



Vaasan yliopisto
UNIVERSITY OF VAASA

Suvi Helenius

Varautuminen ja jatkuvuudenhallinta sosiaali- ja terveydenhuollossa

Johtamisen akateeminen yksikkö
Pro gradu -tutkielma
Sosiaali- ja terveyshallintotiede

Vaasa 2023

VAASAN YLIOPISTO**Johtamisen akateeminen yksikkö**

Tekijä:	Suvi Helenius		
Tutkielman nimi:	Varautuminen ja jatkuvuudenhallinta sosiaali- ja terveydenhuollossa		
Tutkinto:	Hallintotieteiden maisteri		
Oppiaine:	Sosiaali- ja terveyshallintotiede		
Työn ohjaaja:	Hanna-Kaisa Pernaa		
Valmistumisvuosi:	2023	Sivumäärä:	87

TIIVISTELMÄ:

Varautuminen ja jatkuvuudenhallinta on kehittynyt viime vuosien aikana yhteiskuntaa koskevien häiriötilanteiden myötä. Kansainvälistynyt ja verkottunut turvallisuuskäsitys on tuonut omat haasteensa varautumiseen sekä jatkuvuudenhallintaan. Väistämätöntä on todeta myös, että koronapandemia on koskettanut sosiaali- ja terveydenhuollon toimintaympäristöä sekä johtamista, ja tuonut esille tarpeen poikkihallinnollisesta ohjauksesta. Tässä tutkimuksessa vastataan siihen, miten poikkihallinnollisuus ohjaus hahmotetaan varautumisessa ja jatkuvuudenhallinnassa sosiaali- sekä terveydenhuollon kontekstissa. Lisäksi tämän tutkimuksen päämääränä on tuoda esille, miten poikkihallinnollinen varautuminen ja jatkuvuudenhallinta hahmotetaan valtionhallinnon strategisissa asiakirjoissa. Tutkimuksen teoreettinen viitekehys koostuu kokonaisturvallisuuden periaatteista ja yhteiskunnan elintärkeistä toiminnoista. Lisäksi teoreettisessa viitekehyksessä käsitellään johtamista ja poikkihallinnollisuutta. Teoreettiseen viitekehykseen on sisällytetty myös varautuminen ja jatkuvuudenhallinta sosiaali- sekä terveydenhuollon kontekstissa, ja siihen liittyvät prosessit, ennakointi sekä jatkuvuudenhallinnan suunnitelmat. Tutkimus antaa vastauksen tutkimusaukkoon poikkihallinnollisesta ohjauksesta, joka voisi osaltaan edistää varautumista ja jatkuvuudenhallinnan kehittymistä sekä kokonaisvaltaisempaa hallintaa niin sosiaali- ja terveydenhuollossa kuin koko yhteiskunnassakin.

Tässä tutkimuksessa on käytetty tutkimusmenetelmänä rapid review -kirjallisuuskatsausta. Tutkimuksen tavoite on samalla tehdä tunnetuksi rapid review -kirjallisuuskatsauksen tutkimusmenetelmää, jonka päämääränä on vastata poliittisesti paineistettuihin tilanteisiin, kun tutkimustietoa tarvitaan nopeasti päätöksenteon tueksi kuten esimerkiksi häiriötilanteissa. Rapid review -kirjallisuuskatsauksen vaiheet mukailevat systemaattisen kirjallisuuskatsauksen vaiheita sellaisella erotuksella, että rapid review -kirjallisuuskatsauksessa jätetään harmaa tutkimusaineisto ulkopuolella ja keskitytään vain relevanttiin tutkimusaineistoon. Varsinaiseen tutkimusaineistoon on valikoitunut 31 kansallista valtionhallinnon strategista asiakirjaa tai muuta viranomais tekstiä, jotka pitävät sisällään varautumisen ja jatkuvuudenhallinnan periaatteet sekä sijoittuvat julkaisuajankohdaltaan vuosiin 2019–2022. Lisäksi aineistosta on etsitty poikkihallinnollista kontekstia. Tutkimuksen tulosten mukaan poikkihallinnollisen työn ja dialogin tarve tunnistetaan hyvin sekä sen kautta on haluttu lisätä kokonaisyymmärrystä varautumisesta ja jatkuvuudenhallinnasta. Lisäksi sosiaali- ja terveydenhuollon kontekstissa on korostettu tiedolla johtamista poikkihallinnollisuuden kautta sekä ”whole-government-approach” ajattelua. Myös yhteistyö ja sen kehittäminen nähdään olennaisena sosiaali- ja terveydenhuollon toimintaympäristössä.

