmista, että yhteistyötä syntyy. Airan näkemyksen mukaan yhteistyön syntyminen on loppupelissä kiinni vapaaehtoisuudesta. Yhteistyöhön ei voida pakottaa, vaan sen tulee syntyä halusta tehdä yhteistyötä toisen osapuolen kanssa. Tähän yhteistyöhön vaikuttaa juuri mainittu luottamus.

2.1.2 Yhteistyö (cooperation)

Himmelmanin (2002, s.3–4) mukaan yhteistoiminta (cooperation) tarkoittaa prosessia, jossa osapuolet vaihtavat tietoa, toimivat yhdessä ja jakavat resursseja tavoitteenaan saavuttaa yhteinen päämäärä ja hyöty. Se edellyttää vahvempaa sitoutumista kuin pelkkä tiedon jakaminen, ja siihen voi liittyä virallisia järjestelyjä, kuten sopimuksia tai lainsäädäntöön perustuvia rakenteita. Resurssit, joita jaetaan tai vaihdetaan, voivat olla esimerkiksi henkilöstöä, rahaa, muita taloudellisia panostuksia tai teknologista osaamista.

Aron (2016, s.11–13) tuo esille, että vaikka yhteistyötä on tutkittu laajasti eri tieteenaloilla, viranomaisyhteistyö on erityislaatuinen ilmiö. Toisin kuin yritysmaailmassa, jossa yhteistyö perustuu usein taloudelliseen hyötyyn, viranomaiset tekevät yhteistyötä tehtävän onnistumiseksi, ei voiton saavuttamiseksi. Yhteistyö viranomaisten välillä voi muistuttaa tilapäisiä tiimejä, mutta siinä ei ole aina ennalta määriteltyä aikarajaa, vaan yhteistyö jatkuu niin kauan kuin tehtävä sitä vaatii.

Yhteistyötaitoja voidaan kehittää moniammatillisessa oppimisympäristössä. Tämä on keskeistä viranomaisyhteistyössä, jossa eri taustoista tulevien toimijoiden on kyettävä ymmärtämään toistensa näkökulmia ja tekemään päätöksiä yhteisesti.

Tarkasteltaessa synonyymisanakirjaa yhteistyö tarkoittaa yhteistoimintaa, ryhmätyötä. Englannissa esille nousevat cooperation ja collaboration. Näiden voidaan katsoa tarkoittavan yhteisen päämäärän eteen työskentelyä. Collaboration ja cooperation termien tutkimusta ei ole juurikaan tehty turvallisuuden yhteistyökontekstissa (Valtonen 2010, s.102–103). Aira (2012, s.18) tuo omassa tutkimukseen esille cooperation ja collaboration kääntyvät englannissa yhteistyöksi ja yhteistoiminnaksi ja välillä toisin päin. On haastavaa saada näkemystä mitä missäkin tapauksessa asioilla tarkoitetaan, jos termit käännetään suomeksi. Suomenkielisessä termistössä yhteistyöllä ja yhteistoiminnalla ei ole selkeää ja havaittavissa olevaa eroa (Aira, 2016, s.18). Taulukossa yksi on määritelty yhteistoiminnan eri asteita Himmelman ja Kinnusen mukaisesti.

	Yhteistoiminta (Cooperation)	Yhteistyö (Collaboration)
Määritelmä	Tiedon vaihtoa yhteiseksi hyödyksi, toimintojen muokkaamista ja resurssien jakamista yhteisen päämäärän saavuttamiseksi	Tiedon vaihtoa yhteiseksi hyödyksi, toimintojen muokkaamista, resurssien jakamista ja osapuolien kapasiteetin vahvistamista yhteisen päämäärän saavuttamiseksi.
Suhde	Muodollinen	Muodollinen
Yhteistoiminnan ominaispiirteet	Merkittävä ajallinen sitoutuminen, korkea luottamustaso ja pääsy toistensa toiminta-alueille; resurssien jakaminen yhteisen tavoitteen saavuttamiseksi on toiminnan ydin.	Laaja ajallinen sitoutuminen, erittäin korkea luottamustaso ja laaja yhteinen toiminta-alue; osapuolien kapasiteetin vahvistaminen yhteisen päämäärän saavuttamiseksi on toiminnan ydin
Resurssit	Kohtalaista tai laajaa resurssien molemminpuolista jakamista sekä jonkin verran riskien, vastuun ja palkkioiden jakamista.	Täydellistä resurssien sekä riskien, vastuun ja palkkioiden jakamista

Taulukko 1. Yhteistoiminnan asteiden määrittelyä Himmelman (2002, s.3) sekä Kinnunen (2007, s.8–9) mukaan

Frey ja muut (2006) ovat tuoneet esille yhteistyön (collaboration) eri asteita (kuva 2). Kuvasta on huomattavissa, että yhteistyölle on monta eri tulkintaa useiden tutkijoiden toimesta.

Rinnakkaiselo (Coexistence)	Verkottuminen (Communication)	Yhteistoiminta (Cooperation)	Yhteensovittaminen (Coordination)	Yhteenliittymä (Coalition)	Yhteistyö (Collaboration)	Yhteenkasvaminen (Coadunation)
		1 2 3 Peterson (1991)				
	1 2 3 4 5 Hogue (1993)					
		1 2 3 4 Bailey & Koney (2000)				
	1 2 3 4 5 Gajda (2004)					
	1 2 3 4 5 6 7 "Seven stage model"					

Kuva 2. Yhteistyön luokittelu yhteistyöstä (collaboration), Frey ja muut (2006)

2.2 Toiminta tilanne- ja johtokeskuksessa

Tilanne- ja johtokeskukset toimivat alueensa pelastustoimen koordinoivana sekä johtavana tahona, erityisissä tilanteissa. Tehtävänä on mm. jakaa tilannekuvaa toisille pelastuslaitoksille, sekä johtaa eri toimintoja tilanteissa, joissa yhden pelastuslaitoksen voimavarat ovat käytössä, eikä se enää kykene jatkamaan omilla voimilla. Tällöin yhteistyöalueen tilanne- ja johtokeskuksen tulee ottaa johtovastuu. Johtovastuu tarkoittaa eri toimintojen koordinoimista eri sidosryhmien kanssa, koska johtovastuun ottaminen toisella alueella vaatii resurssien koordinoimista ja ohjaamista (pelastuslaki, 34 §).

Johtaminen tilanne- ja johtokeskuksissa tapahtuu kaukana onnettomuuspaikalta. Onnettomuuspaikalla tulee olla tilannepaikanjohtaja, joka vastaa toiminnan koordinoinnista ja johtamisesta johtokeskuksen antamien suuntaviivojen ja määräysten mukaisesti (pelastuslaitosten kumppanuusverkosto 2016, s.5).

Yhteistyöalueen tilanne- ja johtokeskuksissa tulee olla jatkuvassa valmiudessa päällystöviranhaltija. Hänen tehtävänsä on tarvittaessa tukea tilannepaikanjohtajaa tai olla tekevässä päätöksissä ja linjauksissa tilanne- ja johtokeskuksen vastuutehtävistä. Osalla yhteistyöalueiden keskuksissa päällystöpäivystäjällä on tukena operaattori, joka tuottaa päällystöviranhaltijalle päätöksenteon tueksi tilannekuvaa. Operaattori voi tuottaa tilannekuvaa myös tilannepaikanjohtajan tueksi. Tilanne- ja johtokeskuksen tuottama johtaminen on etäjohtamista.

Etäjohtamisella tarkoitetaan (sisäministeriö, 2019, s.9) johtamisjärjestelyitä, joissa toimivaltainen pelastusviranomaisena johtaa toimintaa erilaisten johtamis- ja viestijärjestelmien avustuksella, johtamispaikassaan. Etäjohtaminen edellyttää kohteelle tilannepaikan nimeämistä. Vuonna 2018 tehdyssä tutkimuksessa huomataan etäjohtamisen kasvu eri pelastuslaitoksissa. Tutkimus osoittaa sen, että etäjohtaminen tulee tulevien vuosien aikana kasvamaan ja täten tilanne- ja johtokeskusten roolit kasvavat siinä samalla.

Etäjohtaminen voidaan jakaa neljään johtamistasoon (sisäministeriö, 2019, s.72–76). Tekniseen, taktiseen ja strategiseen sekä normatiiviseen tasoon.

Teknisen tason johtamisella tarkoitetaan pelastusryhmän vahvuista ryhmää, eli yhtä pelastusyksikköä. Yhden pelastusryhmän etäjohtaminen on yleensä lyhytkestoista ja vaatii harvoin viranomaisyhteistyötä. Tilanne- ja johtokeskuksessa toimiva pelastusviranomaisena voi toimia onnettomuuden pelastusviranomaisena Jos onnettomuuspaikalle on hälytetty sopimuspalokuntalainen, tämän ei ole mahdollista toimia pelastusviranomaisena.

Tilanne- ja johtokeskuksen pelastusviranomaisen voi tällöin käyttää pelastusviranomaisen oikeuksia pelastustoiminnassa.

Taktisen tason johtamisella tarkoitetaan pelastusjoukkueen tai pienen pelastuskomppanian johtamista. Taktisen tason johtaminen edellyttää pääsääntöisesti päällystöviranomaista johtamiseen tai jatkokoulutettua alipäällystön edustajaa. Taktisen tason johtaminen saattaa kestää tunneista aina vuorokauteen. Taktisen tason johtaminen on suositeltavaa tilanteissa, joissa pelastustoiminnan johtajalla on pitkä siirtymämatka onnettomuuspaikalle.

Strategisen tason johtamisella tarkoitetaan tilanteita, joissa käytetään pelastusyhtymän vahvuisia muodostelmia ja tehtävän kesto on pitkä tai onnettomuusalue on hyvin laaja. Tilanne edellyttää laajaa viranomaisyhteistyötä ja sidosryhmätoimintaa sekä aktiivista viestintää.

Normatiivisella johtamisella tarkoitetaan tilannetta, jossa sisäministeriö ottaa johtamisen omalle vastuulle. Tässä tutkimuksessa ei käsitellä sitä, koska valtakunnallisella tilanne- ja johtokeskuksella ei ole valtakunnallista johtamismahdollisuutta.

Pelastustoiminnan johtaminen tilanne- ja johtokeskuksessa perustuu tilannetietoon/tilannekuvaan, joka saadaan keskuksen erilaisten teknisten järjestelmien kautta. Joensuu, Norri-Sederholmin, Huhtisen (2017) näkemyksen mukaan tilannekeskukset voivat parantaa tiedon kulkua ja tilannekuvan muodostamista hyödyntämällä uutta teknologiaa, kuten pilvipalveluita ja sijaintitietoa hyödyntäviä järjestelmiä. Joukkoistaminen, esimerkiksi sosiaalisen median kautta mahdollistaa sen, että tavalliset ihmiset voivat osallistua tiedonkeruuseen. Tämä voi auttaa viranomaisia hahmottamaan tilanteita paremmin ja tekemään päätöksiä nopeammin.

Artikkeli painottaa, että tilannekeskusten pitää kehittää toimintatapojaan ja teknisiä ratkaisujaan, jotta ne voivat jakaa ja käsitellä tietoa tehokkaasti eri viranomaisten välillä. Tämä on erityisen tärkeää silloin, kun tilanne muuttuu nopeasti ja ajantasainen tieto on ratkaisevan tärkeää.

Yhteenvetona artikkelissa todetaan, että tilannekeskusten kehittäminen ja uuden teknologian käyttö voivat merkittävästi parantaa viranomaisten valmiutta toimia tehokkaasti erilaisissa kriiseissä.

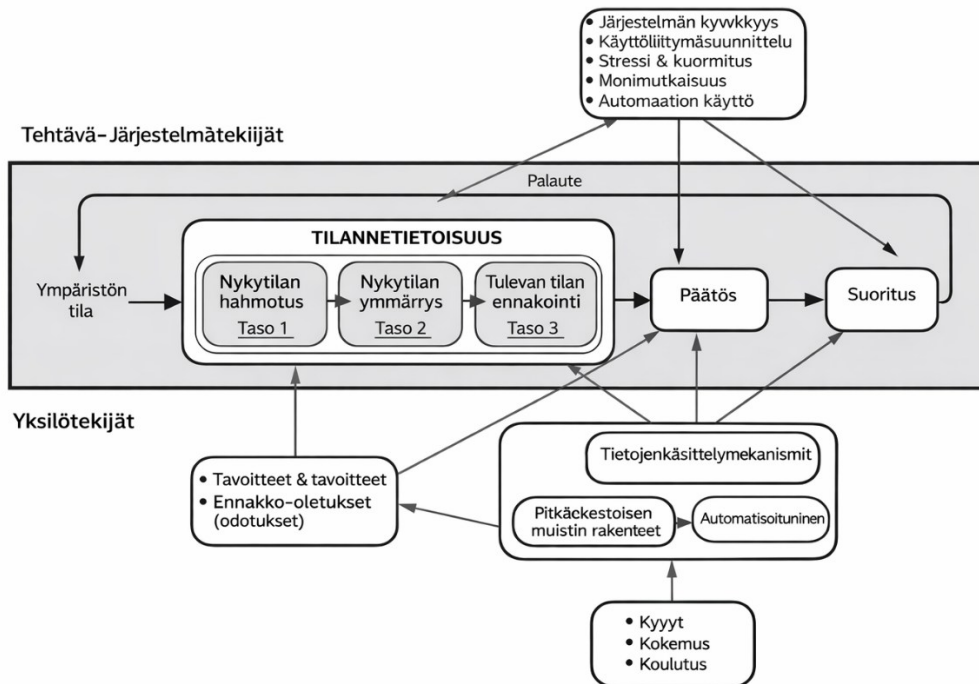
2.2.1 Tilannetietoisuus

Endsley (2000) on artikkelissaan tuonut esille tilannetietoisuuden (situation awareness) teoreettiset perusteet ja esittää sen koostuvan kolmesta toisiinsa liittyvästä vaiheesta.

Ensimmäisessä vaiheessa yksilö havaitsee ympäristönsä olennaiset elementit. Tämän jälkeen seuraa ymmärtämisen vaihe, jossa yksilö tulkitsee havaittujen tietojen merkityksen ja arvioi niiden vaikutuksia omiin tavoitteisiinsa. Kolmannessa vaiheessa yksilö ennustaa, miten tilanne todennäköisesti kehittyy tulevaisuudessa tämän ymmärryksen pohjalta.

Endsley korostaa, että hyvä tilannetietoisuus tukee päätöksentekoa, mutta ei yksin riitä takaamaan onnistunutta toimintaa. Erityisesti dynaamisissa ja monimutkaisissa ympäristöissä, kuten ilmailussa tai teollisuudessa, tilannetietoisuus on keskeinen osa tehokasta toimintaa.

Lisäksi Endsley painottaa, että järjestelmien ja käyttöliittymien suunnittelussa on tärkeää tukea käyttäjän tilannetietoisuuden muodostumista tarjoamalla selkeää, olennaista ja helposti hahmotettavaa tietoa päätöksenteon tueksi. Endsley toi oman näkemyksen tilannetietoisuudesta ja siihen vaikuttavista asioista (kuva 3). Etäjohtaminen vaatii toimivan tilanneymmärryksen ja sitä kautta vahvistusta päätöksenteolle.



Kuva 3. Dynaamisen päätöksenteon malli (Endsley) mukailen

Pelkkä tilannekuva ei enää riitä, vaan asiasta pitää olla yhteinen tilanneymmärrys (Steen-Tveit, Mulkvold, 2021). Tutkimuksen perusteella on tarpeellista siirtyä pelkästä yhteisestä operatiivisesta tilannekuvasta (Common Operational Picture, COP) kohti syvällisempää yhteistä tilanneymmärrystä (Common Situational Understanding, CSU).

COP tarjoaa yhteisen näkymän tilanteeseen ja käytettävissä oleviin resursseihin. CSU sisältää laajemman ymmärryksen tilanteen merkityksestä ja sen mahdollisista seurauksista. Tutkimus osoittaa, että pelkkä tiedon jakaminen ei vielä takaa onnistunutta tilannekuvaa. Korostuu tarve yhteiseen tulkintaan, joka perustuu avoimeen viestintään, luotamukseen ja toimivaan yhteistyöhön eri organisaatioiden kesken.

Tulosten mukaan CSU:n saavuttaminen parantaa sekä päätöksentekoa että toiminnan koordinoitua kriisitilanteissa. Tämä tuo esiin tarpeen kehittää menetelmiä ja

teknologioita, jotka tukevat monitoimijaympäristöissä tapahtuvaa yhteisen tilanneymmärryksen rakentamista ja ylläpitoa.

2.3 Tutkimuksen tarkastelumalli

Teoreettinen viitekehys muodostaa tutkielman käsitteellisen perustan, jonka avulla tutkielman aineistoa on jäsennelty sekä analysoitu. Tutkielman tarkastelumalli rakentuu kahdesta toisiaan tukevasta asiakokonaisuudesta. Tarkastelumalli rakentuu viranomaisyhteistyön laadusta ja syvyydestä sekä johtamisen rakenteesta ja toiminnallisuudesta. Nämä kaksi asiakokonaisuutta ovat muutoksen isoimmat vaikuttajat.

Viranomaisyhteistyön kokonaisuus perustuu aiheeseen kohdistuvaan teoreettiseen keskusteluun. Erityisesti esille nousee yhteistyön eri tasojen (cooperation-collaboration) eroavaisuudet (Himmelman 2002, Valtonen 2010, Aira 2012). Yhteistyö voidaan tulkita kehittyväksi toiminnallisuudeksi. Yhteistyö kasvaa tiedonvaihdosta ja resurssien koordinoinnista kohti syvällistä ja yhteistä luottamusta sekä yhteisiä toimintamalleja vahvistavaa toimintaa.

Tässä tutkielmassa tutkitaan millaiselle tasolle uudet tilanne- ja johtokeskukset sijoittuvat tämän kehittyvän toiminnallisuuden janalla. Analyysissa tarkastellaan, onko kyse tiedonvaihdosta vai yhteisestä päätöksenteosta. Tämän lisäksi tarkastellaan, kuinka vastuut ja resurssit jakautuvat eri toimijoiden kesken. Vahvistaako uusi rakenne toimintokykyä vai koordinoiko se ainoastaan eri pelastuslaitoksien resursseja sekä muuttaako uudistunut rakenne yhteistyön luonnetta alueilla ja valtakunnallisesti. Näiden seikkojen kautta tarkastellaan uudistuneen toiminnan syvyyttä, toiminnallisuuksia sekä näiden yhteensovittamista eri toimijoiden kesken.

Toisena kokonaisuutena keskitytään pelastustoiminnan johtamiseen. Tilanne- ja johtokeskusuudistus tulee muuttamaan pelastustoiminnan johtamista ja siihen liittyvää tilannekuvaa. Se luo edellytyksen johtamisen siirtymisestä yhteistyöalueen tilanne- ja

johtokeskuksille tilanteissa, joissa yksittäisen tai useamman pelastuslaitoksen resurssit eivät riitä. Tutkimuksessa arvioidaan, miten johtovastuun siirtäminen käytännössä onnistuu yhteistyöalueilla, selkeyttääkö muuttunut järjestelmä johtamisrakennetta vai monimutkaistaako se sitä. Miten toimintojen keskittäminen ja alueellinen toiminta suhteutuvat toisiinsa sekä millaisia vaikutuksia muutoksella on toiminnan johtamiseen ja koordinaatioon. Edellä mainittujen seikkojen avulla arvioidaan uudistuksen vaikutuksia hallinnolliseen ohjaukseen, yhteistyöhön sekä johtamisen toimivuuteen.

Edellä kuvatut kokonaisuudet muodostavat tutkimuksen kokonaisuuden. Uudistuksen vaikutuksia arvioidaan yhteistyön rakenteellisen syvyyden ja johtamisen toimivuuden näkökulmista. Näin tutkimus vastaa pääkysymykseen arvioimalla, millaisissa rakenteellisissa ja organisatorisissa olosuhteissa tilanne- ja johtokeskusuudistus voi vahvistaa pelastustoimen yhteistyötä ja johtamista alueellisesti ja valtakunnallisesti.

3 TUTKIMUSKOHTTEEN ESITTELY

3.1 Hyvinvointialue

Hyvinvointialueet aloittivat toimintansa vuoden 2023 alussa. Muutos perustuu useampaan lakiin. Laki hyvinvointialueista (611/2021) loi perustan hyvinvointialueiden perustamiselle sekä laki sosiaali- ja terveydenhuolto- ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaantulosta täydensi sitä (616/2021).

Hyvinvointialueiden vastuulle tuli sosiaali- ja terveystieteiden (612/2022) sekä pelastustoimen (613/2021) tehtävien järjestäminen määrättyillä alueilla. Täydentävänä lakina tuli Uudenmaan alueen erillisratkaisu sosiaali- ja terveystieteiden sekä pelastustoimen järjestämisestä (615/2021).

Hyvinvointialueiden määrästä, nimistä sekä niihin liittyvistä kunnista/kaupungeista päätettiin laissa (616/2021). Hyvinvointialueita on kaikkiaan 21 sekä yksittäisenä kaupunkina Helsinki, joka toimii omana kokonaisuutena, mutta on toiminnoiltaan rinnastettavissa hyvinvointialueisiin.

3.1.1 Yhteistyöalue

Valtioneuvoston asetuksessa sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyöalueista (99/2022) määriteltiin yhteistyöalueet joihin eri hyvinvointialueet kuuluvat. Yhteistyöalueita on kaikkiaan viisi. Yhteistyöalueita ovat Etelä-Suomi, Itä-Suomi, Sisä-Suomi, Länsi-Suomi sekä Pohjois-Suomi. Yhteistyöalueet laadittiin alueellisen yhteistyön yhteensovittamista, toimintojen kehittämistä sekä yhteistyötä varten.

Yhteistyöalueiden keskuskaupunkina toimivat Helsinki, Turku, Tampere, Kuopio sekä Oulu. Kaupungit, joissa on yliopistollinen sairaala. Keskuskaupunkien vastuulle tulee toimintojen

yhteensovittaminen ja vastuu ohjeiden laadinnasta yhteistyössä muiden yhteistyöalueiden hyvinvointialueiden kanssa. Pelastuslaissa (379/2011) määritellään erikseen pelastustoimea koskevien yhteistyöalueiden yhteistyöhön liittyvien ohjeiden ja suunnitelmien laadinnasta.

3.2 Pelastustoimi

Pelastustoimella tarkoitetaan tehtäväalaa, joka koostuu eri onnettomuuksien ehkäisemisestä sekä pelastustoiminnasta (379/2011, 2 §).

3.2.1 Pelastustoimi yhteistyöalueilla

Yhteistyöalueen pelastuslaitosten tulisi tehdä pelastuslain mukaan yhteiset suunnitelmat yhteistyöalueella pelastuslaitosten välisestä yhteistoiminnasta, avunannosta sekä johtamisesta. Jokainen pelastuslaitos vastaa alueellaan pelastustoiminnasta, mutta yhteistyösopimusten mukaisesti pelastuslaitokset tukevat toisiaan eri tilanteissa eri tavalla. (379/2011, 34 §, 45 §, 47§)

3.2.2 Pelastustoimi hyvinvointialueilla

Hyvinvointialuemuutoksessa sosiaali- ja terveystoimi sekä pelastuslaitokset yhdistettiin hyvinvointialueiksi lain antamien linjausten mukaisesti (615/2021, 616/2021). Hyvinvointialueita on yhteensä 21. Pelastuslaitokset toimivat pääsääntöisesti yhden hyvinvointialueen alueella. Keski-Uudenmaan pelastuslaitos toimii kahden hyvinvointialueen alueella (616/2021). Näiden lisäksi erillISRatkaisuna Helsingin sosiaali- ja terveystoimi sekä pelastuslaitos, jotka jäivät Helsingin kaupungin alaisuuteen omaksi eriytetyksi organisaatioksi. Hyvinvointialueiden rahoitus tulee valtiolta lain määrittämällä tavalla (617/2021) Kunnilla ei ole enää mahdollisuutta suoraan rahoittaa pelastuslaitoksia.

Laissa pelastustoiminnan järjestämisestä (613/2021, 4–5 §) määritellään, että hyvinvointialue vastaa pelastustoiminnan järjestämisestä omalla alueellaan siten kuin laissa on

määrätty. Samalla mahdollistetaan asetuksen säätämällä tiettyjen erityistoimintojen ylläpitäminen määritetyillä alueilla.