AVAINSANAT: kokonaisturvallisuus, poikkihallinnollisuus, varautuminen, kirjallisuuskatsaus

Sisällys

1	Johdanto	6
1.1	Tutkimuskysymykset ja tavoitteet	7
1.2	Keskeisimmät käsitteet ja rakenne	8
2	Kokonaisturvallisuus	11
2.1	Yhteiskunnan elintärkeät toiminnot ja johtaminen	12
2.1.1	Kansainvälinen ja EU-toiminta	14
2.1.2	Puolustuskyky ja sisäinen turvallisuus	15
2.1.3	Talous, infrastruktuuri ja huoltovarmuus	17
2.1.4	Väestön toimintakyky, palvelut ja henkinen kriisinkestävyys	19
2.1.5	Poikkihallinnollisuus	21
3	Varautuminen ja jatkuvuudenhallinta sosiaali- ja terveydenhuollossa	23
3.1	Jatkuvuudenhallinta ja sen prosessit	27
3.2	Ennakointi ja jatkuvuudenhallinnan suunnitelmat	30
3.3	Häiriötilanteen hallinta ja johtaminen	31
3.4	Yhteistoiminta	34
4	Rapid review -kirjallisuuskatsauksen toteuttaminen	36
4.1	Rapid review	38
4.2	Tiedonhaku ja tutkimuksen toteutus	42
5	Tulokset	49
5.1	Poikkihallinnollisuus sosiaali- ja terveydenhuollon varautumisessa sekä jatkuvuudenhallinnassa	49
5.2	Poikkihallinnollisuus varautumisessa ja jatkuvuudenhallinnassa	54
5.2.1	Tunnistaminen	55
5.2.2	Koordinointi	57
5.2.3	Sitoutuminen	58
5.2.4	Tukeminen	59
5.2.5	Kehittämisen toimenpiteet	60
6	Pohdinta ja johtopäätökset	62

6.1	Luotettavuus ja eettisyys	66
6.2	Hyödynnettävyys ja jatkotutkimusaiheet	67
	Lähteet	69
	Liitteet	78
	Liite 1. Tutkimusaineisto	78
	Liite 2. Hakutulokset	85

Kuvat

Kuva 1. Yhteiskunnan elintärkeät toiminnot (Turvallisuuskomitea, 2017, s. 14).	12
---	----

Kuviot

Kuvio 1. Varautumisen ja jatkuvuudenhallinnan toimintamalli PPRR.	29
--	----

Kuvio 2. PRISMA-kaavio (mukaillen Page ja muut, 2021).	45
---	----

Taulukot

Taulukko 1. Kriisinkestävyyden ajallinen ulottuvuus.	20
---	----

Taulukko 2. Jatkuvuuden hallinnan kokonaisuus KUJA-malli.	25
--	----

Taulukko 3. Tutkielman aineiston luokittelu.	47
---	----

1 Johdanto

Varautuminen ja jatkuvuudenhallinta on kehittynyt viimeisten vuosien aikana suuren harppauksen eteenpäin. Työ- ja elinkeinoministeriön (2021, s. 18) julkaisun mukaan yhteiskunnat ovat monimutkaistuneet, jonka vuoksi tapahtumien, toimijoiden sekä moninaisuuden kasvu voidaan nähdä vaikeasti ennakoitavissa olevana kehityksenä. Ihmisten arjesta yhteiskunnassa on tullut helposti haavoittuvaa ja erilaiset häiriötilanteet kuten luonnonkatastrofit, energiateollisuuden onnettomuudet, ruokahuollon häiriöt ja kyberrikollisuus haastavat yhteiskunnan turvallisuutta sekä jatkuvuutta. Globalisoituminen ja digitalisaatio ovat aiheuttaneet yhteen kytkeytyneisyyttä, jotka ovat luoneet otollisen toimintaympäristön systeemisille riskeille. Koronapandemia osoitti, että yhteiskunta voi pysähtyä hetkessä kokonaan. Toisaalta taas viimeaikaisin uhka on ollut Ukrainaan kohdistuva sota, joka on erityisesti osoittanut yhteen kytkeytymisen kansainvälisesti.