Pelastuslaitosta johtaa sen ylin pelastusviranomainen ja hänen yläpuolellansa toimintaa ohjaa/johtaa poliittisesti valittu hyvinvointialueen edustajista valittu pelastustoimen monijäseninen toimielin.

Pelastuslaitos tekee palvelutasopäätöksen, jonka tarkoituksena on osoittaa pelastuslaitoksen toimintaedellytykset vastata paikallisiin, alueellisiin sekä kansallisiin tarpeisiin, uhkiin sekä riskeihin. Palvelutasopäätös kertoo pelastuslaitoksen palvelutasosta niin onnettomuustilanteissa kuin niiden torjumiseksi. Samassa ohjeessa tuodaan esille, miten pelastuslaitos pystyy vastaamaan onnettomuuksiin mahdollisimman tehokkaasti ja ilman viiveitä, sekä millaisilla resursseilla onnettomuuksiin vastataan (613/2021, 6 §).

Pelastustoiminnan valvonnasta vastaa pelastuslaitos itse omanvalvonnan kautta. Hyvinvointialueen on lain mukaisesti omaavalvottava toimintansa vaikuttavuutta, laatua sekä saatavuutta. Tämän lisäksi hyvinvointialueen pelastustoiminnan tasoa valvoo ja tarkastaa aluehallintovirasto sekä sisäministeriö vuosittaisilla tarkastuksilla (613/2021, 16–17 §).

3.2.3 Pelastustoimi ennen hyvinvointialuemuutosta

Ennen hyvinvointialuemuutosta pelastuslaitokset muodostivat viimeistään vuoden 2004 alusta alkaen alueellisia pelastuslaitoksia valtioneuvoston päätöksen mukaisesti (174/2002). Alueellisten pelastuslaitosten lisäksi Helsingin kaupungin pelastuslaitos oli ainoa yhden kaupungin pelastuslaitos. Pelastuslaitoksia oli kaiken kaikkiaan 22 kappaletta. Pelastuslaitokset olivat osa kunnallista järjestelmää. Pelastuslaitosten rahoitus tuli kunnilta. Pelastuslaitosten tuli sopia pelastustoimen järjestämisestä lain perusteella (1214/2001). Alueellisilla pelastuslaitoksilla oli ns. keskuskunta, jonka palkkalistoilla pelastuslaitoksen henkilöstö oli. Yleensä keskuskuntana toimi isoin kaupunki/kunta.

Pelastuslaitosta johti sen ylin pelastusviranomainen ja hänen yläpuolellansa toimintaa ohjasi/johti poliittisesti valittu eri kuntien edustajista valittu monijäseninen pelastustoimen toimielin (Pelastuslautakunta).

Pelastuslaitokset vastasivat alueillaan pelastustoiminnasta ja väestönsuojelusta ja siihen liittyvästä suunnittelusta sekä muista lain vaatimista tehtävistä (468/2003, 3 §).

3.3 Tilanne- ja johtokeskus

Tilanne- ja johtokeskuksista ei löydy yhtenäistä määritelmää. Määritelmät löytyvät erikseen pelastustoimen tilannekeskukselle ja johtokeskukselle.

Tilannekeskuksella tarkoitetaan paikkaa tai organisaatiota, jonka tehtävänä on kerätä ja analysoida tietoa pelastustoiminnan johtamisen ja päätöksenteon tueksi (Pelastuslaitosten kumppanuusverkosto 2016, s.8).

Johtokeskuksella tarkoitetaan erillistä johtamiseen tarkoitettua tilaa, joka käsittää asiaan liittyvät kalusteet, välineen sekä henkilökunnan. Tilaa käytetään tarpeen mukaan pelastustoiminnan johtamiseen. Johtokeskuksesta käytetään useasti nimitystä JOKE. (Pelastustoiminnan käsitteitä, Pelastuslaitosten kumppanuusverkosto 2016, s.8–9)

Käsiteltäessä tilanne- ja johtokeskusta, käsitellään siis kahta erillistä kokonaisuutta. Uuden tilanne- ja johtokeskusmuutoksen myötä nämä kaksi toimintoa yhdistetään tiukemmin yhdeksi kokonaisuudeksi, jotka tuottavat palveluita annettujen määritelmien mukaisesti. Erityisesti alueellisten keskusten ja valtakunnallisen tilanne- ja johtokeskuksen toiminnoissa tulee painottumaan tilannekeskustoiminnot, ja johtokeskustoiminto jää pienempään osaan, koska kaikilla pelastuslaitoksissa säilyy välitön johtovastuu aloittaa pelastustoiminta komppaniatehtäviin asti.

3.3.1 Yhteistyöalueiden tilanne- ja johtokeskukset sekä valtakunnallinen tilanne- ja johtokeskus

Tilanne- ja johtokeskusten tehtävänä on tuottaa tilannekuvaa pelastustoimen palveluiden turvaamiseksi (379/2011, 31 a §).

Hyvinvointialuemuutoksen jälkeen viidelle pelastuslaitokselle määrättiin perustettavaksi yhteistyöalueen tilanne- ja johtokeskus sekä Helsingille valtakunnallinen tilanne- ja johtokeskus. Yhteistyöalueiden tilannekeskukset tuottavat tilannekuvaa valtakunnalliselle keskukselle. Pelastuslaitokset tuottavat tilannekuvaa yhteistyöalueen keskukselle. Jokaisen pelastuslaitoksen tulee siis tuottaa tilannekuvaa eteenpäin toiselle taholle (151/2024).

Samaan aikaan ministeriö valmistelee valtakunnallista pelastustoiminnan johtamisen yleisohjetta (hankenumero SM035:00/2022). Ohjeessa edellytetään pelastuslaitosten säilyttävän riittävän kyvyn käynnistää tilanne- ja johtokeskustoiminnan määritellyn ajan kuluessa ja sitä tulee johtaa tiettyjen kriteerien mukaisesti. Tällä vaateella pelastuslaitosten tulee edelleen ylläpitää asiaan liittyvää infrastruktuuria, osaamista sekä henkilöstöä alueellaan.

Tilanne- ja johtokeskusten toiminta rahoitetaan yhteistyöalueiden toimesta. Yhteistyöalueiden pelastuslaitokset ovat velvollisia korvaamaan omalta osaltaan keskusten perustamisesta ja ylläpitämisestä muodostuvat kustannukset (613/2021, 5 §, 611/2021, 7 §).

Yhteistyöalueiden keskusten tulee ottaa johtovastuu tilanteissa, joissa yhden tai useamman pelastuslaitoksen resurssit eivät riitä tilanteen hallintaan (379/2011, 34 §).

Valtakunnallisella tilanne- ja johtokeskuksella ei ole oikeutta johtaa asioita valtakunnallisesti, ilman sisäministeriön pelastusviranomaisen määräystä asiasta.

Valtakunnallinen tilanne- ja johtokeskus tuottaa tilannekuvaa sisäministeriön johtokeskukseen, joka tuottaa tarvittavaa pelastustoimen tilannekuvaa valtion eri tahoille.

Valtakunnallisesta toiminnasta annetun asetuksen ja sen perustelumuistion mukaisesti (1110/2023) valtakunnallisen keskuksen tehtävänä on toimia valtakunnallisena yhteyspisteenä tilanteissa, joissa Suomeen pyydetään kansainvälistä pelastustoimen apua.

Yhteistyöalueen tilanne- ja johtokeskus vastaa tilannekuvan luomisesta yhteistyössä yhteistyöalueen pelastuslaitosten kanssa (379/2011, 31 a §).

Jokainen alue toimii omatoimisesti ja omien tarpeiden mukaisesti. Palveluiden sisältöä on käsitelty ministeriön asetuksessa (151/2024, 2 §). Asetus ei anna tarkempia kuvauksia siitä, mitä palveluita keskusten tulee tuottaa, ja mitä ei. Pelastuslaitoksissa on mahdollisuus tuottaa tällä hetkellä omien tarpeiden mukaista tilanne- ja johtamispalveluja yhteistyöalueillaan.

Tällä hetkellä harjoitellaan yhteisen tilannekuvan luomista, ministeriön antamien ohjeiden ja ohjauksen perusteella.

3.3.2 Tilanne- ja johtokeskukset ennen hyvinvointialuemuutosta

Ennen hyvinvointialuemuutosta jokainen alueellinen pelastuslaitos sekä Helsingin pelastuslaitos saivat itse arvioida tilanne- ja johtokeskuksen tarpeellisuuden suhteessa oman alueen tarpeisiin ja riskeihin. Pelastuslaitokset arvioivat tarpeita hyvin laaja-alaisesti. Osa pelastuslaitoksista perustivat yhteisen tilannekeskuksen useamman pelastuslaitoksen kanssa. Osa perusti vahvan tilannekeskuksen yhteistyössä ensihoidon kanssa, ja osa ei perustanut tilannekeskusta lainkaan. Osalla oli keskuksessa aina saatavilla päällystötason viranhaltija ja osalla alipäällystötasoinen sekä osalla miehistötasoinen henkilö. Vaihtelu oli siis laajaa, ja siten keskuksesta saatu palveluntaso ja laatu vaihteli laaja-alaisesti.

Huomioitavaa on se, että toiminnalle ei ole ollut lakisääteisyttä eikä myöskään koulutusvaatimuksia. Henkilöstön koulutusvaatimukset olivat poikkeavia, koska toimintakin poikkesi hyvin laaja-alaisesti.

Keskukset tuottivat erilaisia palveluita pelastuslaitoksille. Osa tuotti vain operatiiviseen toimintaan liittyviä tehtäviä, ja osalla keskuksia oli muitakin tehtäviä, kuten puhelinvaihteen toimimista. Tehtävien laatuun ja määrään on vaikuttanut pelastuslaitoksen koko ja tehtävämäärät. Mitä isompi pelastuslaitoksen on ollut kooltaan, sitä varmemmin voidaan todeta, että siellä on ollut jollain tasolla toiminnallinen tilanne- ja johtokeskus.

4 Tutkimuksen metodologia

4.1 Aineisto

Aineisto kerättiin strukturoidun kyselylomakkeen avulla. Kysely oli ensisijainen menetelmä, koska jokainen yhteistyöalueen tilanne- ja johtokeskus on toimintaympäristöltään sekä yhteistyöalueiltaan erilainen. Jokainen pelastuslaitos on myös toimintaympäristöltään ja resurssien osalta toisistaan poikkeavia. Keskukset ovat maantieteellisesti eri puolilla Suomea. Keskusten yhteistyöalueet ovat maantieteellisesti hyvin eri kokoisia ja henkilöstö- kuin talousresurssien osalta hyvinkin erilaisia.

Kysymysten avulla pystytään parhaiten saamaan selville keskuskohtaisia haasteita ja onnistumisia sekä tulevaisuuden näkymiä. Osalla keskuskuntia on ollut aikaisemmin tilanne- ja johtokeskustoimintaa, mutta toisistaan eri tavalla organisoituja ja johdettuja. Osalla alueista ei asetuksen mukaista tilannekeskustoimintaa ollut lainkaan.

Kyselytutkimus oli strukturoitu, jossa oli myös useita avoimia kysymyksiä, mikä antaa mahdollisuuksia kyselyyn vastaajalle laajentaa vastaustaan ja näkökulmiaan. Laadullisen tutkimuksen verkkokäsikirjat (2024) haastatteluosiossa tuodaan hyvin esille lomakehaastattelun mahdollisuudet ja haasteet.

Kyselyyn vastaajat pystyivät antamaan oman subjektiivisen näkemyksen tutkittavaa aiheeseen. Subjektiivisuus tuo tutkimukseen haluttua syvyyttä sekä laajuutta.

Kysely päätettiin kohdentaa kaikille Suomen pelastuslaitoksille, eikä ainoastaan yhteistyöalueiden johtokeskuksia johtaviin pelastuslaitoksiin. Näiden lisäksi kysely kohdennettiin aluehallintovirastolle (nykyinen lupa- ja valvontavirasto) sekä sisäministeriön pelastusosaston henkilöstölle. Nämä kaikki tahot ovat olleet tavalla tai toisella mukana

toiminnan käynnistämässä, sen nykyhetkessä sekä vaikuttavat myös toimintojen tulevaisuuteen.

Tavoitteena oli muodostaa mahdollisimman kattava kokonaiskuva johtokeskusten perustamiseen, toimintaan ja kehittämiseen liittyvistä kokemuksista ja näkemyksistä alueellisella ja valtakunnallisella tasolla. Vaikka johtokeskukset ovat tutkimuksen keskeinen tarkastelukohde, niiden toiminta vaikuttaa myös niihin pelastuslaitoksiin, jotka eivät toimi keskusten isäntäorganisaatioina, mutta ovat osa yhteistyöalueen yhteistä toimintaa.

Käytetty kyselylomake on laaja ja se sisältää sekä strukturoituja kysymyksiä, että useita avoimia kysymyksiä. Strukturoitujen kysymysten avulla kerätään määrällistä aineistoa, joka mahdollistaa vastausten vertailun eri pelastuslaitosten ja yhteistyöalueiden sekä valtion organisaatioiden kesken. Avoimet kysymykset puolestaan tuottavat laadullista aineistoa, jonka avulla voidaan tarkastella vastaajien kokemuksia, tulkintoja ja ajatuksia toiminnan käynnistyessä, sen ollessa käynnissä sekä tulevaisuudesta. Näiden kahden menetelmien yhdistäminen luo edellytykset ilmiön tarkasteluun sekä laajuuden, että sisällön näkökulmasta.

Laaja kohderyhmä on perusteltua myös sillä, että yhteistyöalueiden viisi johtokeskusta ovat tutkimushetkellä keskenään erilaisissa toimintavaiheissa ja organisatorisissa tilanteissa. Lisäksi yhteistyöalueiden lähtötaso ennen johtokeskusten perustamista ei ole ollut yhdenmukainen, mikä vaikuttaa merkittävästi toiminnan nykytilaan ja koettuun vaikuttavuuteen. Kyselyn kohdentaminen valituille tahoille tukee näiden erojen tunnistamista ja johtopäätösten tekemisen koko pelastustoimen näkökulmasta, ei ainoastaan yksittäisten johtokeskusten tai yhteistyöalueiden sisäisen tarkastelun kautta.

Aineiston analysoinnissa ei käsitellä yksittäisten pelastuslaitosten tai sidosryhmien vastauksia erillisinä, vaan vastaukset analysoidaan kokonaisuutena ja tarvittaessa ryhmiteltyinä. Analyysissa muodostetut ryhmät perustuvat vastaajien rooliin, kuten yhteistyöalueiden johtokeskuksiin, muihin pelastuslaitoksiin sekä sidosryhmiin. Ryhmäkohtaisella

tarkastelulla pyritään tunnistamaan yhteisiä piirteitä, eroavaisuuksia ja kehityssuuntia ilman, että yksittäisten organisaatioiden näkemykset ovat tunnistettavissa.

Lisäksi analyysissa hyödynnetään tarvittaessa ryhmittelyä yhteistyöalueittain. Tämä mahdollistaa alueellisten erojen tarkastelun ja tukee aineiston tulkintaa, sillä yhteistyöalueiden toimintaympäristöt ja lähtökohdat poikkeavat toisistaan. Ryhmitelty analyysi parantaa vastaajien anonymiteettiä ja tukee johtopäätösten tekemistä pelastustoimen rakenteellisella ja toiminnallisella tasolla.

Kysely lähetettiin 24 eri organisaatiolle. Pelastuslaitoksen johtajia sekä sidosryhmien johtavia edustajia pyydettiin välittämään kysely sellaisille tahoille, joilla on ollut oman organisaation edustajina merkittävä rooli uuden tilanne- ja johtokeskusuudistuksen luonnissa. Vastausten määrä pidettiin suppeana, jotta kysely kohdentuisi juuri sellaisille tahoille, jotka ovat olleet muutoksessa mukana. Erityisesti pelastuslaitokset, joille yhteistyöalueen tilanne- ja johtokeskus (YTA-Keskus) ei tullut, ovat olleet toiminnallisesti pienemmässä roolissa kuin YTA-keskusten henkilöstö. Yhdenmukaisella vastaajamäärällä pyrittiin myös tasapainottamaan vastauksia eri tahojen välillä. Näin vastaajia ei pysty identifioimaan, jolleivät he sitä itse halunneet. Kysely oli auki yhden kuukauden, jonka aikana vastaukset kerättiin Webropol -työkalulla. Aineistoa pystyi hyödyntämään vain tutkija. Vastaajille annettiin tietoa tietoturvasta, vastauskäsittelystä sekä heiltä pyydettiin myös suostumus tutkimukseen.

Toivottu vastaajamäärä organisaatiolta oli kaksi tai kolme vastaajaa. Vastauksia tuli kaiken kaikkiaan 45 kappaletta. Vastauksia tuli niin pelastuslaitoksilta kuin valvovilta organisaatioilta. Vain kaksi tahoja jätti vastaamatta kyselyyn. Vastausprosentti vastanneiden organisaatioiden osalta oli 92 %. Vastausten määrä antaa erittäin hyvän kokonaiskuvan eri organisaatioiden näkemyksistä tilanne- ja johtokeskusmuutokseen, koska kysymykset olivat kaikille samansisältöiset. Tutkimuksen laajuutta voidaan pitää riittävänä ja tutkimuksellisesti validina.

4.2 Tutkijan asema ja reflektiivisyys

Tutkimuksen tutkijalla on pitkä työhistoria pelastustoimesta ja toimii tälläkin hetkellä pelastustoimen tehtävissä. Tämä on mahdollistanut tutkimusaiheen syvällisen ymmärtämisen ja muutoksen tulkinnan. Tutkija työskentelee pelastuslaitoksessa, jossa on alueellinen tilanne- ja johtokeskus ja on ollut mukana muutostyössä omien tehtäviensä kautta. Tutkijan tausta on edellyttänyt tietoista reflektiota aineiston analyysivaiheessa. Näin tulokset perustuvat systemaattiseen analyysiin eivätkä tutkijan omiin ennako-oletuksiin. Tutkimuksessa on pyritty säilyttämään analyttinen etäisyys tarkastelemalla aineistoa vain tutkimuskysymysten ja teoreettisen viitekehyksen sekä saadun aineiston kautta.

Refleksiivinen tarkastelu on osa laadullisen tutkimuksen luotettavuuden arviointia, ja sillä on pyritty vahvistamaan tutkimuksen läpinäkyvyyttä ja analyttistä johdonmukaisuutta.

4.3 Tulosten analysointi

Kyselyistä saatu aineisto analysoitiin teemoittamalla. Teemoitus soveltuu hyvin tutkimuksiin, joissa etsitään vastauksia käytännön läheisiin haasteisiin (Eskola J. & Suoranta J. 1998, s.179–182). Teemat perustuivat kyselylomakkeen rakenteeseen ja tutkimuskysymyksiin. Näin teemat eivät ole irrallisia, vaan muodostavat kokonaisuuden, joka mahdollistaa uudistuksen hyötyjen ja haasteiden tarkastelun sekä rakenteiden, että toiminnan näkökulmasta. Teemat rakennettiin pienemmiksi kokonaisuuksiksi, jolloin niiden käsittely voidaan pitää yksityiskohtaisempaan. Teemojen taustana toimi muutosprosessi ja siihen liittyvät tekijät.

Kysymykset jakautuvat kahdeksaan eri asiakokonaisuuteen, joissa vastaajilta kysyttiin väittämiä asteikolla 1–5. Tämän lisäksi jokaiseen asiakokonaisuuteen oli liitetty myös avoimia kysymyksiä esitetyistä aiheista.

Pääkokonaisuudet olivat uudistuksen edellytykset ja vaikutukset, perustaminen ja resurssit, vaikutukset toimintaan ja yhteistyöhön, palvelut ja odotukset, alueelliset erot ja kehittäminen, tilanne- ja johtokeskustoiminnan keskittäminen ja/tai hajauttaminen pelastustoimessa ja tilanne- ja johtokeskusten perustaminen, nykytila ja kehittämistarpeet sekä tilanne- ja johtokeskusten rooli ja merkitys eri ajanjaksoina.

Teemoituksen avulla analysoinnin tekeminen on selkeämpää ja antoi selkeämmän kokonais kuvan pienemmistä mutta tärkeistä osa-alueista ja siihen liittyvistä kokonaisuuksista. Teemoituksen avulla pystyttiin paremmin arvioimaan kokonaisuuden onnistumista tai epäonnistumista eri osakokonaisuuksien kautta.

Aineistosta on todennettavissa, että vastauksissa nousi useasti esille laaja otos *”en samaa mieltä tai eri mieltä ”* vastauksia. Tämä osoittaa vastaajien tietoisuuden tutkittavasta kokonaisuudesta. Toisaalta ns. neutraalit vastauksen voivat indikoida myös vastaajien organisaatioiden pientä mahdollisuutta riittävään tiedonsaantiin tai osallisuutta muutoksen käytännön toteutukseen. Toimintaa kehitetään ja ohjataan tällä hetkellä sisäministeriön johtamassa yhteistyöryhmässä, jossa on edustajia pääsääntöisesti alueellisten keskusten henkilöstöstä. Tällä saattaa olla vaikutusta tiedon välittymiseen kaikille alueille tasapuolisesti sekä toiminta saattaa myös näyttäytyä toimintana, jossa palvelua saavien laitoksen ääni ei tule kuuluviin.

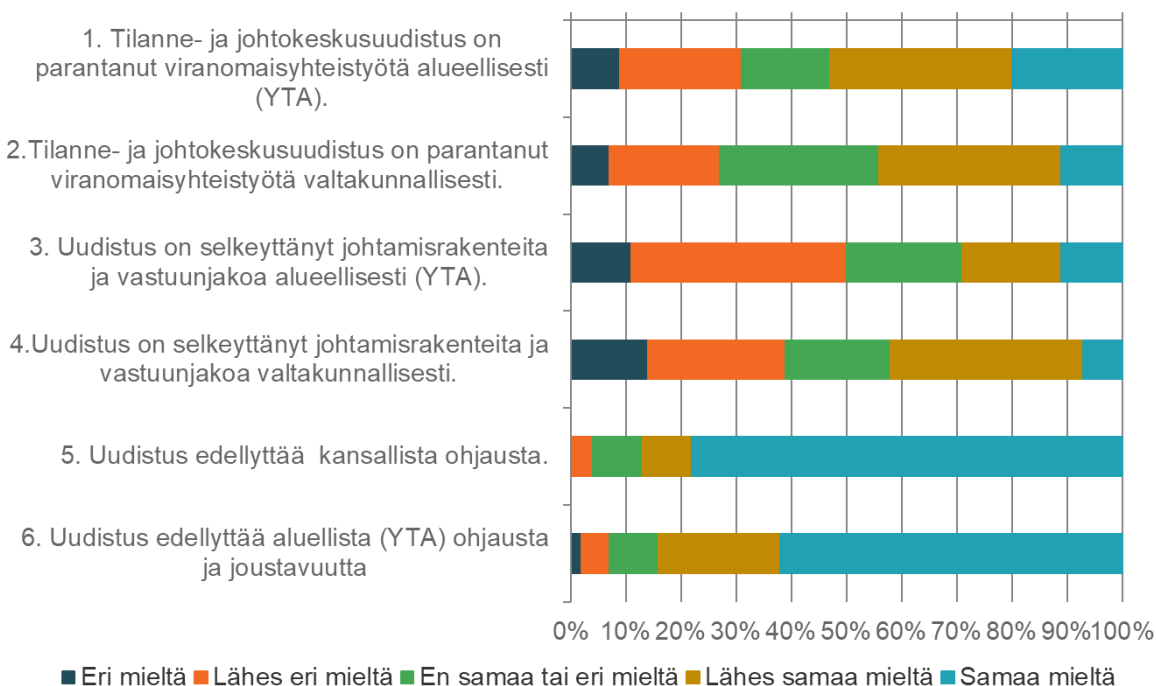
Sisällönanalyysissa aineistoa tarkastellaan pelkistämällä ja ryhmittelemällä vastauksista tutkimuskysymysten kannalta olennaisia teemoja. Tavoitteena on muodostaa aineistosta kokonaisuus, jonka avulla voidaan ymmärtää tutkittavaa muutosta. Analyysi voi olla aineistolähtöistä, teorialähtöistä tai teoriaohjaavaa. (Laadullisen tutkimuksen verkkokäsikirja 2024) Tässä tutkimuksessa analyysi oli teoriaohjaavaa, jolloin tutkimuksen analyyttinen viitekehys toimi aineiston tarkastelun jäsentäjänä, mutta tulkinnat perustuivat vastaajien esiin tuomiin näkemyksiin.

Aineisto käytiin läpi useaan kertaan, minkä jälkeen vastauksista tunnistettiin tutkimuskysymyksiin liittyviä keskeisiä teemoja. Teemoja ryhmiteltiin ja tarkasteltiin suhteessa yhteistyön eri tasoihin (cooperation–collaboration) sekä johtamisrakenteen selkeyteen, vastuunjakoon ja keskittämisen vaikutuksiin. Näin muodostettiin kokonaiskuva siitä, millä tasolla yhteistyö ja johtaminen uudessa rakenteessa näyttäytyvät.

Määrälliset tulokset tukivat laadullista analyysiä ja auttoivat hahmottamaan vastausten yleisiä suuntauksia. Analyysin tavoitteena oli muodostaa kokonaiskuva uudistuksen vaikutuksista sekä tunnistaa ne tekijät, jotka vahvistavat tai heikentävät yhteistyön ja johtamisen toimivuutta.

4.3.1 Uudistuksen edellytykset ja vaikutukset

Aineiston (kuvio 1) perusteella voidaan todeta, että 24 vastaajaa ovat sitä mieltä, että muutos on parantanut yhteistyöalueen viranomaisyhteistyötä ja valtakunnallisesti se on parantanut viranomaisyhteistyötä 13 vastaajan mielestä. Voidaan todeta, että tässä vaiheessa muutos ei ole tuonut haluttuja muutoksia toimintaan.



Kuvio 1. Uudistuksen edellytykset ja vaikutukset

Vastaajista puolet on lähes eri mieltä tai eri mieltä siitä, että muutos olisi selkeyttänyt johtamisrakenteita yhteistyöalueilla. Vastaajista 19 kokee toiminnan selkeytyneen johtamisrakenteita valtakunnallisesti. Voidaan siis todeta, että muutoksella on ollut hyviä vaikutuksia valtakunnalliseen toimintaan. Toisaalta lähes vastaava määrä taas kokee, ettei toiminta ole selkeytynyt valtakunnallisesti. Voidaan todeta, että muutos ei tässä vaiheessa vielä ole selkeyttänyt toimintarakenteita vastaajien organisaatioissa. Tämä saattaa itsessään aiheuttaa paljon keskustelua puolesta ja vastaan, kun muutoksen ei koeta tuoneen selkeyttä toiminnalle, vaikka sitä toimintaa käynnistettäessä tuotiin esille yhtenä vahvuutena. Asetuksen perustelumuiustiossa on kirjattu seuraavanlaisesti:

”Valtakunnallisten tilanne- ja johtokeskusjärjestelyjen järjestämisen kokoamista Helsingin kaupungin järjestettäväksi on pidettävä pelastustoimen järjestämisestä annetun lain 5 §:n 1 momentissa tarkoitetulla tavalla välttämättömänä hyvinvointialueiden pelastustoimen valtakunnallinen tilanne- ja johtokeskustoimintaan sekä muuhun pelastustoiminnan valtakunnallisen johtamisen edellytyksenä olevaan erityisvalmiuteen kuuluvien palvelujen saatavuuden, yhdenmukaisuuden ja laadun turvaamiseksi sekä tehtävien vaativuuden ja niistä johtuvien suurten kustannusten perusteella”

”Alueellisten tilanne- ja johtokeskusjärjestelyjen järjestämisen kokoamista Helsingin kaupungille ja yhteistyön järjestämisestä vastaaville hyvinvointialueille on pidettävä pelastustoimen järjestämisestä annetun lain 5 §:n 1 momentissa tarkoitetulla tavalla välttämättömänä palvelujen saatavuuden, yhdenmukaisuuden tai laadun turvaamiseksi taikka tehtävien vaativuuden tai niistä johtuvien suurten kustannusten perusteella.”

Vastaajista 39 nostaa toiminnan uudistuksen kansallisen ohjauksen tärkeäksi. Toisaalta vastaajista 38 kokee, että toiminnan uudistus edellyttää myös yhteistyöalueen tasoista ohjausta ja joustavuutta. Vastauksissa tulee esille selkeä ohjauksen tarve.

Avoimessa kysymyksessä kysyttiin vastaajilta tärkeimpiä edellytyksiä sille, että uudistus onnistuu tasapainoisesti ja tukisi pelastustoimea parhaalla mahdollisella tavalla. Toisena avoimena kysymyksenä pyydettiin kommentteja uudistuksen edellytyksistä ja vaikutuksista.

Aineistosta nousee esille se, että muutosta pidetään tarpeellisena ja jopa toivottuna kokonaisuutena. Muutoksen odotetaan parantavan tilannekuvaa, resurssien parempaa ja taloudellisempaa hyötykäyttöä sekä näiden lisäksi vielä yhdenmukaisuutta ja tasalaatuisuutta johtamiseen. Toisaalta vastauksissa nousi esille myös käynnistämisen kiire. Toiminta käynnistettiin ilman, että asianmukaiset edellytykset olivat selkeitä. Edellytyksistä nousi esille rahoitus, ohjaus, tehtävät sekä toimintamallit. Edellä mainittujen seikkojen tuomat haasteet näkyivät vastauksissa kokonaisuutena, joka on vaikuttanut negatiivisesti muutoksen hyväksymiseen. Vastauksista nousi esille kolme kokonaisuutta, *valtakunnallinen ohjaus ja johtaminen, rahoitus ja resurssit sekä tehtävät ja toimintamallit*.

Valtakunnallisesta ohjauksesta ja johtamisesta nousi esille sen tärkeys muutoksen onnistumisessa. Monessa vastauksessa nousi esille sisäministeriön ohjauksen yleisluonteisuus, joka on aiheuttanut muutoksessa epäsynkronoidun muutosvauhdin eri keskustusten kesken. Tämä on aiheuttanut keskustusten kehittämisessä monenlaisia tulkintoja sekä käytäntöjen kirjavuutta toiminnassa. Monessa vastauksessa nousi esille keskustusten tehtäväsältöjen moninaisuus ja sen, että niistä on jouduttu neuvottelemaan yhteistyöalueilla, joissa toimintaa on suunniteltu talouden ehdoin, ei toiminnallisuuden ehdoin. Selkeää ohjeistusta sekä linjauksia vaaditaan vastauksissa, erityisesti vähimmäisvaatimusten määrittelyssä, palvelusisällön vaatimuksissa sekä johtosuhteiden ja toiminnallisten seikkojen selkeyttämiseksi. Toisaalta vastauksissa nousee myös esille sisäministeriön

johtamisen liiallinen vahvistuminen, jonka toisaalta myös pelätään heikentävän pelastuslaitosten oman toiminnan joustavuutta sekä johtamisen notkeutta.

Rahoitus ja resurssit kokonaisuudessa esille nousi erityisesti uudistuksen käynnistäminen ilman asianmukaista rahoitusta, joka on haastanut yhdenmukaisten rakenteiden ja toimintamallien rakentamista. Erityisesti rahoituksen heikkous koettiin epärealistisena, koska YTA-tehtävät koettiin selkeästi uusina tehtävinä, koska muutos aiheutti paljon taloudellisia ja resurssimuutoksia. Esille nousi myös kustannusten läpinäkyvyys sekä oikeudenmukaisuus. Koettiin, että palvelutuottaja (YTA-keskus) pystyy määrittelemään palvelusisällön ja kustannukset yksipuolisesti. Samalla nostettiin esille, etteivät pienet pelastuslaitokset saa hyötyä suhteessa kustannuksiin. Esille nousi myös näkemyksiä siitä, että keskusten rahoituksen tulisi olla valtiolla, jotta sen avulla voitaisiin keskusten palveluita ja rakenteita ohjata johdonmukaisemmin tuottamaan samaa palvelua valtakunnallisesti.

Tehtävät ja toimintamallit kokonaisuudessa tuotiin esiin YTA-keskusten työnjako. Keskuksia ei nähdä päivittäistoimintaan liittyvänä hyödyllisenä resurssina vaan enemmänkin uuden johtamistason tuomisella vanhan mallin päälle. Pelastuslaitokset haluavat edelleen ylläpitää omia johto- ja tilannekeskuksia. YTA-keskusten rooli nähdään enemmänkin tilannekuvan tuottajana ja avun koordinaattorina, ei aktiivisena toimijana päivittäistoiminnassa. Käyttöönnotossa nousi esille myös näkemykset sisäministeriön, ja YTA-keskusten eriävät näkemykset vastuista ja velvollisuuksista sekä siitä, että ministeriö pyrkii ulkoistamaan omia vastuuaitiaan keskuksille. Vastauksissa nousi esille myös luottamushaaste sisäministeriötä kohtaan, jonka on aiheuttanut huono muutosjohtaminen ja selkeiden ohjeiden puute muutosta käynnistettäessä.

Vaikka muutos on koettu haastavana, on vastauksissa selkeästi nähtävissä, että muutoksen potentiaali tunnustetaan. Samalla vastauksissa nousee huoli siitä, että muutos tulee saada riittävän nopeasti oikealle tasolle, niin resurssien kuin ohjauksen sekä tehtävien

osalta. Ilman toiminnan selkeytymistä muutos saattaa näyttäytyä kentällä turhana rahanmenona ja päällekkäisenä johtamisrakenteena, joka ei tuo lisäarvoa.

Eräs vastaaja on tuonut esille avoimessa kysymyksessä näkökulman valtakunnalliseen ohjaukseen.

”Toiminnan ohjaus (valtakunnallinen) on herättänyt kysymyksiä, mitä konkreettista palvelun tilaaja on tuotteelta halunnut saada... Ollaanko nykyiseen palveluun tyytyväisiä, mitä tulisi tehdä lisää?”

Kysymys on hyvin perusteltu. Vastaavanlaisia näkemyksiä tuli myös muilta vastaajilta. Onko palvelun tilaaja tiennyt mitä haluaa keskusten tuottavan? Vastausten perusteella voidaan analysoida, että tilaaja on halunnut saada toiminnan nopeasti käyntiin ja sen jälkeen jättänyt vastuun kehittämisestä ja toimintamallien luomisesta keskusten hoidettavaksi.

Eräs vastaaja nostaa vastaavia näkemyksiä esille.

”Valtakunnallisten tavoitteiden, resurssien ja suorituskykyvaatimusten määrittely. Minulle on todella epäselvää, että mitä valtakunnallisesti kerätyllä tilannekuvalla tällä hetkellä tehdään ja kuka sitä hyödyntää? Uutta johtamistasoa ei voi liimata entisen päälle olettamalla, että se tuottaa lisäarvoa, jota ei ole voitu kuvata.

YTA-tasolla vaatisi alueen johtamisjärjestelmän kokonaisvaltaisen uudelleen organisoinnin ja yhdenmielisen näkemyksen tavoitteista, suorituskyvystä sekä resursseista.”

Hänen näkemyksensä tukevat aikaisempia näkemyksiä selkeiden suorituskykyvaatimusten puutteista. Pelastuslaitoksilla nähdään uusi järjestelmä vielä osittain päällekkäisenä kokonaisuutena, joka ei tuota lisäarvoa toiminnalle.

4.3.2 Perustaminen ja resurssit

Valtioneuvoston asetus tilanne- ja johtokeskusjärjestelyiden kokoamisesta 145/2024 perustelumuihistiosta todetaan seuraavaa.

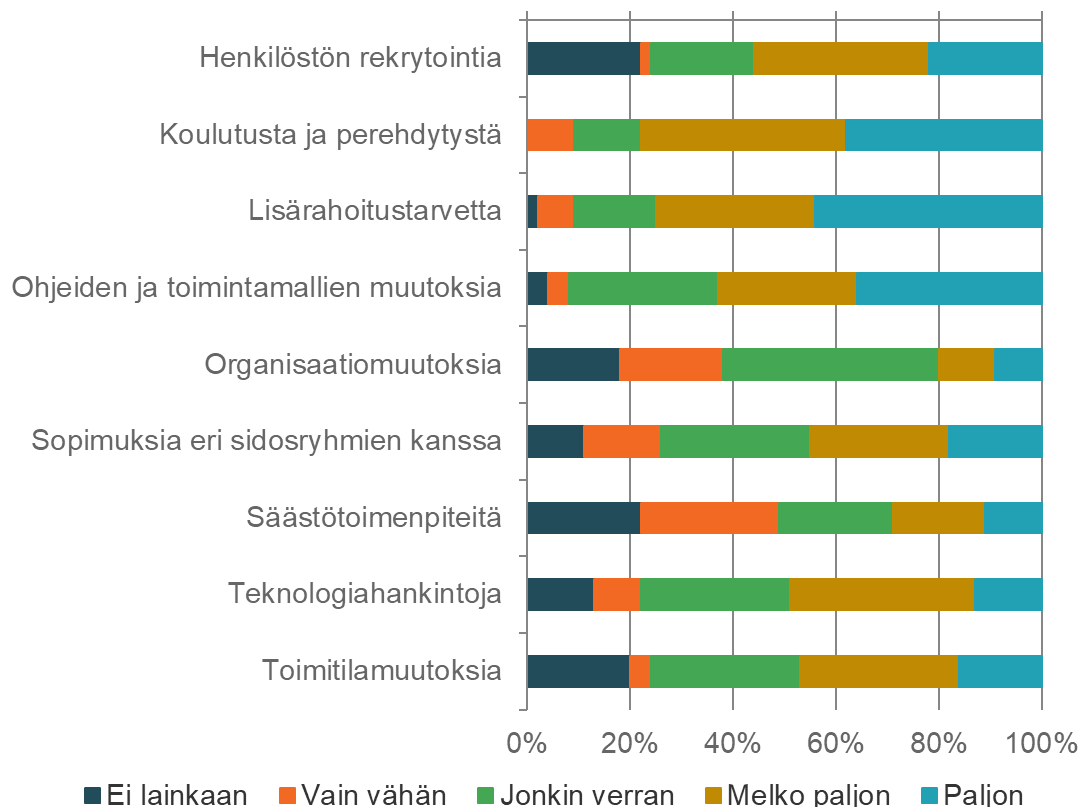
”Hyvinvointialueiden tilanne- ja johtokeskusjärjestelyt ja tilanne- ja johtokeskustoiminta kuuluvat pelastuslain nojalla hyvinvointialueen tehtäviin, eikä ehdotuksella tästä syystä ole merkittäviä henkilöstö- tai kustannusvaikutuksia.”

Aineiston perusteella (kuvio 2) rekrytointia jouduttiin tekemään jonkin verran tai sitä laajemmin 35 vastaajan kohdalla. YTA-keskusten osalta neljä keskusta oli joutunut rekrytoimaan melko paljon tai paljon. Yhdelle keskukselle muutos ei aiheuttanut juurikaan rekrytointitarpeita. Koulutusta tarvittiin jonkin verran tai sitä enemmän 41 vastaajan mukaan. Lisäksi vastaajista 41 tulokinnon mukaan lisärahoitusta on tarvittu jonkin verran tai sitä enemmän. Teknologiahankintoja tehtiin vähintään jonkin verran 39 vastaajan mukaan ja toimitilamuutoksia 34 vastaajan mukaan. Hankinnat ja rekrytoinnit ovat kohdentuneet pääsääntöisesti YTA-keskuksiin ja kustannusten kautta sekundäärisesti muille pelastuslaitoksille. Vastaajista 41 on joutunut tekemään muutoksia ohjeisiin ja toimintamalleihin.

Aineistosta voidaan todeta, että asetuksen perustelumuihistion näkemykset poikkeavat vastaajien näkemyksistä. Kustannusvaikutukset näyttäytyvät merkittävänä, jos lisärahoitusta on tarvittu 41 vastaajan mukaan. Vastaajista 34 muutos oli vaatinut lisärahoituksen tarvetta melko paljon tai paljon. Paljon lisärahoituksen tarvetta oli 20 vastaajalla. Vain

kolme pelastuslaitosta koki, ettei lisärahoituksen tarvetta ole ollut. YTA-keskusten osalta tarve oli jokaisella keskuksella melko paljon tai paljon.

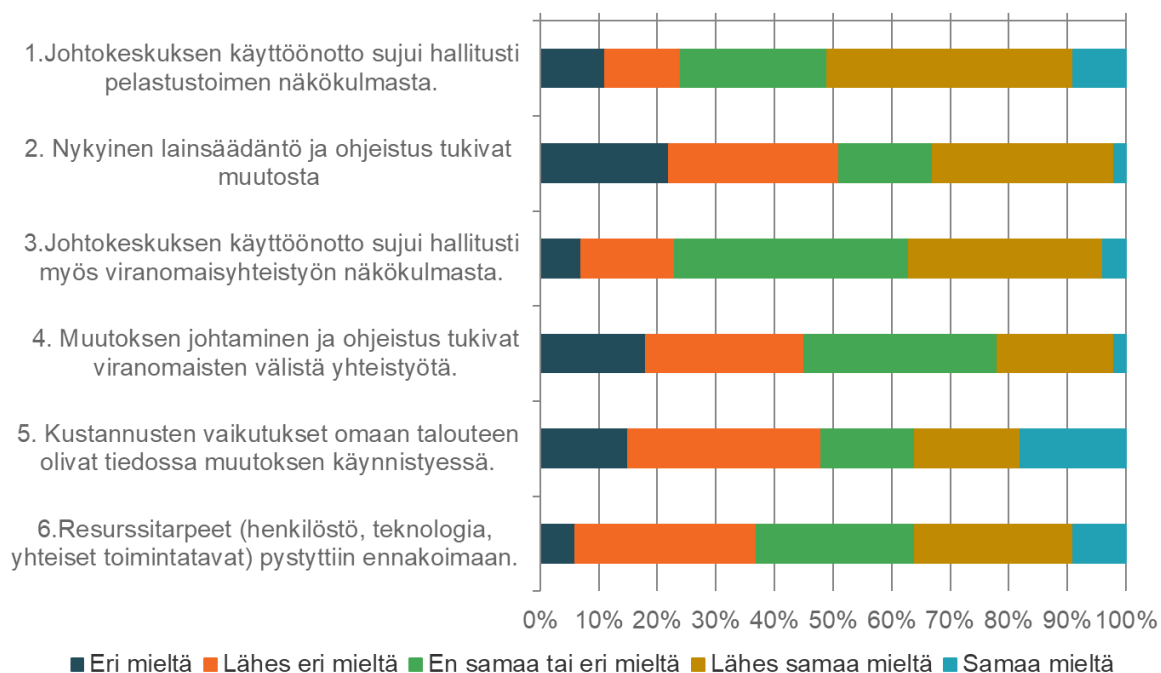
Voidaan todeta, että tilanne- ja johtokeskusmuutos on ollut suuri muutos vastaajille niin resurssien kuin toimintatapojen muutoksen kautta.



Kuvio 2. Perustaminen ja resurssit

Aineistossa (kuvio 3) 23 vastaajaa oli lähes samaa mieltä tai samaa mieltä, että johtokeskusten käyttöönotto pelastustoimen näkökulmasta sujui hallitusti. Vastaajista 11 oli lähes eri mieltä tai eri mieltä siitä, että muutos on sujunut hallitusti. YTA-keskusten osalta neljä koki muutoksen tapahtuneen sujuvasti, kun taas yhden mielestä se sujui huonosti. Vastaajista 23 oli lähes eri mieltä tai eri mieltä siitä, että nykyinen lainsäädäntö ja ohjeistus tukivat muutosta. Vastaajista 15 oli lähes samaa mieltä ja samaa mieltä siitä, että normisto tuki muutosta. Mielenkiintoista, että näkökulmat jakoutuivat näin paljon

vastaajien osalta. YTA- keskusten osalta kolme keskusta koki lainsäädännön ja ohjeistuksen tuen huonona, kun taas kahden keskuksen mielestä se tuki toimintaa. Samalla noin 21 olivat lähes erimieltä tai eri mieltä siitä, että muutoksen johtaminen ja ohjeistus tukivat viranomaisten välistä yhteistyötä. Vastaajista 22 olivat lähes eri mieltä tai eri mieltä siitä, että muutoksen alussa kustannusten vaikutuksia omaan talouteen pystyttiin arvioimaan, kun vastaavasti noin 16 olivat lähes samaa mieltä tai samaa mieltä, että kustannukset pystyttiin arvioimaan. YTA- keskusten osalta kolme keskusta koki kustannuksen arvioinnin toiminnan alussa epäonnistuneen, kun taas kahden mielestä se sujui onnistuneesti. Resurssitarpeiden osalta noin 16 olivat lähes eri mieltä tai eri mieltä siitä, että resurssitarpeet pystyttiin ennakoimaan, kun toisaalta vastaava määrä oli lähes samaa mieltä tai samaa mieltä, että resurssitarpeet pystyttiin arvioimaan. YTA- keskusten osalta vain yksi keskus koki ennakoinnin onnistuneen, kun neljän muun mielestä se ei onnistunut kovinkaan hyvin.



Kuvio 3. Perustaminen ja resurssit (2)

Asetuksen (145/2024) perustelumuiustiossa todetaan seuraavaa.

”Tilannekuvatoimintaan liittyvät esitykset eivät sellaisenaan muuttaisi viranomaisten keskinäisiä suhteita, mutta ne selkeyttäisivät erityisesti alueellisen tilannekuvan muodostamista ja jakamista sekä yhdenmukaistaisivat viranomaisten toimintaa. Esityksen mukaisissa tilannekeskusjärjestelyissä ei ole siten kyse uudesta tehtävästä.”

Kappaleen viimeisessä lauseessa todetaan, että kyseessä ei ole uusi tehtävä. Aineistosta nousee kuitenkin selkeästi esille, että pelastuslaitokset ovat tehneet huomattavia muutoksia taloudellisesti kuin muiden toimintojen osalta. Aineiston vastaukset ovat ristiriidassa perustelumuition kanssa.

Kokonaisuutena näistä vastauksista voidaan tulkita, että näkökannat jakautuivat laajalaisesti, niin positiivisesti kuin negatiivisesti.

Avoimessa kysymyksessä pyydettiin kuvailemaan johtokeskuksen perustamisvaihetta yhteistyön ja resurssien näkökannalta. Vastauksissa nousi kahdenlaista viestiä. Osassa keskuksia muutokset tapahtuivat tehokkaasti, kun toisaalla esille nousi vahvaa vastustusta ja koordinaation puutetta. Tähän vaikutti myös keskusten eri tilanne muutoksen alkaessa. Vastauksissa nousi myös esille se, että yhteistyöalueiden välinen yhteydenpito ja kehittäminen oli sujuvaa ja tehokasta. Yhteistyöalueiden sisäinen toiminta oli välillä hyvinkin haastavaa, koska muutosta vastustettiin välillä hyvinkin kiivaasti. Vastukseen vaikutti ohjeiden puuttuminen ja ohjauksen puute, joka itsessään aiheutti erilaisia näkemyksiä ja linjauksia eri alueiden välillä. Resurssien näkökulmasta esille nousi riittämätön resurssointi ja talouden haasteet sekä epätietoisuus tulevista kustannuksista. Vastauksissa nousi esille se, että erilaiset tarpeet tarkentuivat vasta loppumetreillä ennen muutoksen käynnistämistä. Tämä tuo esille epäselvän kuvan muutos tarpeesta sekä epäselvän ymmärryksen muutoksen laajuudesta ja vaatimuksista.

Toisessa avoimessa kysymyksessä kysyttiin mielipiteitä siitä mitkä tekijät tai ratkaisut ovat tukeneet johtokeskustoiminnan perustamista ja käynnistämistä. Vastauksissa nousee selkeimpänä esille pelastuslaitosten välinen yhteistyö sekä yhteistyöalueiden välinen yhteistyö. Erityisesti esille nousee YTA-keskusten yhteistyö ja niiden valmisteluryhmät. Toimintaa ovat myös tukeneet jo toiminnassa olleet tilanne- ja johtokeskusten vakiintuneet toimintamallit ja organisoituminen. Vaikka tukitekiäjiä on vastaajien mielestä ollut vähän, on toimintaa saatu eteenpäin aktiivisten henkilöiden avulla, ei niinkään resurssien, ohjaukset tai ohjeiden avulla.