Yhteiskunnan turvallisuutta Suomessa pyritään varmistamaan kokonaisturvallisuuden toimintamallien toteuttamisen kautta. Turvallisuuskomitea (2017, s. 5) määrittelee yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa keskeiset varautumisen toimenpiteet erilaisissa häiriötilanteissa, joissa tavoitteena on turvata elintärkeiden toimintojen jatkuvuus niin häiriötilanteen aikana kuin sen jälkeenkin. Yhteiskunnan turvallisuus varmistetaan valmiuslaki 13 § mukaan poikkihallinnollisena yhteistyönä, jonka seurauksena varautumista johtaa ja valvoo valtioneuvosto sekä jokainen ministeriö omalla toimialallaan. Myös sosiaali- ja terveydenhuollolla on suuri rooli häiriötilanteisiin varautumisessa ja niihin vastaamisessa. Välttämättömät sosiaali- ja terveyspalvelut tulee varmistaa niin häiriötilanteessa kuin poikkeusoloissakin (STM, 2019a, s. 9).

Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisun (2019b, s. 11) mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon moninaisessa toimintaympäristössä varautuminen, toiminnan jatkuvuuden toteuttaminen sekä kehittäminen on jatkuva prosessi. Pää tavoitteena on rakentaa ja kehittää sosiaali- ja terveydenhuollon organisaatioihin sellainen valmius, jotta he pystyvät toimimaan kaikissa tilanteissa ja se edellyttää jäsenneltyä yhteistoimintaa (STM, 2019a, s. 9). Näin ollen tutkimuksen aihealuetta voidaan pitää hyvin ajankohtaisena huomioon

ottaen yhteiskunnallinen epävarmuus ja siihen liittyvien toimien näkökulma sosiaali- ja terveydenhuollon varautumisessa sekä jatkuvuudenhallinnassa.

1.1 Tutkimuskysymykset ja tavoitteet

Tutkimuksen viitekehys muodostuu kokonaisturvallisuuden periaatteista ja siihen kohdistuvasta varautumisesta kansallisesta sekä poikkihallinnollisesta näkökulmasta. Tutkimuksen tavoitteena on tutkia varautumista ja jatkuvuudenhallintaa sosiaali- sekä terveydenhuollon toimintaympäristöissä. Lisäksi tarkoituksena on selvittää, miten poikkihallinnollinen ohjaus näkyy valtionhallinnollisissa asiakirjoissa varautumiseen ja jatkuvuudenhallintaan liittyen. Tutkimus on rajattu vuosiin 2019–2022, koska varautumisessa ja jatkuvuuden hallinnassa on tehty harppaus eteenpäin näiden vuosien aikana koko maailmaa koskettaneen koronapandemian seurauksena.

Tutkimus toteutetaan laadullisena tutkimuksena. Puusan ja Juutin (2020, luku 2) mukaan laadullisessa tutkimuksessa päätavoitteena on tarkastella ihmisen subjektiivista kokemusmaailmaa ja näkemyksiä sekä laadulliselle tutkimukselle tyypillistä teorian, empirian ja käytännön yhteyttä. Tässä tutkimuksessa tutkimuksen kohteena on yhteiskunnallinen näkökulma tutkittavasta aiheesta, joka pitää sisällään subjektiivisen kontekstin. Tutkimuksessa on tarkoitus käydä läpi valtionhallinnon strategisia asiakirjoja ja viranomais-tekstejä sekä niiden pohjalta vastata *rapid review* -kirjallisuuskatsauksen avulla tutkimuskysymyksiin. Sosiaali- ja terveydenhuollon näkökulmasta sosiaali- ja terveysministeriön julkaisut ovat olennaisessa roolissa tutkimusaineiston osalta.