Kolmannessa avoimessa kysymyksessä kysyttiin mielipiteitä tekijöistä tai osa-alueista, jotka ovat perustamis- ja käynnistämisvaiheessa edellyttäneet eniten kehittämistä tai osoittautuneet haastaviksi. Vastauksissa nousi esille jälleen kerran resurssit, talous ja ohjauksen sekä tarvittavien dokumentaatioiden puute. Talouteen liittyvät epäselvyyden nousevat erityisesti esille vastauksissa. Haasteeksi nousi myös lainsäädännön tuomat haasteet mm. tietosuojassa ja tiedonhallinnassa. Tämä tuotiin esille toimintaa hidastavana kokonaisuutena ja asiana, joka olisi pitänyt selvittää ennen kuin muutos käynnistettiin. Haasteet olivat enemmänkin asioita, jotka olisi voitu ratkaista ennen muutoksen käynnistämistä, eikä muutoksen aikana kevyillä resursseilla. Esille nousee myös muutoksen kiire ja mahdollisuus tulkita ohjeita monella eri tavalla, joka luo pohjan keskustusten erilaisuudelle.

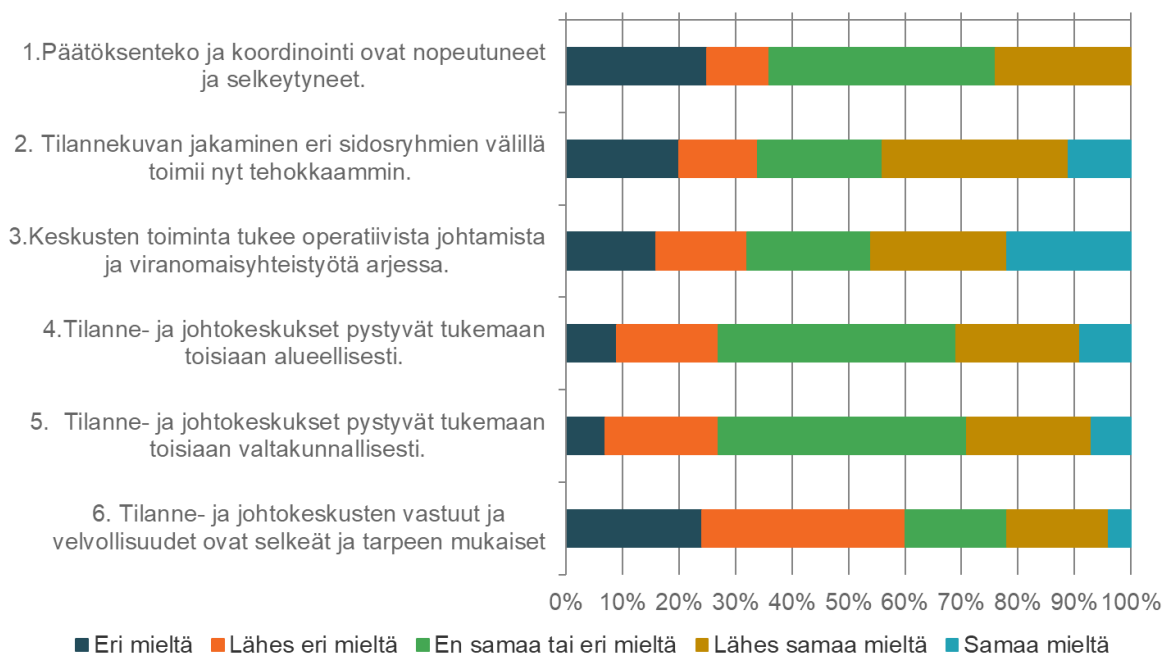
Eräs vastaaja on omassa vastauksessa tuonut esille perustamisen haasteita.

”Lähtökohtaisesti valmistelu määrätty pelastuslaitokselle, jolla huonoin resurssi asian valmisteluun ja toteuttamiseen. Kustannustehokkuutta ei huomioitu ohjaavissa lakiuudistuksissa ja ohjeissa.”

Vastaus kuvastaa hyvin pelastuslaitoksen kokemia haasteita muutoksen käynnistyessä.

4.3.3 Vaikutukset toimintaan ja yhteistyöhön

Aineistosta (kuvio 4) nousee esille ”en samaa mieltä tai eri mieltä” vaihtoehdon korostuminen. Tämä osoittaa selkeää epätietoisuutta siitä, miten muutos on vaikuttanut toimintaan. Tästä huolimatta 16 vastaajaa kokee, ettei päätöksenteko ole nopeutunut ja selkeytynyt. Neljäs kokee toiminnan parantuneen. YTA- keskusten osalta yksi koki päätöksen teon parantuneen, kun taas muiden osalta vastauksissa korostui en samaa tai eri mieltä vastaukset. Vastaajista 20 pitää tilannekuvan jakamisen parantuneen muutoksen aikana. YTA- keskusten osalta neljä koki tilanteen parantuneen, ja yhden mielestä tilannekuvan jakaminen ei ole parantanut. Vastaajista 21 kokee muutoksen tukevan operatiivista johtamista ja viranomaisyhteistyötä arjessa. Kolmannes kokee, ettei se tue toimintaa edellä mainituilla osa-alueilla. YTA- keskusten osalta neljä koki johtamisen parantuneeni, ja yhden mielestä se ei ole kehittynyt. Vastaajista noin kolmannes kokee, että tilanne- ja johtokeskukset pystyvät tukemaan toisiaan alueellisesti ja valtakunnallisesti. Samalla noin neljäs kokee tämän negatiivisesti. Vastaajista 27 ei näe, että keskusten vastuut ja velvollisuudet olisivat selkeät ja tarpeen mukaiset. Keskukset ovat olleet käynnissä noin yhdeksän kuukautta, kun vastausaika loppui. Vastaajista 10 kokee, että keskusten vastuut ja velvollisuudet olisivat tarpeen mukaiset. YTA- keskusten osalta neljä kokee, etteivät vastuut ja velvollisuudet ole selkeitä ja tarpeen mukaisia. Vain yhden mielestä ne ovat selkeitä. Voidaan todeta, että viestintä toiminnasta ei ole onnistunut ja toiminta ei ole löytänyt vielä paikkaansa vastaajien mielestä.



Kuvio 4. Vaikutukset toimintaan ja yhteistyöhön

Avoimessa kysymyksessä tiedusteltiin vastaajien näkemyksiä siitä, miten muutos on vaikuttanut organisaation arjen toimintaan. Vastauksissa nousi esille vaikutusten moninaisuus. Toisilla vaikutusta on ollut paljonkin, kun taas toisilla vaikutukset ovat olleet rajallisia. Erityisesti todetaan, että päivittäistoiminta toimii lähes ennallaan, koska pääsääntöisesti omat keskuskeskukset hoitavat niihin liittyvät asiat. Päivittäisessä toiminnassa keskuskeskukset näkyvät lähtökohtaisesti vain tilannekuvailmoitusten kautta. Toisaalta niissä pelastuslaitoksissa, joissa keskuksia käytetään useammin, on päivittäisessä toiminnassa tapahtunut hyviä muutoksia. Siellä tuki näkyy parempana tilannekuvana tukitoimia laajemmissa tehtävissä sekä tilannetietoisuuden kehittymisenä. Toisaalta vaikka toiminta on kehittynyt, on muutos myös tuonut työkuormaa lisää eri henkilöille, niin hallinnollisesti kuin kokousten merkeissä. Vastauksissa tuodaan esille tilannekuvan merkitys laajemmissa häiriö- tai onnettomuustilanteissa. Vastauksissa myös nousi esille se, että muutoksen hyötyjä osataan oppia arvostamaan vasta kun niitä joutuu/pääsee hyödyntämään laajemman tilanteen sattuessa ja resurssien ollessa niukat.

Aineistossa tuotiin myös useasti esille, että muutos on vielä käynnistymisvaiheessa, joten todelliset muutokset nähdään vasta myöhemmin, kun YTA-keskuksia opitaan hyödyntämään entistä paremmin ja niiden toimintamallit alkavat palvella paremmin kentän tarpeita. Toisaalta tuotiin myös esille se, että näitä haasteita ei välttämättä olisi kohdattu, mikäli valmistelutyö olisi tehty paremmin ja vaikutuksia olisi arvioitu tehokkaammin.

Aineistossa näkyy muutoksen vaikutukset arjen toimintaan. Eräs vastaaja tuo vastauksessaan esille muutoksen vaikutukset arjen toimintaan.

”Johtokeskus on toistaiseksi vaikuttanut organisaatiomme arjen toimintaan valitettavan heikosti. Kokonaisuus on käytännössä ollut vaikein ja toiminnallisesti ”huonoin” osa-alue: vaikka järjestelmä on teknisesti pystyssä, arjen tekemistä tukevat ohjeet, toimintamallit ja järjestelmien käytännön toiminnallisuudet eivät ole riittävällä tasolla.

Tämän seurauksena johtokeskus ei tällä hetkellä tue operatiivista työtä tarkoitetulla tavalla, vaan aiheuttaa epäselvyyttä ja ylimääräistä kuormitusta, kun henkilöstö joutuu paikkaamaan puutteita manuaalisesti tai sopimaan käytännöistä tapauskohtaisesti.”

Vaikutusta ei juuri ole tämän vastaajan toiminnoissa näkynyt. Ennen kuin muutos näkyy selvästi arjen työssä, sen hyväksyminen todennäköisesti viivästyy. Jos muutos arjen toiminnassa viivästyy, hyväksymisen voi muodostua huomattavan haastavaksi..

4.3.4 Palvelut ja odotukset

Palvelut ja odotukset kohdassa kysyttiin aluksi vastaajien mielipidettä siitä, onko johtokeskusten tuottamat palvelut selkeästi määritelty. Vastaukset jakoutuivat kahteen linjaan. Vastaajista 20 katsoi, että palvelut on määritelty selkeästi, kun 21 vastaajaa katsoi, niitä ei niitä ole riittävän selkeästi määritelty.

Aineistosta korostuu se, että YTA-keskusten vastauksista kaksi vastasi palveluiden olevan selkeästi määriteltyjä, kolme taas vastasi, ettei ole. Kun asiaa tarkastellaan pelastuslaitosten näkökulmasta, jotka saavat YTA-keskuksilta palveluita, oli 22 vastaajaa sitä mieltä, ettei palveluita ole määritelty riittävästi ja 17, että palvelut on määritelty riittävästi. Tuloksista voitaneen todeta se, että YTA-keskukset eivät ole itse saaneet selkeitä määritelmiä palveluista vaan ovat myöhemmin tuottaneet pääsääntöisesti selkeitä linjauksia palveluista muiden pelastuslaitosten tiedoksi.

Aineisto osoittaa, että selkeiden vaatimusmäärittelyiden puuttumista ohjaavana dokumenttina pidetään edelleen keskeisenä haasteena. Ilman selkeää vaatimusmäärittelyä on osa keskuksista laatinut omia kuvauksia, jotka eivät ole yhdenmukaisia muiden keskusten kanssa. Vastauksissa nousee myös esille selkeän roolijaon puute. Tällä hetkellä ei pystytä sanomaan, milloin pelastuslaitos ei enää kykene jatkamaan omillaan ja YTA-keskuksen tulee ottaa johtovastuu. Mikä on se raja? Raja on tulkinnanvarainen ja siten myös toimintaa ohjaavat suunnitelmat ovat rajalliset.

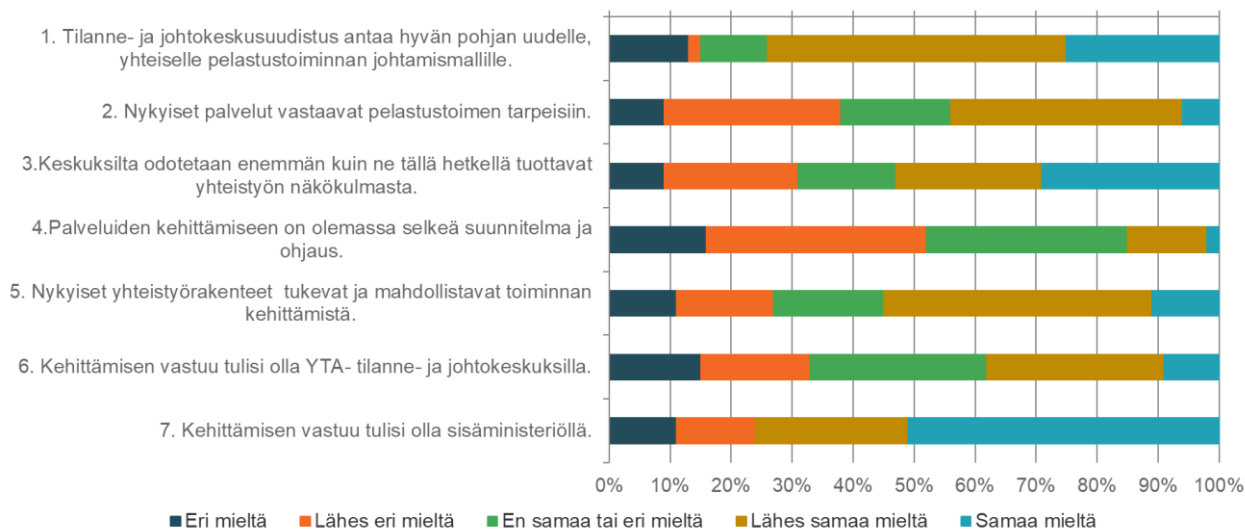
Avoimessa kysymyksessä kysyttiin sitä, minkä tahon tulisi ohjata keskusten laajuutta, määrää, toimintatapoja ja laatua. Vastauksissa nousi esille selkeällä enemmistöllä sisäministeriön pelastusosasto. Perusteeksi nousi se, että kyseessä on valtakunnallinen kokonaisuus ja rakenne sekä se, että muutos perustuu lainsäädäntöön, jonka valmistelussa sisäministeriöllä on vahva vaikutus. Ilman selkeää ohjausta ja linjausta, keskukset muuttuvat alueellisiksi kokonaisuuksiksi, eivätkä toimi valtakunnallisena kokonaisuutena, kuten on suunniteltu. Ilman keskuksille annettavaa selkeää legitimitettä, ei toimintaa voida saada rakennettua sellaiseksi, kuin sen on ajateltu olevan. Vaikka minimivaatimukset tulee olla kansalliset, ei paikallisuutta tule unohtaa. Tämä on haaste. Kuinka tehdä kokonaisuus, joka huomioi alueet mutta samalla myös valtakunnalliset tarpeet, ilman ohjausta ja valvontaa. Vastauksissa nousi myös esille tarve käyttäjäkohtaiselle kehittämiselle. Nyt koetaan, että YTA-keskukset määräävät asioita, joita pelastuslaitokset jo

tekevät, eli tehdään päällekkäistä työtä. Toisaalta tulee pohtia sitä mikä on YTA-keskusten tarve ja hyöty. Niiden tulisi vähentää tarvittaessa työtä pelastuslaitosten omilta keskuksilta ja siten mahdollistaa niiden resurssien paremman käytettävyyden. Vastauksissa pohdittiin myös sitä, että onko sisäministeriön ohjaama YTR (yhteistyöryhmä) oikea organisaatorakenne kehittämään toimintaa. Osa vastaajista arvioi, että ryhmä ei osaa huomioida muiden tahojen tarpeita ja resursseja suunnitellessaan toimintaa.

Aineistossa (kuvio 5) 33 vastaajaa oli sitä mieltä, että uudistus antaa hyvän pohjan uudelle yhteiselle johtamismallille. Vastaajista 11 oli tästä eri mieltä. YTA-keskusten osalta jokainen keskus koki muutoksen antavan hyvän pohjan uudistukselle. Palveluiden tämänhetkisestä tasosta vastaukset jakautuvat tasaisesti puolesta ja vastaan.

Vain kolme vastaajista oli sitä mieltä, että kehittämiselle on olemassa selkeä suunnitelma ja ohjaus. Vastaajista 23 suhtautui negatiivisesti tähän. YTA-keskusten osalta jokainen keskus koki, että toiminnalla ei ole selkeää kehittämissuunnitelmaa tai ohjausta. Voidaan todeta, että tässä on tilaa kehittämiselle. Vastaajat kokevat yhdeksän kuukauden toiminnan jälkeen, ettei toimintaa ohjata tai siihen ei ole riittävää suunnitelmaa. Vastaajista 25 kokee, että nykyiset rakenteet antavat riittävän pohjan toiminnan kehittämiselle. Vastaajista 12 suhtautui kielteisesti nykytilaan. YTA-keskusten osalta yksi keskus koki, etteivät nykyiset yhteistyörakenteet tue tai mahdollista toiminnan kehittämistä. Muut suhtautuivat asiaan myönteisemmin.

Vastaajista 34 kokee, että sisäministeriön tulisi vastata toiminnan kehittämisestä. YTA-keskuksia tarkasteltaessa jokainen keskus koki, että sisäministeriön tulisi vastata toiminnan kehittämisestä. Toisaalta 17 oli sitä mieltä, että kehittämisen vastuu tulisi olla yhteistyöalueiden keskuksilla, kun toisaalta 14 suhtautui kielteisesti tähän näkemykseen. Vastauksista voidaan nähdä selkeä näkemys siitä, että kehittämisen vastuu tulisi olla valtakunnallisella toimijalla, jolloin toiminnasta tulee paremmin yhdenmukaista ja tasalaatuisuista.



Kuvio 5. Palvelut ja odotukset

Avoimessa kysymyksessä kysyttiin mielipidettä siitä mitä keskusten tulisi tulevaisuudessa tuottaa ja kenelle. Vastauksissa nousi esille kaksi päälinjaa, tilannekuva ja johtamisen tuki sekä resurssien koordinointi osana tukea. Tilannekuvan tärkeys tunnistettiin, mutta vastauksissa nousi esille tarve sen analysointiin. Nyt tilannekuva koettiin manuaaliseksi kokonaisuudeksi, josta ei ole varsinaista hyötyä toiminnan ylläpitämiseen tai toimintaympäristön nopeiden muutosten kuten myrskyjen ennakkointiin. Tilannekuvaa tulee jakaa pelastustoimen eri tahoille sekä tarvittaessa myös sidosryhmille, kuten muille viranomaisille. Toisen kokonaisuutena nousi esille johtamisen tuki ja aktiivinen johtaminen vain siihen asti, kun omat resurssit on saatu koottua. Aktiivinen johtaminen nähtiin hyvin haasteellisena asiana, ja osittain myös toimivallan poisottamisena. YTA-keskusten hyöty nähtiin erityisesti resurssien koordinaattorina laajoissa onnettomuuksissa, joissa pelastuslaitoksissa on tarvetta erityissuorituskyvyille joko kotimaasta tai ulkomailta. Kansainvälisen avun koordinaatio ja siihen liittyvät toimenpiteitä pidettiin selkeästi keskusten tehtävinä. Vastauksissa nousi esille jälleen rahoitusmallin haasteet ja sen tuomat haasteet kehittämisessä. Esille nousi myös haasteita pelastuslaitosten johdossa. Osassa pelastuslaitoksia vastustetaan uutta järjestelmää. Näin ollen YTA-tasoisien toiminnan

yhteensovittaminen omiin järjestelmiin on hankalaa, varsinkin jos siitä saatu hyöty on tällä hetkellä minimaalista.

Eräs vastaaja tuo vastauksessaan esille oman näkemyksensä YTA-keskusten tuottaman tilannekuvan tarpeesta.

”Alueellisen ja valtakunnallisen tilannekuvan keräämisen lisäksi myös sen analysointia. Mitä muutoksia toimintaympäristössä on havaittavissa? Katsoamista hieman pidemmälle kuin vain 1 vrk. Mihin tilanne saattaa olla kehittymässä? Mitä se saattaa tarkoittaa alueen pelastuslaitoksille? Mihin tulisi varautua?”

Vastauksessa näkyy hyvin vastaajan näkemä hyöty tilannekuvasta ennakointityökaluna tulevaisuuden tilanteiden hallintaan ja varautumisen.

Toinen vastaaja tuo esille pelastuslaitosten omien keskusten tärkeyden nyt ja poikkeusoloissa.

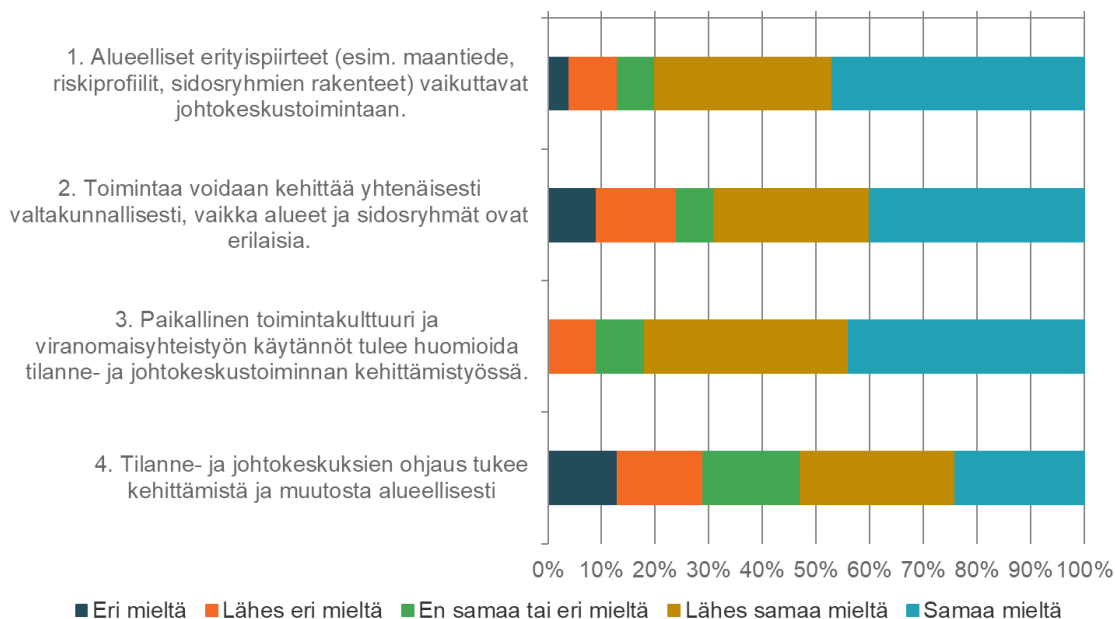
”Kaikkea tilanne- ja johtokeskustoimintaa ei ole järkevää keskittää YTA-keskukseen. Tämä edellyttäisi merkittävästi nykyistä suurempaa resursointia ja kustannusten nousua. Pelastuslaitosten omat tilanne- ja johtokeskukset tuottavat paljon myös sellaisia palveluita, joita ei ole järkevää YTA tasolla tarjota. Keskusten määrästä ja tarpeesta keskusteltaessa tulisi muistaa myös poikkeusolot.”

Vastaajan näkemyksessä tulee esille pelastuslaitosten omien keskusten tärkeys ja suorituskyvyt. Toisaalta tulee huomioida, että muutoksen tarkoituksena on luoda pelastustoimintaan liittyvää palvelua. Vastauksesta ei suoraan nouse esille mitä palveluita omat keskukset tuottavat. Vastausta voidaan tulkita siten, että keskukset tuottavat muutakin kuin

pelastustoimintaan liittyvää palvelua. Onko pelastuslaitosten keskusten tarkoituksellista tuottaa tällaista palvelua, vai tulisiko nämä palvelut tuottaa HVA:n toimintojen kautta tilanteissa, jossa se ei ole sidoksissa pelastustoimintaan.

4.3.5 Alueelliset erot ja kehittäminen

Aihepiirin aineistosta (kuvio 6) tulee selkeästi esille se, että alueellinen toiminta tulee ottaa huomioon keskusten ohjeistuksessa. Vaikka yhdenmukaistaminenkin koettiin tärkeäksi, nousee esille selkeästi myös se, ettei alueellisuutta saa unohtaa. Vastaajista 36 kokee alueen piirteiden vaikuttavan keskusten toimintaan ja 37 kokee tärkeäksi sen, ettei paikallisuutta tule unohtaa kehittämisessä. Toisaalta, jos toiminnassa otetaan liikaa huomioon paikalliset toimet, voi se vaikuttaa toiminnan tasalaatuisuuteen. Ilman riittävää yhdenmukaisuutta, keskusten on vaikea tukea toista keskusta tilanteissa, joissa toinen keskus on ylikuormitettu tai toimii rajoitetusti. YTA- keskusten osalta kaksi keskusta koki, että paikallisuutta ei tulisi huomioida, kun kolme taas koki huomioinnin tarpeelliseksi. Vastaajista 31 suhtautuu positiivisesti siihen, että toimintaa voidaan suunnitella yhtenäisten mallien mukaan, vaikka sidosryhmät ja toimialueet poikkeavat toisistaan.