Pro graduni alustavat päätutkimuskysymykset ovat:

1. Miten poikkihallinnollinen ohjaus hahmotetaan varautumisessa ja jatkuvuuden hallinnassa sosiaali- ja terveydenhuollon kontekstissa?
2. Miten poikkihallinnollinen varautuminen ja jatkuvuuden hallinta on hahmotettu kansallisissa valtionhallinnon strategisissa asiakirjoissa?

Tutkimus rakentuu kuudesta pääluvusta, joista ensimmäinen perustelee tutkimuksen taustan, lähtökohdat ja tavoitteet. Lisäksi ensimmäisessä luvussa esitetään tutkimuksen keskeisimmät käsitteet. Toinen ja kolmas pääluku käsittelee tutkimuksen teoriaa sekä neljännessä pääluvussa esitetään tutkimuksen menetelmälliset valinnat sekä aineiston erityispiirteet ja analyysi. Viidennessä pääluvussa on tarkoitus esitellä tutkimuksen tulokset ja viimeisessä pääluvussa käsitellään tutkimuksen yhteenvetoa luotettavuuden ja eettisen pohdinnan ohella.

1.2 Keskeisimmät käsitteet ja rakenne

Pro gradu -tutkimuksen keskeisiä yläkäsitteitä ovat varautuminen, valmiussuunnittelu ja jatkuvuudenhallinta. Yläkäsitteitä avataan ensimmäiseksi tässä osiossa ja normaaliolojen, häiriötilanteen sekä poikkeusolojen määritelmät, jonka jälkeen siirrytään varsinaiseen teoriaosuuden esittelyyn. Varautuminen perustuu valmiuslakiin (1552/2011) ja pelastuslakiin (279/2011) (Turvallisuuskomitea, 2017, s. 9). Yhteiskunnan varautuminen toteutetaan kokonaisturvallisuuden periaatteisiin nojaten, joka ilmenee yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen varmistamisena yhteistoiminnan kautta (Kielenniva, 2018, s. 9). Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa varautuminen määritellään sellaiseksi toiminnaksi, jonka avulla turvataan tehtävien hoitaminen ja säännönmukaisuudesta poikkeavat toimet normaaliolojen häiriötilanteissa sekä poikkeusoloissa (Turvallisuus-komitea, 2017, s. 9). Kokonaisturvallisuuden sanaston mukaan varautumisen toimia ovat valmiussuunnittelu, jatkuvuudenhallinta, etukäteisvalmistelu, koulutus ja valmiuteen kohdistuva harjoittelu (Sanastokeskus, 2017, s. 37).

Kokonaisturvallisuuden sanastossa todetaan, että valmiussuunnittelu on normaalioloissa tapahtuvaa varautumisen suunnittelua (SNK, 2017, s. 38). Viranomaisia veloitetaan valmiussuunnitteluun valmiuslain (1552/2011) 12 §:n nojalla. Valmiussuunnittelu itsessään on prosessi, jossa määritellään häiriötilanteiden ja poikkeusolojen vaikutuksia organisaation toimintaan, organisaation tehtäviin kohdistuvat muutokset, toiminnan jatkuvuuden varmistaminen sekä ne toimenpiteet, joiden kautta voidaan palata

normaalioloihin. Puustinen (2021, s. 90–95) toteaa, että vuoden 2010 yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa ei ollut mainintaa jatkuvuudenhallinnan käsitteestä, sen sijaan siinä oli maininta huoltovarmuudesta ja varautumisesta. Jatkuvuudenhallinta sana löydettiin ensimmäisen kerran kuntien varautumiseen liittyvästä, varautuminen- ja jatkuvuudenhallinta- oppaasta, jossa se määriteltiin prosessiksi, jonka avulla tunnistetaan toiminnan uhat sekä vaikutukset ja rakennetaan toimintamalli toimintakyvyn hallitsemiselle (Puustinen, 2021, s. 95).