Kuvio 6. Alueelliset erot ja kehittäminen

Avoimessa kysymyksessä tiedusteltiin toimintaympäristön erityispiirteiden ja viranomaisyhteistyön huomioimisesta toiminnan kehittämisessä. Vastauksissa nousi selkeästi esille valtakunnallisen ja alueellisten erityispiirteiden yhteensovittamisen tarve. Tietyt toiminnot tulee olla yhdenmukaiset, jotta keskuksat voivat tukea toisiaan ja varmistaa valtakunnallisten toimintojen yhdenmukaisuus myös eri sidosryhmien suuntaan. Vastauksissa korostettiin eri yhteistyöalueiden erilaisuutta, niin maaston, riskikohteiden, väestön, etäisyyksien sekä muiden tärkeiden asioiden osalta. Esille nousi myös vahva verkostoitumisen tarve eri viranomaistahojen keskustusten kanssa. Näin resurssien käyttö selkeytyy ja paranee, niin omien että muiden toimijoiden resurssien osalta.

Eräs vastaaja toi vastauksessaan esiin näkemyksensä siitä, miten asioiden tulisi olla.

”Valtakunnallisesti toimintamallit, -järjestelmät ja keskustusten toiminta-ajatus pitää olla yhteneväiset. Alueellisesti pitää tehdä jatkuvaa ja dynaamista toimintaympäristön analyysia riskeistä ja uhista. Keskuksat tarvitsevat yhteisiä tietojärjestelmiä viranomaisyhteistyöhän ja tiedon jakamiseen TUVE ympäristössä esim. Paikka- ja olosuhdetietojärjestelmä ja tilannekuva. Moniviranomaispalaverit jotka kehittävät keskustusten toimintaa kohti parempaa viranomaisyhteistyötä.

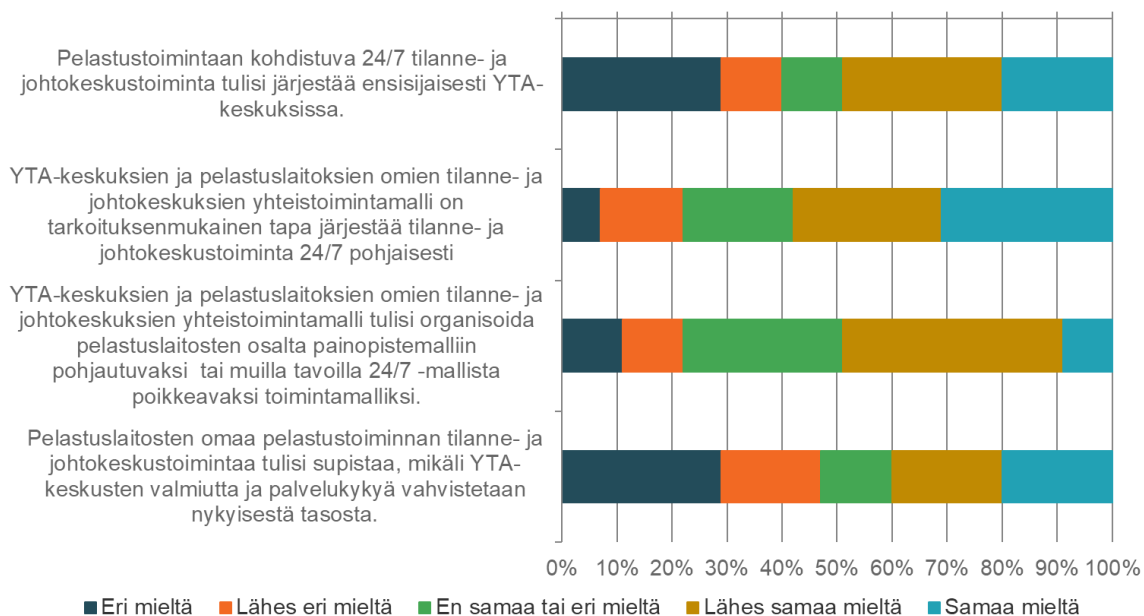
Aineistosta nousee useasti esille selkeään tilannekuvan ja siihen liittyvän yhtenäisen järjestelmän sekä sitä tukevien säännöllisten kokousten tarve.

4.3.6 Tilanne- ja johtokeskustoiminnan keskittäminen ja/tai hajauttaminen pelastustoimessa

Aineistossa (kuvio 7) 18 vastaajaa suhtautuu negatiivisesti ja 22 vastaajaa suhtautuu positiivisesti siihen, että tilanne- ja johtokeskustoiminta tulisi organisoida vain YTA-

keskusten kautta. YTA- keskusten osalta jokainen keskus koki, että toiminta tulisi organisoida YTA- keskusten kautta. Vastaajista 26 suhtautuu positiivisesti siihen, että toiminta pitäisi ylläpitää nykyisellä tasolla, ja vain 10 suhtautui nykyiseen malliin negatiivisesti. YTA- keskusten osalta kaksi keskusta koki, että toiminnan tulisi pysyä nykyisellä tasolla. Kolme taas suhtautui asiaan negatiivisesti. Vastaajista 22 suhtautuu positiivisesti siihen, että YTA-keskusten ja pelastuslaitosten toiminta tulisi yhteensovittaa painopisteajattelun kautta. Nämä vastaukset osoittavat sen, että vastaajat eivät vielä koe, että nykyinen malli olisi se toimivin malli. He kokevat, että jonkinlaista muutosta tarvitaan, jotta keskuksat palvelisivat kenttää vieläkin paremmin.

Vastauksista selviää, että 21 suhtautuu negatiivisesti ja 18 suhtautuu positiivisesti siihen, että pelastuslaitosten omien keskusten resursseja ei tule vähentää, vaikka YTA-keskusten resursseja vahvistetaan. YTA- keskusten osalta jokainen keskus koki, että pelastuslaitosten keskusten resursseja tulee vähentää, jos YTA- keskusten resursseja vahvistetaan.



Kuvio 7. Tilanne- ja johtokeskustoiminnan keskittäminen ja/tai hajauttaminen pelastustoimessa

Avoimessa kysymyksessä kysyttiin olisiko vielä joku muu tapa toteuttaa toimintaa. Esille nousi selkeyden tarve eri johtamistasojen välillä. Nyt muutos näyttäytyy vastaajille YTA-keskusten vahvistamisena. Vastaajien mukaan toiminnassa tulisi huomioida kaikkien eri johtamisen tasojen täydentävä rooli johtamisessa. Vastaajat olivat sitä mieltä, että omia keskuksia ei voi hävittää, vaan niitä tulee ylläpitää niin operatiivisena osajana kuin myös muiden tehtävien ylläpitäjänä. YTA-keskusten rooli nähtiin enemmänkin ylläalueellisena yhteensovittajana, tilannekuvan tuottajana kuin operatiivisena toimijana. Vastauksissa ei niinkään tuotu esille uutta toimintamallia, vaan enemmänkin korostettiin kaikkien tämänhetkisten tasojen parempaa yhteensovittamista.

Toisessa avoimessa kysymyksessä haettiin näkemyksiä siitä, miten järjestämistapa vaikuttaa pelastustoiminnan johtamiseen, tilannekuvaan ja tehokkuuteen. Vastauksissa nousi esille se, että vaikutus näkyy siinä, kuinka selkeästi työjako ja palveluiden määrittely on laadittu sekä miten toiminnan verkostoituminen on onnistunut. Työjaossa nousi taas esille selkeiden roolien määrittely ja vastuun epäselyt. Jos toiminnan annetaan itseohjautua, ei siitä synny toimivaa kokonaisuutta. Itseohjautuvuutta haastaa myös se, että YTA-keskuksilla ei ole toimintaan liittyvää määräysvaltaa. Tämä puute aiheuttaa muutoksen vastustamisen ja toiminnan hidastamisen. Tällä hetkellä vastaajat myös näkevät, etteivät kaikki keskuksat keskity ydinpalveluihin, vaan toiminta on hyvin laaja-alaista ja polveilevaa, joka haastaa toiminnallisuutta. Tilannekuvan tärkeys nousee myös uudestaan esille vastauksissa, mutta samalla tuodaan esille myös tilannekuvajärjestelmän epäkäytännöllisyys sekä se, ettei keskuksista löydy vielä riittävästi osaamista tilannekuvan optimaaliseen ylläpitoon.

Erään vastaajan näkemys tukee sitä, että omia keskuksia ei voida vähentää. Hänen näkemyksensä tukee toiminnan hajauttamista, varautumisen näkökulmaan tukeutua. Tässä esille nousee muutoksen haaste. Tulisiko keskuksia olla useampi, vähemmän tai mahdollisesti jotain muuta.

”Jos tilanne- ja johtokeskus vastaa pelastuslaitoksen tarpeisiin kaikissa olosuhteissa, pystyy ottamaan alueelliset olosuhteet huomioon, siihen on sisäänrakennettu riittävä resilienssi, kyky toimia poikkeusoloissa jne, niin järjestämistavalla ei oikeasti ole merkitystä. Tai on, varautumisen kannalta hajautettu malli olisi vahvempi. Eli useampia.

Huonosti hoidettuna luultavasti huonosti hoidettu oma antaa silti enemmän kuin huonosti hoidettu YTA-tasoinen tilanne- ja johtokeskus. Paitsi sille organisaatiolle, joka on tuottamisvastuussa.”

Erään vastaajan näkemys tukee aikaisempaa aineistosta saatua olettamaa omien keskusten tärkeydestä.

”Pelastuslaitosten tulee huolehtia oman alueensa pelastustoiminnan johtamisesta päättämällään tavalla.

YTA JOKE huolehtii johtamisen yhteensovittamisesta ja johtovastuun ottamisesta, silloin kun alueen resurssit eivät riitä.

TIKE tukitoiminnot voitava järjestää sopimuksen mukaan YTA alueella.”

YTA tasolla aktivoitumista toivotaan vasta sitten, kun omat voimat eivät riitä. Toisaalta taas tukitoimet hoidettaisiin YTA alueella. Tämä tukee uusien keskusten muodostamista ja toiminnan keskittämistä niiltä osin kuin ne eivät suoraan ole johtamistoimintaa.

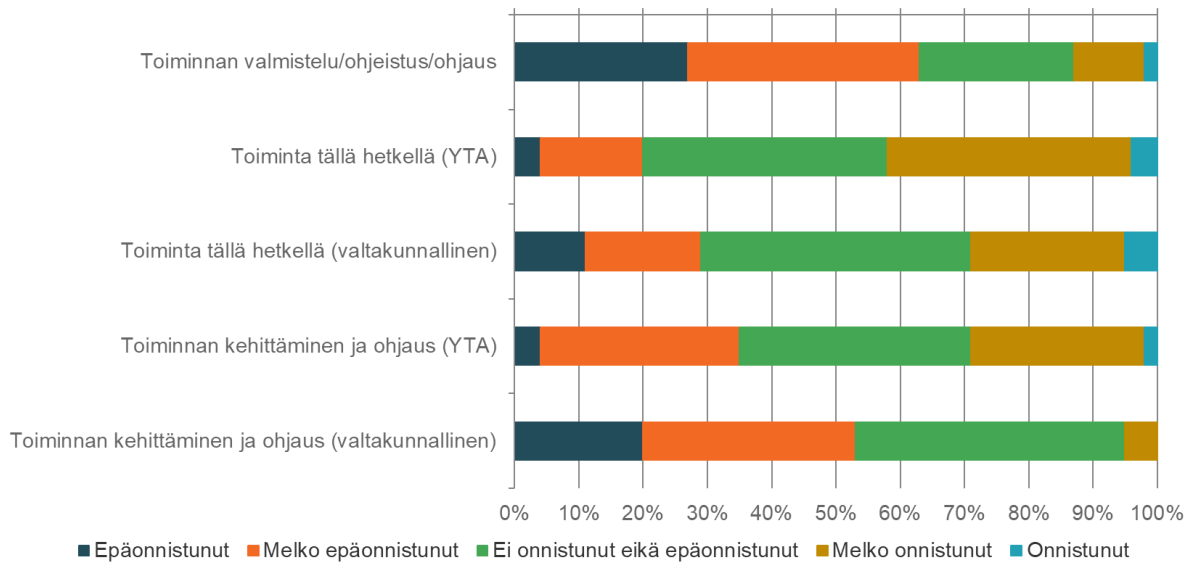
Erään vastaajan näkemys keskusten tarpeellisuudesta:

”Valtakunnallinen joke on tarpeellinen, alueellisia johtokeskuksia ei minusta tarvitse lainkaan, vaan tarvittava johtamisen tuki olisi mahdollista tarjota kaikille alueille Helsingistä, jolloin se olisi riittävästi resursoitua ja osaavaa.”

Avoimessa kysymyksessä vastaajat puntaroivat myös valtakunnallisen keskuksen tarvetta pelkästään tilannekuvan tuottajana. Vastauksissa nousi esille valtakunnallisen keskuksen johtamistarve laaja-alaisissa tilanteissa. Nyt keskuksella ei sitä ole. Vastauksissa nousi esille lisäksi kriittinen ajattelu keskusten määrästä. Onko näin pienellä maalla tarvetta näin monelle keskukselle, jotka käytännössä vain tuottavat tilannekuvaa sekä harvoin voivat koordinoita resursseja. Vastauksissa pohdittiin määrän pienentämistä tai toimintojen tuottamisen pelkästään yhden keskuksen menetelmällä.

4.3.7 Tilanne- ja johtokeskusten perustaminen, nykytila ja kehittämistarpeet

Aineistossa (kuvio 8) kuusi vastaajaa pitää muutoksen valmistelua, ohjeistusta ja ohjausta riittävänä. YTA- keskusten osalta vain yksi keskus koki, että muutoksen valmistelu, ohjeistus ja ohjaus on ollut riittävää. Tämä antaa huolestuttavan kuvan siitä, miten toimintaa käynnistettiin. Yhteistyöalueellisesti 19 vastaajaa pitää toimintaa tällä hetkellä melko onnistuneena, mutta samalla 17 pitää tilannetta neutraalina. YTA- keskusten osalta yksi keskus kokee, ettei toimintaa voida sanoa onnistuneeksi yhteistyöalueella. Loput suhtautuvat asiaan positiivisesti. Valtakunnallisesti 13 pitää toimintaa onnistuneena ja samoin 13 epäonnistuneena. Toisaalta 19 pitää tilannetta neutraalina. YTA- keskusten osalta kaksi keskusta koki, ettei toiminta ole valtakunnallisesti onnistunut, kun taas kolme suhtautuu tilanteeseen positiivisesti. Yhteistyöalueellisesti kehittämistä ja ohjausta pidetään enemmän epäonnistuneena kuin onnistuneena. Vastaajista 13 pitää toimintaa tällä hetkellä melko onnistuneena tai onnistuneena. Valtakunnallisesti toiminnan kehittämistä ja ohjausta vain kaksi pitää onnistuneena. YTA- keskusten osalta jokainen keskus koki, että toiminnan kehittäminen ja ohjaus ei ole ollut onnistunut. Toiminnan valmistelua pidettiin ontuvana, ja samoin nykyistä ohjausta arvioitiin puutteelliseksi.



Kuvio 8. Tilanne- ja johtokeskustoiminnan perustaminen, nykytila ja kehittämistarpeet

Avoimessa kysymyksessä haettiin näkökulmia tai kokemuksia keskusten perustamisesta ja toiminnasta sekä sen kehittämisestä. Vastauksissa nousivat esiin samat teemat kuin aikaisemmissakin vastauksissa, rahoitus, ohjaus sekä valmistelun konkretian puute. Vastauksissa nostettiin esille muutoksen hitaus, jonka katsottiin johtuvan ohjauksen haasteista. Tämän katsottiin luovan haasteita sitoutumiselle sekä toimintojen yhdenmukaisuudelle. Vastauksissa esiin nousee myös muutoksen vähäiset vaikutukset operatiiviseen toimintaan, joka itsessään on saattanut vaikeuttaa toimintojen integroitumista omiin järjestelmiin ja toimintamalleihin. Kehittämistä koskevissa vastauksissa korostui ohjauksen tarve sekä yhtenäiset palvelutarvemäärittelyt. Ohjauksen tueksi tarvitaan selkeä kehittämissuunnitelma sekä siihen liittyvät väliarviointit, jotta toiminnasta voidaan oppia ja sitä voidaan viedä oikeaan suuntaan. Kokonaisuutena aineisto viittaa siihen, että uudistuksen onnistuminen ei ratkea pelkästään organisaatorakenteella, vaan ennen kaikkea sillä, kuinka selkeästi järjestelmän tavoitteet, roolit, resurssit ja palvelut määritellään sekä kuinka johdonmukaisesti kehittämistä ohjataan valtakunnallisesti samalla mahdollistaen alueellinen soveltaminen huomioiden erilaiset toimintaympäristöt.

Eräs vastaaja kuvaa kokemuksiaan muutoksesta seuraavasti:

”Tilanne- ja johtokeskusten perustamiseen lähdettiin hieman hätiköiden selvittämättä todellisia tarpeita. Ajatuksena hyvä mutta projektin toteutus lähti hieman yskähdellen käyntiin. Nyt olisi ehkä hyvä tehdä väliarviointia ja miettiä, että mitkä olisivat ne tärkeimmät kehityssuunnat toiminnassa. Käynnistämistä vaikeuksia lisäsi pelastuslaitosten / hyvinvointialueiden taloustilanne, joka osaltaan jarrutti pelastusalueiden mielenkiintoa asiaa kohtaan.”

Aineistossa nousee hyvin esille alun haasteet ja tarve jonkinlaiselle väliraportille, varmistukseksi siitä, ollaanko menossa oikeaan suuntaan. Tällä hetkellä toiminta etenee YTA-keskusten toimesta, pääsääntöisesti samoilla ohjeistuksilla kuin aiemmin.

Eräs vastaaja toi esille seuraavan näkökulman:

”On tarpeen muistaa PelL 379/2011, 34 Pelastustoiminnan johtaminen 1 mom. säädetty kirjaus;

Pelastustoiminnan johtajana toimii sen hyvinvointialueen pelastusviranomaisen, jossa onnettomuus tai vaaratilanne on saanut alkunsa, jollei hyvinvointialueesta annetun lain 8 luvun nojalla toisin ole sovittu tai pelastustoimen järjestämisestä annetun lain 5 §:n nojalla säädetty.

Pelastustoiminnan johtamiseen tarvittava suorituskkyky ei muodostu ns. tyhjästä, vaan arjen perusrakenteista ja toimintamaaleista. Tämän vuoksi pelastuslaitoksien tulee pitää huolta myös oman toiminta-alueen pelastustoiminnan johtamisen riittävästä suorituskkyvystä.”

Aineistosta nousee selkeästi esille pelko siitä, että keskuksot ottaisivat liian paljon johtamista itselleen. Pelkona on, että pelastuslaitokset eivät pystyisi enää hoitamaan kunnollisesti omaa perustehtäväänsä alueellaan. Sisäministeriön ohje 2025/10 (s.24, taulukko

1) määrittelee johtamisvalmiuden suorituskyvystä ja perustamisvalmiudesta. Edellä mainittu huoli osaamisen häviämistä on turha, mikäli pelastuslaitos ylläpitää ohjeen mukaista valmiutta ja suorituskykyä. Yhteistyöalueiden keskuskeskukset ja valtakunnallinen keskus voivat tuottaa välitöntä valmiutta johtamisen tukeen esimerkiksi komppaniatason tehtävissä, jos näin halutaan. Joukkuelähtöjä suurempia tehtäviä on kuitenkin hyvin vähän verrattuna yksikkö- ja joukkuelähtöihin. Pelastustoimen tilastointijärjestelmä PRONTOn tilastojen mukaan vuosittain suurten hälytysten määrät vaihtelevat 350–450 tehtävän välillä (vuodet 2021–2025). Suurilla hälytyksiä tarkoitetaan hälytyksiä, joissa hälytettävä vaste on suuri (komppania tai suurempi). Vuositasolla (vuodet 2021–2025) tehtäviä on valtakunnassa noin 100000 vuosittain. Isoja hälytyksiä on siis hyvin vähän, kun sitä verrataan hälytysten kokonaismäärään. Niitä on vain noin 0,35–0,45 % kaikista tehtävistä. Hälytyksien määrät eivät suoraan kerro kuinka laajoja tehtävät ovat olleet. Tilastoista saadut tehtävämäärät eivät kerro mitä tilanteessa on tosiasiallisesti tehty, ja kuinka paljon tilanteessa on henkilöstöä käytännössä tarvittu. Hälytys on voinut olla virheellinen tai tehtävä on arvioitu hätäkeskuslaitoksella liian suureksi. Jos YTA-keskukset hoitaisivat vain näitä tehtäviä ja tilannekuvaa, ei nyt luotu järjestelmä olisi kovinkaan kustannustehokas.

Eräs vastaajista arvioi myös tärkeänä pelastuslaitosten omien keskusten ylläpidon.

”Jos pelastuslaitoskohtaisista tilannekeskuksista luovutaan on pidettävä huoli siitä, että pelastuslaitoksella pysyy riittävä suorituskyky (laitteet sekä henkilöstö ja sen osaaminen) toimimaan laajamittaisessa onnettomuustilanteessa.”

Tämä näkemys tukee aineistosta saatua näkemystä siitä, että pelastuslaitosten keskuksia ei pidä lakkauttaa, vaan enemmänkin on huolehdittava niiden ylläpidosta ja johtamisen valmiudesta niin pienissä kuin suurissa onnettomuuksissa.

Erään vastaajan näkemys eroaa osittain aikaisemmista näkemyksistä.

”Nykyinen järjestelmä ei ole tehokas, sillä YTA-keskukset käyvät vielä tehotomasti, kun hyvinvointialueiden omat TIKE:t hoitavat lähes kaikki pelastustoiminnan johtamisen tukitehtävät.”

Toisaalta näkemys tukee toimintojen siirtoa pois pelastuslaitoksilta, mutta toisaalta taas voidaan tulkita, että suoraan pelastustoimintaan liittyviä tehtäviä ei tulisi siirtää. Vastauksessa voidaan tulkita, että johtamisen tukitehtävien siirto olisi järkevää hoitaa YTA-keskuksista, jolloin pelastuslaitokset voivat keskittyä päätehtävien hoitamiseen. Toisaalta, jos keskitytään vain päätehtäviin, onko pelastuslaitosten keskuksilla enää riittävästi tehtäviä osoittaakseen tarpeellisuutensa hyvinvointialueen johtajille.

Tätä näkemystä tukee myös toisen vastaajan näkemys.

”Toiminnan tehokkuuteen ja tilannekuvan ylläpitämisen hyvään tasoon vaikuttaisi todennäköisesti positiivisesti se, että pelastustoiminnan tukitoimia voitaisiin tuottaa YT-alueitasoisesti kaikille johtamistasoille kaikille pelastuslaitoksille. Tämä toki vaatisi todennäköisesti lisää resurssia YTA-JOKEen, mikäli muut YT-alueen laitokset alkaisivat aktiivisesti käyttämään YTA-JOKEa kaikissa tehtävissään.”

Tukitoimintoja tulisi siis keskittää YTA-keskuksille yksikkölähdön tehtävistä ylöspäin. Kun keskuksia käytettäisiin kaiken tason tehtävissä, tulisi sen käyttö laajemmin tutuksi ja siten myös kynnys sen käyttämiseen olisi matalampi. Toki tämä edellyttää resurssointia ja siten kujen nousua, jollei omien keskusten resurssia taas vähennetä. Tämä saattaa kuitenkin heikentää päivittäistoimintaa.

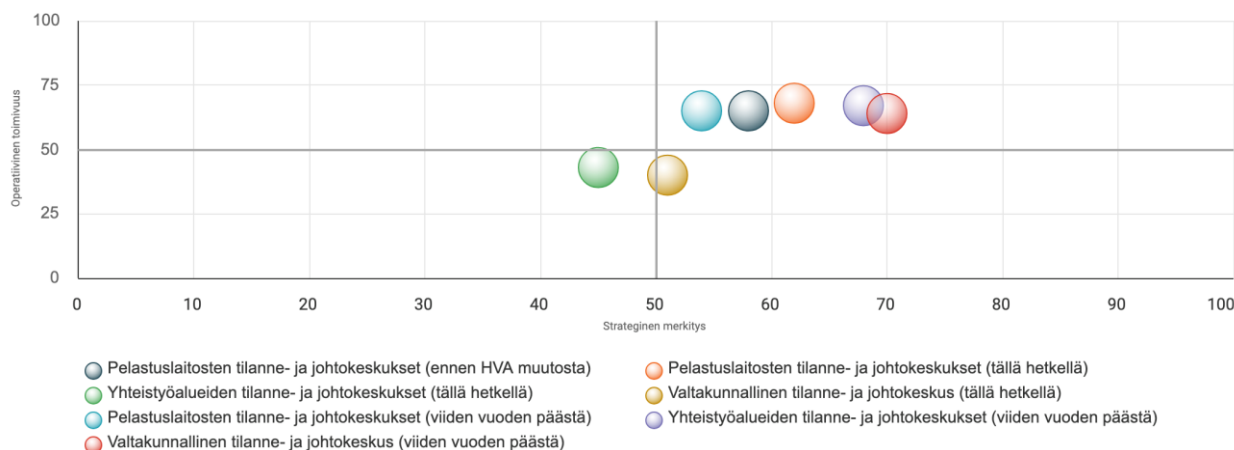
4.3.8 Tilanne- ja johtokeskusten rooli ja merkitys eri ajanjaksoina

Kyselyn lopussa kysyttiin vastaajien näkemyksiä tilanne- ja johtokeskuksista ennen ja jälkeen tilanne- ja johtokeskusmuutosta. Kysymys oli nelikenttäkysymys, jossa vertikaaliakseli kuvaa operatiivista toimivuutta ja horisontaalinen akseli strategista merkitystä. Kuvion 9 perusteella yhteistyöalueiden ja valtakunnallisen keskuksen strategisen ja operatiivisen merkityksen arvioidaan kasvavan seuraavan viiden vuoden aikana. Toisaalta tällä hetkellä niiden operatiivinen sekä strategisen merkitys nähdään vähäisenä. YTA-keskusten osalta yksi keskus koki asian muita selkeästi negatiivisempänä.

Pelastuslaitosten omien keskusten operatiivinen merkitys on tällä hetkellä korkea ja myös strateginen merkitys on tällä hetkellä vaihtoehtoisista korkein. Omien keskusten operatiivinen merkitys ei vastaajien mielestä tule laskemaan, mutta strateginen merkitys tuleekin arvioiden mukaan hieman laskemaan seuraavan viiden vuoden aikana. Omien keskusten merkitys ennen muutosta on ollut yleisesti korkea, eikä siinä ole juurikaan suurta poikkeamaa nykyhetken ja tulevaisuuden näkemysten välillä.

Nelikenttä tuo selkeästi esille sen, että vastaajat ovat pitäneet, pitävät nyt ja tulevat myös jatkossa pitämään omien keskusten merkitystä suurena, mutta uskovat, että alueellisten ja valtakunnallisen keskuksen merkitys tulee kasvamaan huomattavasti tulevaisuudessa.

Nelikentästä voidaan todeta myös, että tilanne jossa valtakunnassa olisi vain alueellisia ja valtakunnallinen keskus, ei ole heidän mielestään realistinen.



Kuvio 9. Tilanne- ja johtokeskusten rooli ja merkitys eri ajanjaksoina

Avoimessa kysymyksessä kysyttiin mielipidettä siitä, onko vastaajan mielipide muuttunut muutoksen aikana ja mikä mahdolliseen muutokseen on vaikuttanut. Vastauksissa nousi esille alun kriittisyys ja sen jälkeen osittainen positiivisempi suhtautuminen muutokseen, kun konkreettista muutos toimintaan on alkanut näkyä. Toisaalta myös kriittisyys on korostunut, johtuen jo aiemmin esille nousseista rahoituksen, ohjauksen ja määrittelyiden puutteesta. Kriittisyyttä on vahvistanut samaan aikaan tapahtuneet hyvinvointialueiden muutokset, niin integroitumisessa kuin taloudessa. Vastauksista ei kuitenkaan kyennyt saamaan laajempaa näkemystä mielipiteiden muutoksesta. Lopussa kysyttiin vielä avoimella kysymyksellä, haluaako vastaaja tuoda kyselyn lopuksi vielä esille jotain konkreettista muutokseen liittyen. Esille nousi kolme kokonaisuutta, *strateginen tarve, muutoksen puutteet sekä kehittäminen*. Muutos nähdään vastaajien mielestä hyvin potentiaalisena lisänä toimintakentässä ja sen tuomalle hyödyllä tulee antaa riittävästi aikaa. Keskuksilla nähdään olevan strateginen merkitys erityisesti tilannekuvan ylläpitämiseen ja jakamiseen. Muutoksen puutteista nousevat uudestaan esille rahoitus, ohjaus ja määrittelyjen puute. Erityisesti GDPR:n tuomat haasteet tulivat esiin vastauksissa. Kehittämiseen liittyen esille nousivat selkeästi yhteistyön vahvistaminen, operatiivisten toimijoiden kuunteleminen sekä operatiivisten toimintojen vahvistaminen heikentämisen sijaan.

Vastauksissa nousee esille uhkakuva siitä, että pelastuslaitosten johtamiskykyä halutaan heikentää YTA-keskusten vahvistuessa.

Eräs vastaaja on vastauksessaan tuonut esille turhautumisensa muutoksen ohjaamiseen.

”... olen vaan todella pettynyt siihen miten muutosta johdettiin ja miten hyvä järjestelmä lähes munattiin vain ja ainoastaan huonoon projektinhallintaan.”

Vastauksessa näkyy kuitenkin usko asian tärkeyteen ja siihen, että nyt käynnissä oleva muutos on pelastustoimelle tärkeä. Vastauksesta voidaan todeta vastaajan pettymys muutoksen johtamiseen. Pettymyksen lisäksi hän kuitenkin edelleen uskoo, että muutos saadaan onnistumaan.

Erään vastaajan näkemys tulevaisuudesta tukee muuta aineistoa siinä, että muutos on tarpeellinen, mutta sille pitää myös antaa aikaa onnistua.

”..Uudistukselle on annettava aikaa ja mahdollisuus, toimintaa tulisi kuitenkin kehittää erityisesti kentän tarve edellä.. ”

Eräs vastaaja on tuonut kokonaan uuden näkemyksen muutokseen. Hänestä valtakuntaan riittäisi yksi keskus, joka tuottaa tarvittavaa palvelua, ja joka mahdollistaisi pelastuslaitosten päivittäistoiminnan johtamisen ilman uutta johtamisrakennetta.

”..Yksi valtakunnallinen tilanne- ja johtokeskus pelastustoimen osalta on malli mikä toimisi ja joka pitäisi olla kehityssuunta...”

Ajatus on mielenkiintoinen, ja tulevaisuus tulee näyttämään mihin suuntaan muutoksen osalta mennään. Aineisto osoittaa, että jos vahvempaa ohjausta ei tule, saattaa muutos jäädä toteutumatta sellaisessa mittakaavassa, jossa sen on ajateltu toteutuvan.

4.3.9 Yhteistyön rakenteellinen syvyys

Lukujen 4.3.1–4.3.8 aineistot osoittavat, että tilanne- ja johtokeskusuudistus on muuttanut pelastustoimen yhteistyön rakenteita ja toimintatapoja, mutta yhteistyön syvyys ja aste vaihtelevat edelleen alueittain. Tarkasteltaessa havaintoja viranomaisyhteistyön teoreettisen taustan kautta (Himmelman 2002; Valtonen 2010), voidaan todeta, että uudistus on muuttanut yhteistoimintaa kohti vahvempaa yhteistyömuotoa, mutta kaikilta osin ei vielä kohti syvällistä, resursseja ja toimintamalleja vahvistavaa yhteistyötä.

Resursseja koskevat tulokset osoittavat, että myös tilanne- ja johtokeskusten henkilöstömäärä, osaaminen ja toiminnallinen valmius poikkeavat toisistaan alueellisesti. Himmelmanin (2002) erottelun mukaan yhteistyön syventyminen edellyttää resurssien ja vallan jakamista, ei pelkästään tiedonvaihtoa. Aineisto antaa viitteitä, että koordinoitu tiedonvaihto on vahvistunut yhteistyöalueiden välillä, mutta resurssien jakautuminen ei ole vielä vakiintunut. Kevyemmin resursoiduissa keskuksissa toiminta painottuu tiedon välittämiseen ja tilannekuvan ylläpitämiseen. Vahvemmin resursoidut keskuksat kykenevät laajempaan toimintaan, niin tilannekuvan kuin johtamisen saralla. Tämä viittaa siihen, että yhteistyö sijoittuu osin cooperation-tasolle ja osin kohti collaboration-tasoa, mutta se ei vielä kaikilta osin täytä syvällisen integraation tunnusmerkkejä. Huomioitavaa kuitenkin on se, että muutos on ollut käynnissä vasta alle vuoden. Kovin suuria muutoksia näin nopealla aikataululla ei voida olettaa saavutettavan.

Palveluiden sisältöä ja odotuksia koskevassa tarkastelussa puolestaan korostui tilannekuvan analysoinnin ja resurssien koordinoinnin merkitys, eikä niinkään johtamisen tuen kokonaisuus. Valtonen (2010) korostaa, että eri toimijoiden yhteistyö vahvistuu, kun toiminta perustuu yhteisiin rakenteisiin sekä jaettuun vastuuseen. Aineisto antaa viitteitä

siitä, että yhteiset rakenteet ovat muodostumassa, mutta roolien ja palvelusisältöjen määrittelyt ovat vielä osin epäselviä. Tämä heikentää yhteistyön toimivuutta ja hidastaa sen kehittymistä kohti pysyvää toimintamallia.

Alueellisia eroja koskeva analyysi tuo esiin haasteita yhtenäistämisen ja paikallisen soveltamisen välillä. Aira (2012) on todennut, että toimiva yhteistyö edellyttää luottamukseen ja selkeyteen perustuvia vuorovaikutussuhteita, joissa toimijat tunnistavat yhteiset tavoitteet mutta säilyttävät oman toimintakykynsä. Aineisto osoittaa, että vastaajat pitivät tärkeänä valtakunnallista yhtenäisyyttä, mutta samalla korostavat paikallisen tason merkitystä. Liiallinen hajauttaminen voi heikentää yhteensovittamista, kun taas liian vahva keskittäminen voi vähentää sitoutumista ja johtamisen suorituskyvyn ylläpitoa. Yhteistyön vahvistaminen edellyttää näiden kokonaisuuksien tasapainottamista.

Kokonaisuutena tarkastellen uudistus on luonut uuden perustan ja tarpeen syvemmälle yhteistyölle. Ennen hyvinvointialuemuutosta tilanne- ja johtokeskustoiminta oli hajanaista, eikä sillä ollut selkeää lakisääteistä perustaa. Aikaisemmin edellytettiin tilannekuvan ylläpitoa, ei rakenteellisia tilanne- ja johtokeskus ratkaisuja. Uudistus on tuonut toiminnalle uuden rakenteen ja valtakunnallisen toimintamallin, mikä vastaa teoreettisesti tarkasteltuna siirtymää kohti rakenteellisesti määriteltä yhteistyötä (Himmelman 2002). Yhteistyön syvällistä yhteensovittamista, jossa resurssit ja päätöksenteko ovat aidosti jaettuina, ei kuitenkaan ole vielä saavutettu.

Analyysin perusteella voidaan siis todeta, että tilanne- ja johtokeskusuudistus on vahvistanut yhteistyön rakenteita ja lisännyt toimijoiden välistä koordinaatiota, mutta yhteistyön syvyys ja tasalaatuisuus ovat edelleen kehitysvaiheessa. Uudistuksen vaikuttavuus riippuu siitä, missä määrin muodolliset rakenteet muuttuvat käytännön tasolla jaetuksi vastuuksi, tasapainoiseksi resursoinniksi ja selkeästi määritellyksi toimintamalliksi.

4.3.10 Johtamisen toimivuus

Luvuissa 4.3.1–4.3.8 esitetyt havainnot osoittavat, että tilanne- ja johtokeskusuudistus on muuttanut pelastustoimen johtamista erityisesti tilannetietoisuuden, vastuunjaon ja etäjohtamisen näkökulmasta. Uudistus on luonut yhteistyöalueille uuden johtamiselementin, jonka tehtävänä on johtaa sekä koordinoida toimintaa tilanteissa, joissa yksittäisen pelastuslaitoksen resurssit eivät ole riittävät. Rakenteellinen muutos ei kuitenkaan vielä kaikilta osin näy yhdenmukaisina käytänteinä. Erityisesti johtamiseen liittyviä käytänteitä ei ole vielä voitu todentaa, koska keskusten toiminta-aikana johtamista ei ole vielä siirretty YTA- keskusten hoidettavaksi.

Analyysin perusteella johtamisen selkeyteen vaikuttaa erityisesti rooli- ja vastuumäärittelyt. Useissa vastauksissa tuotiin esiin epäselvyyksiä siinä, missä tilanteissa yhteistyöalueen tilanne- ja johtokeskus ottaa aktiivisen johtovastuun ja milloin se toimii pelkäämään koordinoivana tukirakenteena. Valtonen (2010) korostaa, että toimijoiden yhteistoinnassa johtamisrakenteen legitimitetti perustuu selkeään roolitukseen ja ennalta sovituihin ja harjoiteltuihin toimintamalleihin. Mikäli roolit jäävät tulkinnanvaraisiksi, syntyy riski toimivallan epäselvyydestä, mikä heikentää järjestelmän ja johtamisen toimivuutta.

Johtamisen toimivuus kytkeytyy myös resursseihin ja osaamisen tasoon. Aineistosta ilmenee, että eri keskusten henkilöstörakenne ja päällystön valmius vaihtelevat eri keskusten välillä. Johtamisen tukeminen ja mahdollinen johtovastuun siirtyminen edellyttävät riittävää osaamista sekä organisatorista valmiutta. Mikäli resurssit ovat heikot, johtaminen jää ilman todellista operatiivista vaikutusta. Tässä suhteessa havaittavissa on ero lainsäädännön ja sen käytännön toteutumisen välillä.

Keskittämisen ja hajauttamisen välinen haaste puolestaan muodostaa keskeisen teeman muutoksen tarkastelussa. Osa vastaajista korosti hajautetun mallin vahvuuksia erityisesti varautumisen ja pelastuslaitosten suorituskyvyn ylläpitämisen näkökulmasta. Toiset taas

näkökulmasta johtamisen kypsyys edellyttää paitsi yhteistyötä myös kykyä jakaa valtaa ja vastuuta hallitusti. Liiallinen keskittäminen voi heikentää paikallista päätöksentekokykyä, ja liiallinen hajauttaminen voi puolestaan estää yhteisen strategisen koordinaation. Aineisto antaa viitteitä siitä, että muutos on siirtymävaiheessa, jossa tasapainoa näiden mallien välillä vielä haetaan eri yhteistyöalueilla.

Muutoksen tarkastelu osoittaa sen, että valtakunnallisen ohjauksen tarve on ollut keskeinen. Tämä ohjaus on kuitenkin koettu riittämättömäksi. Useissa vastauksissa tuotiin esiin, että valmistelu ja käyttöönotto perustuivat pitkälti alueellisiin resursseihin ilman vahvaa keskitettyä tukea. Organisaatiomuutosta koskevan kirjallisuuden mukaan (Aira 2012) selkeä strateginen ohjaus ja yhteinen suunta ovat keskeisiä onnistuneen muutoksen edellytyksiä. Mikäli ohjaus jää hajanaiseksi, riskinä on, että rakenteellinen uudistus ei johda yhdenmukaiseen toimintaan, eikä muutokselle saada haluttua lopputulosta.

Kokonaisuutena tarkastellen uudistus on vahvistanut johtamisen muodollista rakennetta ja luonut järjestelmän alueellisen johtovastuun siirtämiselle. Käytännön tasolla järjestelmän vaikuttavuus riippuu kuitenkin roolien selkeydestä, riittävästä resursoinnista sekä valtakunnallisen ohjauksesta. Ilman näitä elementtejä muutos voi jäädä tukirakenteeksi, jonka operatiivinen lisäarvo jää rajalliseksi.

Näin ollen analyysin perusteella tilanne- ja johtokeskusuudistus on luonut edellytykset johtamisrakenteelle, mutta sen toiminnallisuus on vielä kehittymässä. Muutoksen vaikuttavuus nähdään vasta silloin, kun vastuut, resurssit ja toimintamallit muodostavat keskenään johdonmukaisen ja alueiden välillä tasalaatuisen kokonaisuuden.

5 Tutkimuksen tulokset

5.1 Tutkimuksen pääkysymys

Tutkimuksen pääkysymyksenä oli ”Missä määrin ja millä edellytyksillä tilanne- ja johtokeskusuudistus parantaa pelastustoimen yhteistyötä ja toiminnan johtamista alueellisesti ja valtakunnallisesti?”. Vastausten perusteella saatiin vastaajilta hyvin laaja-alaisesti näkemyksiä haettuun kysymykseen. Vastaukset olivat välillä hyvinkin suoraviivaisia ja konkretiaan suunnattuja.

Aineisto voidaan jakaa viiteen aihekokonaisuuteen, jotka nousivat esille. Esille nousivat *ohjaus ja toimintamallit, roolien määrittely, resurssointi ja yhteistyörakenteiden toimivuus sekä organisaatiokulttuurin kehittyminen*.

Kuten useissa vastauksissa on noussut esille, on muutoksessa edelleen suuri tarve *kansalliselle ohjaukselle ja yhteisille toimintamalleille*. Tällä hetkellä YTA-keskukset kehittävät toimintaa omien näkemysten ja havaintojen perusteella. Ilman yhdenmukaisia toimintamalleja keskukset eivät pysty tukemaan toisiaan tai pelastuslaitoksia halutun tasoisesti tai tuottamaan valtakunnallisesti yhdenmukaista palvelua eri toimijoille.

Roolien selkeyttäminen eri tilanteissa mahdollistaa keskusten täysimääräisen hyödyntämisen. Tällä hetkellä vastausten perusteella roolien selkeys ei ole sitä, mitä on odotettu. Tällä hetkellä erityisesti YTA-keskusten roolit vaativat selkeyttämistä ja uudelleen arviointia. Pelastuslaitosten omien keskusten lakkauttamista ei nähdä vaihtoehtona vaan koetaan enemmänkin, ettei pelastuslaitosten tuomaan potentiaalia osata huomioida muutoksessa.

Resursseihin liittyen nousevat esille keskusten henkilöstö- ja suorituskykyresurssit sekä se, että tilannekuva- ja johtamisjärjestelmät ovat reaaliaikaisia. Yhteiset ja toimivat järjestelmät mahdollistavat reaaliaikaisen tilannetiedon jakamisen, keskusten keskinäisen

varautumisen sekä valtakunnallisen tilannekuvan muodostamisen, pelastustoimen ja sidosryhmien välillä. Tarvitaan siis toimiva tilannekuvajärjestelmä, joka palvelee reaaliaikaisesti eri toimijoita.

Yhteistyön mahdollistamiseksi tulee *yhteistyörakenteiden* olla toimivia. Pelastuslaitosten ja sidosryhmien tulee tehdä valmiiksi yhteistoimintaa tukevat sopimukset ja suunnitelmat. Haastetta tuo erityisesti riittävän tilannekuvan ylläpitämiseen liittyvien sopimusten puute sekä selkeät suunnitelmat siitä, miten toimintaa viedään eteenpäin ja johdetaan. Haasteeksi koettiin myös se, että muutos koettiin sellaiseksi, jossa kaikkien ääntä ei huomioitu. Yhteistyössä koettiin haastavina ministeriön virkamiesten erilaiset tulkinnat siitä, miten järjestelmä tulee toimimaan ja miten se vaikuttaa eri laitoksiin.

Organisaatiokulttuurin muutos on edellytys sille, että muutos saadaan valmiiksi suunnitelmien mukaisesti. Uudistuksen hyödyt realisoituvat vasta, kun pelastuslaitokset ottavat keskusten palvelut aktiiviseen käyttöön, toimintamallit vakiintuvat ja henkilöstö kokee keskuskeskukset johtamista tukevin, ei korvaavina toimijoina. Käyttökokemuksen karttuminen, koulutus ja yhteiset harjoitukset ovat keskeisiä yhteistyön vahvistamisessa. Mikäli organisaatiokulttuurin muutosta ei synny, toiminnan kehittäminen tulee olemaan haastavaa.

Yksi vastaajista on tuonut vastauksessaan esille onnistumisen edellytykset muutokselle.

”Rohkea ja vahva valtakunnallinen ohjaus on aivan perusedellytys sille, että tällainen merkittävä kansallinen uudistus saadaan yhdenmukaisesti ja asianmukaisesti maaliin. Riittävä resurssointi ja panostus, sisältäen kustannusten ja henkilöresurssoinnin. Avoin ja kehitysmuotoinen lähestymistapa, ilman asennetta, jossa ajetaan omaa tai pelkästään oman organisaation etua”

Vastauksessa tulee hyvin esille se, että ohjausta ja resursseja tarvitaan, mutta samalla pelastuslaitoksissa tulee myös olla valmius ottaa muutos vastaan.

5.2 Tutkimuksen alakysymykset

Tutkimuksen alakysymyksiä oli kaiken kaikkiaan neljä. Aineistoa saatiin vastaajilta laajalaisesti näkemyksiä sekä vastauksia haettuihin kysymyksiin.

Ensimmäisessä alakysymyksessä haettiin näkemystä siihen, millaisia toimenpiteitä ja resursseja tilanne- ja johtokeskusten perustaminen on vaatinut ja miten muutosprosessi onnistui? Aineisto osoittaa, että tilanne- ja johtokeskusten perustaminen on edellyttänyt merkittäviä organisatorisia, henkilöstöön liittyviä ja teknisiä toimenpiteitä sekä huomattavaa alueellista valmistelutyötä. Samalla muutosprosessin onnistuminen on arvioitu vaihtelevaksi, ja erityisesti valmistelun ohjaukseen, resursointiin ja aikataulutukseen liittyvät tekijät ovat vaikuttaneet kokemuksiin uudistuksesta.

Useissa vastauksissa korostui, että käytännön valmistelu ja toiminnan käynnistäminen toteutettiin suurelta osin yhteistyöalueiden ja pelastuslaitosten senhetkisillä resursseilla. Tämä lisäsi työkuormaa erityisesti käynnistysvaiheessa. Resursseja ei pääsääntöisesti tullut muutoksessa lisää, vaan muutoksesta johtuvat lisätyöt tehtiin muiden töiden ohella. Samalla koettiin, että sisäministeriö siirsi omia vastuutehtäviään resurssivajeeseen vedoten pelastuslaitosten tehtäviksi. Useampi kokonaisuus vaati myös hyvin laajaa juridista osaamista, jota pelastuslaitoksissa ei ollut.

Muutosprosessin onnistumista arvioitiin kokonaisuutena varovaisen kriittisesti. Positiivisina tekijöinä nähtiin se, että keskuksien on saatu perustettua suhteellisen nopeasti ja yhteistyöalueiden välinen yhteistyö on monin paikoin tiivistynyt. Samalla esille nostettiin kuitenkin myös haasteita, kuten ohjauksen puute, palveluiden sisältöjen epämääräisyys, talous sekä aikataulun nopeus suhteessa valmistelutyön syvyyteen.

Toisessa alakysymyksessä haettiin näkemystä siihen, että miten uudet tilanne- ja johtokeskukset ovat vaikuttaneet pelastuslaitosten päivittäiseen toimintaan ja yhteistyöhön eri alueiden välillä? Aineisto antaa viitteitä, että tilanne- ja johtokeskusten vaikutukset pelastuslaitosten päivittäiseen toimintaan ja alueiden väliseen yhteistyöhön ovat olleet toistaiseksi vaihtelevia, mutta useita suuntauksia voidaan tunnistaa.

Päivittäiseen toimintaan muutos on vaikuttanut hyvinkin vähän, sillä johtaminen tapahtuu edelleen oman pelastuslaitoksen resurssien voimin, eivätkä keskusten tuomat mahdollisuudet ole vielä konkretisoituneet pelastuslaitoksissa. Keskukset on nähty, erityisesti useaa aluetta koskevissa häiriötilanteissa tai laajoissa onnettomuuksissa, mahdollisuutena parantaa koordinaatiota ja tiedonkulkua.

Positiivisesti suhtauduttiin tilannekuvan parantumiseen sekä tiedon vaihdon yleiseen parantumiseen eri tahojen välillä. Parantumista on havaittavissa erityisesti yhteistyöalueiden välillä, mikä on vahvistanut omalta osaltaan valtakunnallista tilannekuvaa. Todelliset hyödyt nähdään vasta kun alueiden ja pelastuslaitosten väliset sopimukset, toimintamallit sekä keskusten tuomat palvelut on asianmukaisesti integroitu arjen toimintaan.

Kolmannessa alakysymyksessä haettiin näkemystä siihen, minkälaisia palveluita tilanne- ja johtokeskuksilta odotetaan, ja mitä palveluita ne tällä hetkellä tuottavat? Aineisto antaa viitteitä siitä, että tilanne- ja johtokeskuksille asetetut odotukset kohdistuvat ennen kaikkea pelastustoiminnan johtamisen tukemiseen, tilannekuvatoiminnan vahvistamiseen sekä alueiden välisen yhteistyön koordinointiin. Nykyinen palvelutuotanto vastaa osittain näihin odotuksiin, mutta useiden vastaajien mukaan palveluiden laajuus, käytöaste ja yhdenmukaisuus vaihtelevat edelleen alueittain. Vastauksissa nousee esille tilannekuvan tärkeys ja siitä saadut hyödyt. Erityisesti keskuksilta odotetaan valmiutta ja kyvykkyyttä tukea pelastuslaitoksia ja tarvittaessa ottaa johtovastuu tai koordinaatiovastuu normaalia suuremmissa tilanteissa. Vastauksissa toivottiin erityisesti ennakoivien tietojen välittämistä pelastuslaitoksille. Näiden avulla pelastuslaitokset pystyvät paremmin

varautumaan tuleviin toimintaympäristön muutoksiin ja siten käyttämään parhaalla tavalla omia ja tarvittaessa myös muiden resursseja.

Useat vastaajat arvioivat, että palveluvalikoima on vielä osin kehitysvaiheessa ja että palveluiden käytännön hyödyntäminen vaihtelee pelastuslaitoksittain. Joissakin tapauksissa keskusten tuottamat palvelut nähdään vielä suppeina suhteessa niihin odotuksiin, joita uudistukselle asetettiin, erityisesti resurssien koordinoimien ja laaja-alaisen johtamisen tuen osalta. Toisaalta myös arvioitiin sitä, että pystyvätkö keskuksset todellisuudessa tuottamaan määritellyjä toimenpiteitä, jos niitä alettaisiin käyttää laaja-alaisesti.

Neljännessä alakysymyksessä haettiin näkemystä siihen, että miten pelastustoimen toiminta-alueiden erilaisuudet vaikuttavat tilanne- ja johtokeskusten kehittämiseen? Ai-neisto antaa viitteitä siitä, että pelastustoimen toiminta-alueiden merkittävät erot, kuten väestötiheys, maantieteellinen laajuus, riskikohteet, infrastruktuuri, sopimuspalokuntien rooli sekä viranomaisyhteistyön rakenteet, vaikuttavat keskeisesti tilanne- ja johtokeskustoiminnan kehittämiseen. Nämä erot edellyttävät toimintamallilta samanaikaisesti sekä valtakunnallista yhdenmukaisuutta että alueellista joustavuutta.

YTA-keskusten henkilöresurssien epätasaisuus haastaa keskusten toimintaa. Pienillä resursseilla johtaminen ja muut tukitoimet ovat haasteellisia, joka haastaa vaadittavien tehtävien hoitamista. Resurssien poikkeavuus taas johtuu siitä, ettei valtakunnassa ole selkeää linjausta siitä, miten keskusten tulisi resursoida oma toimintansa. Näin ollen jokainen keskus on itse arvioinut toimintansa resursoinnin.

Pelastustoimen toiminta-alueiden erilaisuus vaikuttaa tilanne- ja johtokeskustoiminnan kehittämiseen siten, että järjestelmän tulee perustua yhtenäisiin valtakunnallisiin rakenteisiin, mutta samalla mahdollistaa myös aluekohtainen soveltaminen. Kehittämisessä keskeiseksi haasteeksi muodostuu näiden kahden näkökulman tasapainottaminen siten, että järjestelmä tukee sekä paikallista operatiivista toimintaa että alueiden välistä yhteistoimintaa.

6 Keskustelu

Tutkimuksen perusteella tilanne- ja johtokeskusuudistus parantaa pelastustoimen yhteistyötä ja johtamista vain niissä olosuhteissa, joissa yhteistyö siirtyy tiedonvaihdosta kohti rakenteellisesti sitoutunutta ja vastuunjakoa sisältävää yhteistyötä. Pelkkä toiminnallinen keskusten keskittäminen ei itsessään tuota collaboration-tason yhteistyötä eikä selkeämpää johtamista. Tutkimuksen tulokset tukevat Himmelmanin (2002) ja Valtosen (2010) näkemyksiä siitä, että yhteistyön syvyys edellyttää resurssien ja toimintamallien jakamista, ei pelkästään tiedonvaihtoa.

Uudistus näyttäytyy ensivaiheessa hallinnollisena ratkaisuna, jonka toiminnallinen vaikuttavuus riippuu pitkälti paikallisesta toimeenpanosta ja siihen käytettävissä olevista resursseista. Tämä asettaa kysymyksen siitä, missä määrin normiohjauksella voidaan saavuttaa syvällistä organisaatiokulttuurin muutosta, jos muutos tehdään ilman yhteistä näkemystä. Keskitetty malli ja alueellinen toimeenpano elävät rinnakkain, mikä on luonut jännitteitä normiohjauksen ja paikallisen autonomian välille.

Aineisto osoittaa, että johtokeskusten rooli alueellisen yhteistoiminnan sekä koordinoimien mahdollistajana on keskeinen. Toiminnan yhtenäisyydessä, ohjeistuksessa ja resurssien kohdentamisessa esiintyy vaihtelua, joka vaatii aktiivista ohjausta sekä johtamista kehittyäkseen oikealle tasolle.

Keskeisenä havaintona nousi esiin se, että uudistus parantaa yhteistyötä ja tilannetietoisuutta, mikäli valtakunnallinen ohjaus sekä yhteiset toimintamallit tukevat johtokeskusten tehokasta käyttöä ja yllä pitoa. Aineisto osoittaa, että valtakunnallisen ohjauksen yhtenäisyys ei ole vielä toteutunut täysimääräisesti, mikä heikentää toiminnan yhdenmu-kaistumista sekä täysimääräistä hyödyntämistä. Mikäli ohjeistusta ja ohjausta ei saada linjattua, on Suomessa tulevaisuudessa useampia toiminnallisesti toisistaan poikkeavia

tilanne- ja johtokeskuksia. Tämä ei tue keskuksille suunniteltuja toiminnallisuuksia tai johtamisen tasalaatuisuutta ja linjakkuutta.

Aineisto antaa viitteitä siitä, että nyt tehty muutos ei pääsääntöisesti näy pelastuslaitosten päivittäistoiminnassa, vaan toiminta viittaa enemmänkin kevyeen cooperation -tason toimintaan. Muutos ei ole tällä osa-alueella vielä päässyt halutulle tasolle. Merkittävänä vaikuttavana tekijänä voidaan esille nostaa ohjeistusten yleisluonteisuus sekä pelastuslaitosten tahtotila säilyttää paikallinen johtamisen suorituskyky omalla alueellaan. Kivenjuuri (2012) mukaan yhteistoiminta voidaan jakaa suunnitteluun ja käytännön yhteistyöhön. Nyt toiminta näyttää siltä, että käytännön yhteistyöhön ei olla päästy, pois lukien YTE-keskusten yhteistyö. Aineisto antaa viitteitä siitä, että vastaajat kokevat, ettei muutos tule antamaan johtamiseen suoranaista hyötyä, vaan hyöty tulee enemmänkin johtamiseen liittyvistä tukitoimista. Aineisto antaa viitteitä myös siitä, että on tarve arvioida keskusten määrää uudestaan. Vastausten perusteella toimintoja voidaan ylläpitää vähemmällä määrällä keskuksia, jotka ovat paremmin resursoitu ja organisoitu.

Eryteisesti rahoituksen tarve, henkilöstöressurssien riittävyys sekä yhteisten sopimusten ylläpitäminen sekä kehittäminen vaikuttavat merkittävästi toiminnan onnistumiseen. Eriytyisen kriittisenä tekijänä voidaan nähdä pelastuslaitosten mahdollisuus panostaa taloudellisesti haluttuun muutokseen. Aineisto osoittaa, että valtion olisi pitänyt tukea valittuja pelastuslaitoksia taloudellisesti toiminnan käynnistyksessä. Nyt se aiheutti suuria haasteita toiminnan käynnistämässä ja toiminnan käyttöönotossa. Vaikuttavana tekijänä nousi esille myös eri keskusten senhetkinen suorituskyky ja valmius muutokseen. Toimintaa haastavat myös hyvinvointialueiden taloudelliset reunaehdot ja mahdollisuudet toiminnan kehittämiseen. Tilanne- ja johtokeskusuudistuksen taustana olleen asetuksen perustelumistion ja todellisuuden välillä oli hyvin suuri ero, erityisesti kustannusten osalta.

Lisäksi yhteistyöalueiden välinen tiedonvaihto ja kokemusten systemaattinen hyödyntäminen nähtiin tärkeänä kehittämiskohteena. Tiedonvaihto on nopeutunut ja siihen on syntynyt selkeät rakenteet. Nämä tukevat tilannetietoisuuden ylläpitoa sekä varautumisesta eri tilanteisiin. Tiedon vaihdon kehittyminen syventää yhteistyötä ja vahvistaa luotamusta, joka nähtiin edellytyksenä toiminnan kehittymiselle.

Aineisto osoittaa, että osa vastaajista arvioi, että valmistelussa aikataulu-, resurssi- ja suorituskykyoletukset olivat optimistisia, mikä heijastui toiminnan käynnistymisen haasteina. Muutoksen aikana on huomattu useita kompastuskiviä, joiden vaikutukset olisi voitu estää huolellisella valmistelulla ja yhteistyöllä. Nyt tilanne näyttäytyy sellaisena, että eri osapuolien näkökantoja ei ole huomioitu, vaan linjaus on tehty ilman osapuolien todellista vaikutusmahdollisuutta. Tämä itsessään on jo vaikuttanut osapuolien kokemukseen muutoksesta.

Aineisto antaa viitteitä siitä, että selkeiden linjausten tarve ja ohjeistus on tarpeellista. Tällä hetkellä vastaajat kokevat, että linjaukset ovat liian avoimia ja ilman selkeitä kriteerejä. Tästä esimerkkinä esimerkiksi johtovastuun ottaminen YTA-keskukselle. Tällä hetkellä YTA-keskusten tulee ottaa johtovastuu tilanteissa, joissa yhteistyöalueen yhden tai useamman pelastuslaitoksen resurssit eivät riitä onnettomuuden tai muun tilanteen hoitamiseen. Tällä hetkellä päätös johtovastuun siirrosta tehdään YTA-keskuksessa. Päätöksen tekee sillä hetkellä johtovastuussa oleva päällystöviranomainen. Onnettomuustilanteessa tilannepaikalla pelastustoimintaa johtava taho voi arvioida resurssien olevan riittävät, kun taas YTA-keskuksen kokonaiskuva voi viitata lisäresurssitarpeeseen ja johtamisen siirtämiseen YTA-keskukselle. Tällaiset näkemyserot korostavat tarvetta selkeille toimintaohjeille siitä, miten tilannearvio muodostetaan, miten resurssitarpeesta viestitään ja kenen päätösvalta ohjaa lisäresursointia eri tilanteissa. Tasalaatuisuuden varmistamiseksi linjausten tulisi perustua toimintaa ohjaavan ja valvovan tahon hyväksymiin periaatteisiin, ei yksittäisten viranhaltijoiden tapauskohtaiseen harkintaan.

Aineisto osoittaa, että muutos on ollut tarpeellinen, mutta aineiston pohjalta voidaan myös todeta, että sen perustaminen tapahtui väärään aikaan ja liian kiireellä. Aineisto antaa kuitenkin viitteitä siitä, että muutokseen suhtaudutaan positiivisesti, vaikka erityisesti ajankohdan ja muutoksen johtamisen nähdään epäonnistuneen. Muutokseen suhtautuminen olisi voinut olla positiivisempaa, jos muutos olisi toteutettu parempien suunnitelmien ja valmisteluiden avulla. Voidaan siis sanoa aineiston osoittavan sen, että muutosjohtamisessa epäonnistuttiin.

Tutkimuksen perusteella tilanne- ja johtokeskusuudistus vahvistaa pelastustoimen yhteistyötä ja johtamista silloin, kun toiminnan resurssit ovat kunnossa, ohjaus on selkeää ja yhdenmukaista, vastuu- ja roolijako ovat kaikilla tiedossa sekä alueellinen autonomia on integroitu yhteisiin rakenteisiin. Ilman näitä edellytyksiä uudistus tulee jäämään osittaiseksi ja yhteistyö säilyy koordinoivana ilman haluttua syvällistä yhteistyötä.

Jatkokehittämisessä tulisi kiinnittää erityistä huomiota ohjeistuksen selkeyteen, yhteisiin ratkaisuihin sekä toiminnan seurantaan ja arviointiin. Aineisto osoittaa, että vain 5 % vastaajista piti valtakunnallista kehittämistä ja ohjausta onnistuneena. Hyvällä ohjauksella voidaan varmistaa, että johtokeskukset tukevat tehokkaasti yhteistyöalueiden yhteisen tilannekuvan luomista, johtamista sekä valmiuden kehittämistä myös tulevaisuudessa.

Aineisto antaa viitteitä siitä, että on tarpeen laatia nykytilasta selkeä tilannearvio sekä sen pohjalta johdonmukainen suunnitelma tulevista toimenpiteistä. Ilman tätä kehittämisen eteneminen kohti collaboration-tason yhteistoimintaa jää todennäköisesti hietaaksi.

Aineisto antaa viitteitä myös siitä, että yhteistyöalueiden johtokeskusten rooli on tarkoituksenmukaisinta rajata tilannekuvan muodostamiseen, toimintojen yhteensovittamiseen ja tukitoimiin, eikä painottaakaan sitä operatiivisena johtamisena. Poikkeuksena

valtakunnalliselle keskukselle tulisi määritellä selkeä toimivalta resurssien siirtämiseen suurissa tilanteissa yli hyvinvointialuerajojen.

Tutkimus on ensimmäinen pro gradu -tutkielma tilanne- ja johtokeskusuudistuksesta. Se tuo esille hyvän valmistelun tärkeyden muutosjohtamisessa sekä korostaa rakenteellisen uudistuksen ja toiminnallisen muutoksen välistä suhdetta pelastustoimessa. Toisin kuin aiemmat tutkimukset tilanne- ja johtokeskuksista, jotka ovat keskittyneet tilannekuvan muodostamiseen tai johtamisen operatiivisiin käytäntöihin, tämä tutkimus tarkastelee tilanne- ja johtokeskustoimintaa osana laajempaa hallinnollista rakennemuutosta ja normiohjauksen kokonaisuutta.

7 Jatkotutkimusaiheet

Koska tilanne- ja johtokeskusten toiminta on vasta alkanut, ei tutkimus tuota laajempia näkökulmia siihen, miten pelastuslaitosten toiminnallisuus on muuttunut toiminnan käynnistymisen jälkeen tai millaista hyötyä tai haittaa niistä on ollut pelastuslaitoksille. Tutkimuksen avoimissa osioissa tuli selkeästi esille uuden toiminnan ohjaamisen ja sen vaatiman rahoituksen haasteet. Muutos oli suuri, mutta muutosta ei ohjattu selkeästi, vaan toiminnan valtakunnallinen kehittäminen annettiin yhteistyöalueiden keskusten vastuulle. Jatkotutkimuksella olisi mahdollista pureutua laajemmin suurien muutosten ohjaamiseen sekä johtamiseen ja siihen tarvittavien resurssien käyttöön valtakunnallisesti merkittävässä projekteissa.

Yhteiskunnan taloudellinen tilanne on haastava, ja siksi olisi hyvä tutkia myöhemmin sitä, onko keskusten perustamisella ollut todellisia taloudellisia vaikutuksia pelastustoimen alalla. Taloudellisuus nousi toiminnan uudistuksessa selkeästi yhdeksi asiaan puoltavaksi kokonaisuudeksi. Muutoksen kustannusrakenne tulisi selvittää kaikilta yhteistyöalueiden tilanne- ja johtokeskuksista sekä pelastuslaitosten omista johtokeskuksista. Jatkotutkimuksella tulisi pureutua laajemmin keskusten tuomiin taloudellisiin hyötyihin suhteessa toteutuneisiin toimenpiteisiin.

Tulevaisuudessa tutkimuksen aiheeksi soveltuisi myös keskusten henkilöstön osaaminen ja yhteistoiminta eri tilanteissa. Asetuksen perustelumuuisto on antanut tiettyjä perusajatuksia keskusten toiminnallisuuksista sekä pelastustoimen kehityssuunnista. Olisi tärkeää saada selville, ovatko nämä toteutuneet ja jos ovat, niin miten. Koska asetuksesta ei ole laadittu vaikuttavuuden arviointia, olisi hyvä saada selville kuinka vaikuttavia palveluita tilanne- ja johtokeskukset pystyvät pelastustoimelle todellisuudessa tuottamaan. Tuottavatko keskukset laadukasta ja asianmukaista palvelua pelastuslaitoksille ja onko muutos ollut toiminnallisesti hyödyllistä. Koska kyseessä ovat yhteistyöalueiden yhteiset keskukset, kenen vastuulla niiden omavalvonta tulisi olla. Tekeekö omavalvonnan

toimintaa pyörittävä taho, vai tulisiko sen tehdä jokin muu taho. Tämä voisi olla hyvä tutkimuskohde, kun lähdetään arvioimaan tuotettua palvelua ja sen laatua.

Lähteet

- Aira, A. (2012). Toimiva yhteistyö - Työelämän vuorovaikutussuhteet, tiimit ja verkostot. [väitöskirja, Jyväskylän yliopisto]. [Toimiva yhteistyö : työelämän vuorovaikutussuhteet, tiimit ja verkostot :: JYX](#)
- Aro, M. (2016). INTERAGENCY COOPERATION- A PHENOMENOGRAPHIC OF THE THOR LIBERTY CASE. [pro gradu -tutkielma, Maanpuolustuskorkeakoulu] <https://www.doria.fi/bitstream/handle/10024/125159/SM1092.pdf?sequence=2&isAllowed=y>
- Asetus hyvinvointialueen seuranta- ja arviointivelvollisuudesta sekä aluehallintoviraston asiantuntija-arviosta 1213/2022. Finlex. Noudettu 20.10.2024 osoitteesta <https://finlex.fi/fi/laki/alkup/2022/20221213>
- Asetus hyvinvointialueen seuranta- ja arviointivelvollisuudesta sekä aluehallintoviraston asiantuntija-arviosta 1213/2022. Perustelumuistio. Finlex. Noudettu 20.10.2024 osoitteesta https://intermin.fi/documents/1410869/145850808/perustelumuistio_sm-asetus-12132022.pdf/fa0c0fff-6b53-5050-70cb-38c1a20a1d49/perustelumuistio_sm-asetus-12132022.pdf?t=1672843130293
- Asetus pelastustoimen kansainvälisen avun vastaanottamisen erityisvalmiuden kokoamisesta 1110/2023. Finlex. Noudettu 31.8.2024 osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2023/20231110>
- Asetus pelastustoimen kansainvälisen avun vastaanottamisen erityisvalmiuden kokoamisesta 1110/2023. Muistio. Finlex. Noudettu 31.8.2024 osoitteesta <https://valtioneuvosto.fi/delegate/file/131581>
- Asetus pelastustoimen suunnitelmista 1363/2018. Finlex. Noudettu 20.10.2024 osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2018/20181363>
- Asetus pelastustoimen tilannekuvatoiminnasta 151/2024. Finlex. Noudettu 20.10.2024 osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2024/20240151>

- Asetus tilanne- ja johtokeskusjärjestelyiden kokoamisesta 145/2024. Finlex. Noudettu 31.8.2024 osoitteesta <https://finlex.fi/fi/laki/alkup/2024/20240145>
- Asetus tilanne- ja johtokeskusjärjestelyiden kokoamisesta 145/2024. Perustelumuistio. Noudettu 31.8.2024 osoitteesta <https://intermin.fi/delegate/file/136516>
- D'Amour, D., Ferrada-Videla, M., Rodrigues, L., Beaulieu, M. D. (2005). The conceptual basis for interprofessional collaboration: Core concepts and theoretical frameworks. *Journal of Interprofessional Care*, 19, 116–131.
- Eskola, J. & Suoranta, J. (1998). *Johdatus laadulliseen tutkimukseen*. Vastapaino. Tampere
- Endsley, M. (2000). Theoretical underpinnings of situation awareness: A critical review. Teoksessa M. R. Endsley & D. J. Garland (toim.) *Situation Awareness Analysis and Measurement*. Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum Associates. Noudettu 3.4.2024 https://www.researchgate.net/publication/292771806_Situation_awareness_analysis_and_measurement_chapter_theoretical_underpinnings_of_situation_awareness.
- Frey, B., Lohmeier, J., Lee S. ja Tollefson N. (2006) Measuring change in collaboration among school safety partners, *American Journal of Evaluation*, Vol. 27, No 3, [MEASURING-CHANGE-IN-COLLABORATION-AMONG-SCHOOL-SAFETY-PARTNERS.pdf](#)
- Heusala, A-L., Taitto, P., Valtonen, V. (2007.) Yhteyksiä on myöhäistä luoda, kun niitä tarvitaan. Teoksessa *viranomaisyhteistyö – hyvät käytännöt*”. Pelastusopiston julkaisu, D-sarja. Muut 1/2007. Noudettu 13.3.2025 osoitteesta http://info.smedu.fi/kirjasto/Sarja_D/D1b_2007.pdf
- Himanka, J. (2009). Toiminta pelastusviranomaisten kanssa pelastustehtävissä rauhan aikana. [pro gradu -tutkielma, Maanpuolustuskorkeakoulu] [Pro gradu -tutkielma SM531](#)
- Himmelman, A. (2002) *Collaboration for a change, Definitions, Decision-making models, Roles, and Collaboration Process Guide*. Noudettu 13.6.2025,

<https://app.idph.state.il.us/docs/Himmelman%20Collaboration%20for%20a%20Change.pdf>

- Holappa, L. (2015). Viranomaisyhteistyön johtaminen suuronnettomuustilanteissa. [pro gradu -tutkielma, Maanpuolustuskorkeakoulu] <https://www.doria.fi/bitstream/handle/10024/116035/SM984.pdf?sequence=2&isAllowed=y>
- Hyyryläinen, E., Autioniemi, J., & Lehto, K. (2022). Paradoksit julkisen johtamisen uuden ajattelun mahdollistajana. Vastapaino. Tampere <https://urn.fi/URN:NBN:fi:tuni-202302062056>
- Immonen, M. (2016). Moniammatillisen viranomaisyhteistyön hyödyt ja haasteet ympäristörikosten ehkäisy- ja torjuntatyössä. [pro gradu -tutkielma, Tampereen yliopisto] <https://urn.fi/URN:NBN:fi:uta-201604201443>
- Karjalainen, K. (2024). Ratkaisukeskeinen moniammatillinen viranomaisyhteistyö [pro gradu -tutkielma, Tampereen yliopisto] <https://urn.fi/URN:NBN:fi:tuni-202404264655>
- Kinnunen, O. (2007). Itä - Suomen hankkeiden verkottuminen ja yhteistyö. Tekes, Helsinki.
- Kivenjuuri, T. (2010). Vaikuttavuusajattelu kansallisen viranomaisyhteistyön suunnittelu- ja valmisteluprosessissa. [esiupseerikurssin-tutkielma, Maanpuolustuskorkeakoulu] <https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe201201121061>
- Kuukasjärvi, K., Rikkilä, S. & Kankaanranta, T. (2021). Poliisiammattikorkeakoulu. Selvitys tietojenvaihdon ja analyysitoiminnan katvealueista työperäisen maahanmuuton valvonnan moniviranomaisyhteistyössä. Grano Oy 2021.] Noudettu 3.4.2024 [Selvitys tietojenvaihdon ja analyysitoiminnan katvealueista työperäisen maahanmuuton valvonnan moniviranomaisyhteistyössä](#)
- Laadullisen tutkimuksen käsikirja. (n.d.) Noudettu 5.9.2024 osoitteesta <https://www.fsd.tuni.fi/fi/palvelut/menetelmaopetus/kvali/>
- Laki hyvinvointialueesta 611/2021. Finlex. Noudettu 20.10.2024 osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2021/20210611>

- Laki hyvinvointialueiden rahoituksesta 617/2021. Finlex. Noudettu 20.10.2024 osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2021/20210617>
- Laki pelastustoimen alueiden muodostamisesta 1241/2001. Finlex. Noudettu 20.10.2024 osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2001/20011214>
- Laki pelastustoimen järjestämisestä 613/2021. Finlex. Noudettu 20.10.2024 osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2021/20210613>
- Laki sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisestä Uudellamaalla 29.6.2021/615. Finlex. Noudettu 20.10.2024 osoitteesta <https://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2021/20210615>
- Laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä 29.6.2021/612. Finlex. Noudettu 21.11.2024 osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2021/20210612>
- Laki sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaantulusta 29.6.2021/616. Finlex. Noudettu 26.10.2024 osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2021/20210616#L2P5>
- March, J. G. (1991). Exploration and Exploitation in Organizational Learning. *Organizational Science*. Vol. 2(1), 71–87. <https://doi.org/10.1287/orsc.2.1.71>
- Norri-Sederholm, T., Joensuu, M. & Huhtinen, A-M. (2017). Ensuring Information Flow and the Situation Picture in Public Safety Organisations' Situation Centres. Teoksessa M. Scanlon & N.A. Le-Khac (toim.) *Proceedings of the 16th European Conference on Cyber Warfare and Security ECCWS 29-30 June 2017*, 267–273. Noudettu 7.4.2025 https://www.researchgate.net/publication/318902385_Ensuring_Information_Flow_and_the_Situation_Picture_in_Public_Safety_Organisations_Situation_Centres.
- Pelastuslaki 379/2011. Finlex. Noudettu 20.10.2024 osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2011/20110379>

- Pelastuslaitosten kumppanuusverkosto, (2016). Pelastustoiminnan käsitteitä. Pelastuslaitosten kumppanuusverkoston julkaisu 3/2016 (2. päivitetty versio). <https://www.pelastuslaitokset.fi/sites/default/files/2020-11/Pelastustoiminnan%20k%C3%A4sitteit%C3%A4%202.p%C3%A4ivitetty%20versio%202016.pdf>
- Pelastustoiminnan johtamisjärjestelmän valtakunnallinen yhdenmukaistaminen ja kehittäminen -hanke (2022). SM035:00/2022. Noudettu 20.10.2024 osoitteesta <https://intermin.fi/hankkeet/hankesivu?tunnus=SM035:00/2022>
- Pedak, M. (2018). Kompleksinen yhteisökrisi: Sisäinen kriisiviestintä kuntaorganisaation resilienssitekijänä Jokelan ja Kauhajoen koulusurmista. [väitöskirja -tutkielma, Helsingin yliopisto] <http://urn.fi/URN:ISBN:978-951-51-3294-9>
- Peltola, J-M. (2025). Turvallisuusviranomaisten yhteistyö ja toimivallan sääntely poikkeuksellisissa oloissa. [pro gradu -tutkielma, Itä-Suomen yliopisto]
- Post, J. (2022). Hyvinvointialueet tarvitsevat myös hallinnollisia innovaatioita. Hallinnontutkimus 41 (4). <https://doi.org/10.37450/ht.121273>
- Sahramäki, I., Kankaanranta, T. (2014). Ympäristöriskollisuuden torjunta ja valvonta Suomessa. Kohti vihreämpää viranomaisyhteistyötä? Poliisiammattikorkeakoulun tutkimuksia 42. Tampere. Poliisiammattikorkeakoulu. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-951-815-267-8>
- Rantanen, H. (2007). Informaatiovirrat viranomaisyhteistyössä. Viranomaisyhteistyö -hyvät käytännöt. Pelastusopiston julkaisu, D-sarja. Muut 1/2007. Noudettu 13.3.2025 osoitteesta http://info.smedu.fi/kirjasto/Sarja_D/D1b_2007.pdf
- Räsänen, T. (2011). Kompleksisuusteoreettinen näkökulma viranomaisyhteistyöhön. [pro gradu -tutkielma, Maanpuolustuskorkeakoulu] <https://www.doria.fi/bitstream/handle/10024/74478/SM687.pdf?sequence=1>
- Seppälä, J. (2012). Rajavartiolaitoksen ja tullin yhteistoiminnan vaikuttavuus: Case Nuija -hanke. [pro gradu -tutkielma, Maanpuolustuskorkeakoulu] <https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe201206186043>

- Sisäministeriö, (2018). Ehdotus pelastustoiminnan johtamisen suunnitteluperusteiden kehittämiseksi. Sisäministeriön julkaisu 21/2018. Pelastustoimen uudistushanke, Pelastustoiminnan johtamisen kehittäminen työryhmä. http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161032/SM_21_2018_Ehdotus%20pelastustoiminnan%20johtamisen%20suunnitteluperusteiden%20kehittamiseksi.pdf
- Sisäministeriön julkaisuja, (2019:7). Tilannekeskus- ja johtokeskuspalveluiden suorituskykyvaatimukset [Tilannekeskus- ja johtokeskuspalveluiden suorituskykyvaatimukset](#)
- Sisäministeriön julkaisuja, (2025:19). Ohje pelastustoiminnan johtamisen valtakunnallisista yleisjärjestelyistä [Ohje pelastustoiminnan johtamisen valtakunnallisista yleisjärjestelyistä](#)
- Sunqvist, R. (2021). Viranomaisyhteistyö hyvän hallinnon edistäjänä. [pro gradu -tutkielma, Lapin yliopisto] <https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2021062440116>
- Steen-Tveit, K. & Munkvold B. E. (2021). From common operational picture to common situational understanding: An analysis based on practitioner perspectives. Safety Science Vol 142 (2021). Noudettu 10.4.2024 <https://doi.org/10.1016/j.ssci.2021.105381>.
- Uvila, A. (2020). Hybridiorganisaatioiden Johtaminen Hybridiorganisaatioiden erityispiirteet johtamistyössä [pro gradu -tutkielma, Vaasan yliopisto]. Osuva. <https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2020042722637>
- Uppa, J. (2015). Tutkimuksen kaupallistaminen tutkimusorganisaatiossa, Case VTT:n digitaaliset palvelut [pro gradu -tutkielma, Oulun yliopisto] OuluRepo. <https://urn.fi/URN:NBN:fi:oulu-201506111857>
- Turvallisuuskomitea (2017). kokonaisturvallisuuden sanasto. Noudettu 31.8.2024 osoitteesta https://turvallisuuskomitea.fi/wp-content/uploads/2018/02/Kokonaisturvallisuuden_sanasto.pdf
- Valtioneuvosto (2022). Lainvalmistelun vaikutustenarviointiohje. Valtioneuvoston julkaisu 2022:66 <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-922-9>

- Valtioneuvoston päätös pelastustoimen alueista 174/2002. Finlex. Noudettu 25.10.2024 osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2002/20020174>
- Valtioneuvoston julkaisu (2025:1). Yhteiskunnan turvallisuusstrategia: Valtioneuvoston periaatepäätös, <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-762-1>
- Valtionalouden tarkastusviraston selvitykset 3/2018. Selvitys: Viranomaisyhteistyö, erityisesti sisäministeriön hallinnonalalla. Noudettu 25.3.2025 osoitteesta <https://www.vtv.fi/app/uploads/2018/10/20115503/VTV-Selvitys-3-2018-Viranomaisyhteistyö-erityisesti-sisäministeriön-hallinnonalalla.pdf>
- Valtionaloudentarkastusvirasto (2020) Katsaus: Yhteistyö parantaa turvallisuusviranomaisten toiminnan vaikuttavuutta – haasteena niukat resurssit sekä ohjauksen riittävyys ja yhtenäisyys. [Valtionalouden tarkastusviraston katsaus: Yhteistyö parantaa turvallisuusviranomaisten toiminnan vaikuttavuutta – haasteena niukat resurssit sekä ohjauksen riittävyys ja yhtenäisyys](#)
- Valtonen, V. (2007). Käsitteitä viranomaisyhteistyöstä. Teoksessa viranomaisyhteistyö – hyvät käytännöt”. Pelastusopiston julkaisu, D-sarja. Muut 1/2007. Noudettu 13.3.2025 osoitteesta http://info.smedu.fi/kirjasto/Sarja_D/D1b_2007.pdf
- Valtonen, V. (2010). Turvallisuustoimijoiden yhteistyö operatiivis-taktisesta näkökulmasta. Maanpuolustuskorkeakoulu. Taktiikan laitos. Julkaisusarja 1, n:o 3. Edita Prima Oy. Helsinki.
- Veneskari, T. (2015). Pelastustoiminnan tilannejohtaminen ja tilannekeskustoiminta. [pro gradu -tutkielma, Maanpuolustuskorkeakoulu] <https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2015092213839>
- Virolainen, J. (2023). Viranomaisyhteistyön tiedonvaihto tilanne- ja johtokeskusympäristössä. [pro gradu -tutkielma, Maanpuolustuskorkeakoulu] <https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2023081094594>

Liitteet


Liite 1 Kyselylomake



Vaasan yliopisto
UNIVERSITY OF VAASA

Pelastustoimen uudet tilanne- ja johtokeskukset – hyöty ja haaste

Tilanne- ja johtokeskusten vaikutukset pelastustoimen johtamiseen ja yhteistyöhön

 Pakolliset kysymykset merkitty tähdellä (*)

Suomen pelastustoimessa toteutettiin vuonna 2024 merkittävä rakenteellinen uudistus, jonka myötä viidelle yhteistyöalueelle sekä valtakunnalliselle tasolle Helsinkiin perustettiin tilanne- ja johtokeskukset. Uudistuksen keskeisenä tavoitteena oli vahvistaa pelastustoimen johtamiskykyä erityisesti silloin, kun kohdataan laajoja, monialaisia ja pitkäkestoisia onnettomuuksia. Näissä tilanteissa korostuu sekä nopean päätöksenteon että eri viranomaisten välisen tiiviin yhteistyön merkitys.

Tilanne- ja johtokeskukset toimivat keskeisinä solmukohtina, joissa muodostetaan, ylläpidetään ja jaetaan ajantasaista tilannekuvaa. Ne tukevat sekä pelastustoimen sisäistä johtamista, että viranomaisyhteistyötä muiden turvallisuus toimijoiden kanssa. Keskusten perustamisen taustalla on ollut paitsi lainsäädännöllisiä velvoitteita, myös käytännön tarpeita, jotka liittyvät muuttuvaan turvallisuusympäristöön, monimutkaistuviin onnettomuustilanteisiin ja kansalaisten kasvaviin odotuksiin viranomaisten toimintakyvystä.

Vaikka keskusten perustamiselle on olemassa lainsäädännön ja ministeriöohjauksen luomat rakenteet, käytännön toiminta on edelleen muotoutumisvaiheessa. Palvelusisältöjen yhdenmukaistaminen, resurssien tarkoituksenmukainen kohdentaminen sekä arjen yhteistyön toimintamallien vakiinnuttaminen ovat keskeisiä kysymyksiä, joihin tarvitaan tutkittua tietoa. Tämän tutkimuksen avulla voidaan tuottaa arvokasta aineistoa sekä alueellisille pelastuslaitoksille, että sisäministeriölle, joka vastaa uudistuksen valtakunnallisesta ohjauksesta ja seurannasta.

Tutkimus toteutetaan osana Vaasan yliopiston hallintotieteiden maisteri opintoja, pro gradu - tutkielmana.

Toivon, että vastaatte kyselyyn, jotta saamme tarvittavaa taustatietoa. Tietojen avulla saamme tärkeää tietoa siitä, miten tilanne- ja johtokeskusten muodostaminen valtakunnassa onnistunut ja

Vaikka suurin muutos tapahtui viidessä pelastuslaitoksessa joihin yhteistyöalueiden tilannekeskukset määräyksellä sijoitettiin, niin muutos on vaikuttanut jokaiseen pelastuslaitokseen sekä sisäministeriöön, kuin valvovaan viranomaiseen (AVI/LVV). Siksi jokaisen vastaus on tärkeä ja antaa lisää näkökulmia kokonaisuuden näkemiseen.

Tutkimus on anonymi, jollette itse halua tuoda esille omia yhteistietojanne kyselyn ohessa. Opinnäytetyöhön osallistuminen on täysin vapaaehtoista ja voitte keskeyttää osallistumisen koska tahansa.

Haluan erityisesti rohkaista vastaajia vastaamaan aktiivisesti avoimiin kysymyskenttiin, joissa näkökantojaan voi avata laajemmin ja yksityiskohtaisemmin sekä tuoda oman toiminnan näkökulmia syvällisemmin esille.

Marko Rostedt
Hallintotieteiden opiskelija, Vaasan yliopisto
Pelastusjohtaja, Helsingin kaupungin pelastuslaitos

1. Vastaajan organisaatio: *

- Aluehallintovirasto/lupa- ja valvontavirasto
- Etelä-Karjalan pelastuslaitos
- Etelä-Pohjanmaan pelastuslaitos
- Etelä-Savon pelastuslaitos
- Helsingin kaupungin pelastuslaitos
- Itä-Uudenmaan pelastuslaitos
- Kainuun pelastuslaitos
- Kanta-Hämeen pelastuslaitos
- Keski-Pohjanmaan pelastuslaitos
- Keski-Suomen pelastuslaitos
- Keski-Uudenmaan pelastuslaitos
- Kymenlaakson pelastuslaitos
- Lapin pelastuslaitos
- Länsi-Uudenmaan pelastuslaitos
- Pohjois-Pohjanmaan pelastuslaitos
- Pirkanmaan pelastuslaitos
- Pohjanmaan pelastuslaitos

- Pohjois-Karjalan pelastuslaitos
- Pohjois-Savon pelastuslaitos
- Päijät-Hämeen pelastuslaitos
- Satakunnan pelastuslaitos
- Sisäministeriö, pelastusosasto
- Varsinais-Suomen pelastuslaitos

2. Roolisi tilanne- ja johtokeskusuudistuksessa

3. Uudistuksen edellytykset ja vaikutukset

	Eri mieltä	Lähes eri mieltä	En samaa tai eri mieltä	Lähes samaa mieltä	Samaa mieltä
1. Tilanne- ja johtokeskusuudistus on parantanut viranomaisyhteistyötä alueellisesti (YTA).	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
2. Tilanne- ja johtokeskusuudistus on parantanut viranomaisyhteistyötä valtakunnallisesti.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
3. Uudistus on selkeyttänyt johtamisrakenteita ja vastuunjakoa alueellisesti (YTA).	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
4. Uudistus on selkeyttänyt johtamisrakenteita ja vastuunjakoa valtakunnallisesti.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
5. Uudistus edellyttää kansallista ohjausta.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
6. Uudistus edellyttää aluellista (YTA) ohjausta ja joustavuutta	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

4. Mitkä ovat mielestäsi tärkeimmät edellytykset sille, että uudistus onnistuu täysipainoisesti ja tukee pelastustoimea parhaalla mahdollisella tavalla? *

5. Muuta kommentoitavaa uudistuksen edellytyksistä ja vaikutuksista?

6. Perustaminen ja resurssit

Mitä seuraavista toimenpiteistä keskuksen perustaminen vaatii? *

	Ei lainkaan	Vain vähän	Jonkin verran	Melko paljon	Paljon
Henkilöstön rekrytointia	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Koulutusta ja perehdytystä	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Lisärahoitustarvetta	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ohjeiden ja toimintamallien muutoksia	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Organisaatiomuutoksia	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Sopimuksia eri sidosryhmien kanssa	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

	Eri mieltä	Lähes eri mieltä	En samaa tai eri mieltä	Lähes samaa mieltä	Samaa mieltä
6. Resurssitarpeet (henkilöstö, teknologia, yhteiset toimintatavat) pystyttiin ennakoimaan.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

9. Miten kuvailisit johtokeskuksen perustamisvaihetta erityisesti yhteistyön ja resurssien näkökulmasta? *

10. Mitkä tekijät tai ratkaisut ovat mielestänne tukeneet tilanne- ja johtokeskustoiminnan perustamista ja käynnistymistä? *

11. Mitkä tekijät tai osa-alueet ovat perustamis- ja käynnistymisvaiheessa edellyttäneet eniten kehittämistä tai osoittautuneet haastaviksi? *

12. Muuta kommentoitavaa keskuksien perustamisesta ja resursseista?

13. Vaikutukset toimintaan ja yhteistyöhön *

	Eri mieltä	Lähes eri mieltä	En samaa tai eri mieltä	Lähes samaa mieltä	Samaa mieltä
1. Päätöksenteko ja koordinointi ovat nopeutuneet ja selkeytyneet.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
2. Tilannekuvan jakaminen eri sidosryhmien välillä toimii nyt tehokkaammin.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
3. Keskusten toiminta tukee operatiivista johtamista ja viranomaisyhteistyötä arjessa.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
4. Tilanne- ja johtokeskukset pystyvät tukemaan toisiaan alueellisesti.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
5. Tilanne- ja johtokeskukset pystyvät tukemaan toisiaan valtakunnallisesti.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
6. Tilanne- ja johtokeskusten vastuut ja velvollisuudet ovat selkeät ja tarpeen mukaiset	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

14. Millä tavoin johtokeskus on vaikuttanut organisaatiosi arjen toimintaan? *

15. Muuta kommentoitavaa keskuksien vaikutuksista toimintaan ja yhteistyöhön?

16. Palvelut ja odotukset

Onko johtokeskusten tuottamat palvelut selkeästi määritelty? *

- Kyllä
- Ei
- En osaa sanoa

17. Perustelethan vastauksesi *

18. Minkä tahon tai tahojen tulisi ohjata keskuksien palveluiden laajuutta, määrää, toimintatapoja ja laatua? Perusteletan vastauksesi. *

19. Palvelut ja odotukset *

	Eri mieltä	Lähes eri mieltä	En samaa tai eri mieltä	Lähes samaa mieltä	Samaa mieltä
1. Tilanne- ja johtokeskusuudistus antaa hyvän pohjan uudelle, yhteiselle pelastustoiminnan johtamismallille.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
2. Nykyiset palvelut vastaavat pelastustoimen tarpeisiin.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
3. Keskuksilta odotetaan enemmän kuin ne tällä hetkellä tuottavat yhteistyön näkökulmasta.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
4. Palveluiden kehittämiseen on olemassa selkeä suunnitelma ja ohjaus.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
5. Nykyiset yhteistyörakenteet tukevat ja mahdollistavat toiminnan kehittämistä.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
6. Kehittämisen vastuu tulisi olla YTA-tilanne- ja johtokeskuksilla.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
7. Kehittämisen vastuu tulisi olla sisäministeriöllä.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

20. Mitä palveluita johtokeskusten tulisi mielestäsi tulevaisuudessa tuottaa ja kenelle? *

21. Muuta kommentoitavaa keskuksien palveluista ja odotuksista?

22. Alueelliset erot ja kehittäminen *

	Eri mieltä	Lähes eri mieltä	En samaa tai eri mieltä	Lähes samaa mieltä	Samaa mieltä
1. Alueelliset erityispiirteet (esim. maantiede, riskiprofiilit, sidosryhmien rakenteet) vaikuttavat johtokeskustoimintaan.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
2. Toimintaa voidaan kehittää yhtenäisesti valtakunnallisesti, vaikka alueet ja sidosryhmät ovat erilaisia.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

	Eri mieltä	Lähes eri mieltä	En samaa tai eri mieltä	Lähes samaa mieltä	Samaa mieltä
Pelastustoimintaan kohdistuva 24/7 tilanne- ja johtokeskustoiminta tulisi järjestää ensisijaisesti YTA-keskuksissa.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
YTA-keskuksien ja pelastuslaitoksien omien tilanne- ja johtokeskuksien yhteistoimintamalli on tarkoituksenmukainen tapa järjestää tilanne- ja johtokeskustoiminta 24/7 pohjaisesti	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
YTA-keskuksien ja pelastuslaitoksien omien tilanne- ja johtokeskuksien yhteistoimintamalli tulisi organisoida pelastuslaitosten osalta painopistemalliin pohjautuvaksi tai muilla tavoilla 24/7 -mallista poikkeavaksi toimintamalliksi.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Pelastuslaitosten omaa pelastustoiminnan tilanne- ja johtokeskustoimintaa tulisi supistaa, mikäli YTA-keskusten valmiutta ja palvelukykyä vahvistetaan nykyisestä tasosta.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

26. Joku muu tapa, millainen?

27. Miten tilanne- ja johtokeskustoiminnan järjestämistapa (YTA-keskuksien tai YTA-keskuksien ja pelastuslaitoksien yhteistoiminta) vaikuttaa mielestäsi pelastustoiminnan johtamiseen, tilannekuvaan ja toiminnan tehokkuuteen? *

28. Miten arvioitte tilanne- ja johtokeskustoiminnan perustamista, nykytilaa ja kehittämistarpeita kokonaisuutena? *

	Epäonnistunut	Melko epäonnistunut	Ei onnistunut eikä epäonnistunut	Melko onnistunut	Onnistunut
Toiminnan valmistelu/ohjeistus/ohjaus	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Toiminta tällä hetkellä (YTA)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Toiminta tällä hetkellä (valtakunnallinen)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Toiminnan kehittäminen ja ohjaus (YTA)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Toiminnan kehittäminen ja ohjaus (valtakunnallinen)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

29. Muuta näkökulmaa tai kokemuksia keskusten perustamisesta ja sen toiminnasta tai tulevaisuuden visioista?

30. Tilanne- ja johtokeskusten rooli ja merkitys eri ajanjaksoina *

1. Pelastuslaitosten tilanne- ja johtokeskukset (ennen HVA muutosta)

2. Pelastuslaitosten tilanne- ja johtokeskukset (tällä hetkellä)

3. Yhteistyöalueiden tilanne- ja johtokeskukset (tällä hetkellä)

4. Valtakunnallinen tilanne- ja johtokeskus (tällä hetkellä)

5. Pelastuslaitosten tilanne- ja johtokeskukset (viiden vuoden päästä)

6. Yhteistyöalueiden tilanne- ja johtokeskukset (viiden vuoden päästä)

7. Valtakunnallinen tilanne- ja johtokeskus (viiden vuoden päästä)

[Poista kaikki vaihtoehdot nelikentästä](#)

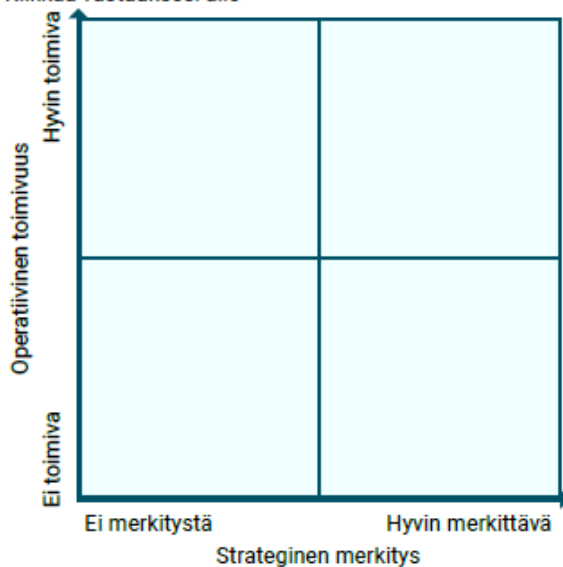
[Poista valittu vaihtoehto nelikentästä](#)

1. Pelastuslaitosten tilanne- ja johtokeskukset (ennen HVA muutosta)



Seuraava

Klikkaa vastauksesi alle



31. Jos mielipiteesi on vaihdellut prosessin ajanjaksojen aikana, mikä on vaikuttanut mielipiteen muutokseen?

32. Lopuksi

Haluatko tuoda esille vielä jotain konkreettista tilanne- ja johtokeskusmuutoksesta?

33. Halutessasi voit ilmoittaa yhteystietosi tutkimuksen toimittamista varten. Huomioithan, että yhteystietojen antaminen poistaa vastauksen anonyymiteetin. Valmis tutkielma toimitetaan joka tapauksessa pelastuslaitoksen johtajalle.

Etunimi _____
Sukunimi _____
Matkapuhelin _____
Sähköposti _____

Kiitos vastauksistasi. Ne ovat arvokkaita pro gradu -tutkielman loppuun saattamiseksi. Vastauksien avulla saamme luotettavaa tietoa pelastustoimen yhdestä suurimmasta muutoksesta,

tilanne- ja johtokeskusuudistuksesta.

Voit olla halutessasi minuun yhteydessä kyselyyn liittyen joko sähköpostitse tai puhelimella:
marko.rostedt@hel.fi, 040-6153012