Sanastokeskus (2017, s. 60–61) määrittelee normaaliolot yhteiskunnan vallitsevaksi tilaksi, jossa elintärkeät toiminnot voidaan varmistaa käyttämättä viranomaisten erikoistilanteisiin suunniteltuja toimivaltuuksia. Normaalioloissa valmistellaan yhteiskunnan kyky kohdata häiriötilanteet ja poikkeusolot. Häiriötilanne (*disruption*) voi olla uhka tai tapahtuma, joka vaarantaa yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja tai strategisia toimia. Häiriötilanteet edellyttävät aina viranomaisten ja muiden toimijoiden yhteistoimintaa sekä viestintää. Sen sijaan poikkeusolot ovat valmiuslain mukaisesti sellainen yhteiskunnan tila, jossa on vakavia häiriöitä tai uhkia ja, jonka seurauksena viranomaisille mahdollistetaan tavallisesta poikkeavia toimia. Valtioneuvosto toteaa poikkeusolot alkaneeksi yhdessä tasavallan presidentin kanssa. Poikkeusolojen viranomaisten toimet muistuttavat normaaliolojen toimia, mutta keinot, ensisijaisuus ja tehtävien määrä vaihtelee. Poikkeusoloissa toimiminen saattaa myös sisältää suojassa toimimista.

Pro gradu -tutkimuksen varsinaisen teoreettisen viitekehyksen ensimmäinen osa koostuu kokonaisturvallisuudesta ja siihen liittyvistä yhteiskunnan kriittisten toimintojen luvusta sekä poikkihallinnollisuuden luvusta. Valtioneuvoston (2010, s. 74) julkaisun mukaan valtioneuvoston kanslia aloitti tarkastelemaan varautumista laajan turvallisuuskäsitteen kautta vuonna 2010 ensimmäisen kerran, jolloin kokonaismaanpuolustuksesta aloitettiin käyttämään käsitettä kokonaisturvallisuus. Kokonaisturvallisuuden käsite antaa tarkemman kuvan varautumisesta erilaisiin uhka- ja häiriötilanteisiin. Teoreettisen viitekehyksen toisessa osassa käsitellään varautumis- ja jatkuvuudenhallintaa sosiaali- ja terveydenhuollossa omana osa-alueenaan sekä siihen liittyviä lähikäsitteitä kuten

jatkuvuussuunnittelua, riskienhallintaa, ennakointia, häiriötilanteen hallintaa ja yhteistoimintaa osana jatkuvuuden prosesseja. Tärkeiden käsitteiden lisäksi pro gradu -tutkimuksen teoriaosuudessa esitellään varautumiseen ja jatkuvuuteen liittyviä malleja kuten KUJA- mallia sekä riskienhallintaan liittyvää PPRR- mallia, jossa on huomioitu sosiaali- ja terveydenhuollon konteksti.

2 Kokonaisturvallisuus

Valtioneuvoston (2010, s. 74) periaatepäätöksen mukaan valtioneuvoston kanslia aloitti tarkastelemaan varautumista laajan turvallisuuskäsitteen kautta vuonna 2010 ensimmäisen kerran, jolloin kokonaismaanpuolustuksesta aloitettiin käyttämään käsitettä kokonaisturvallisuus. Käsite kokonaisturvallisuus antaa tarkemman kuvan varautumisesta erilaisiin uhka- ja häiriötilanteisiin, jonka vuoksi tässä teoriaosuudessa pureudutaan erityisesti kokonaisturvallisuuden sisältöön varautumisen kontekstissa. Turvallisuuskomitean julkaisussa Kielenniva (2018, s. 9) tuo esille yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa määritellyt kriittiset toiminnot, jotka esitellään tässä teoriaosuudessa. Esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon tietyt palvelut kuuluvat kriittisiin toimintoihin, jotka ovat elintärkeitä yhteiskunnan toimivuuden kannalta, ja niitä on ylläpidettävä kaikissa olosuhteissa.

Yhteiskunnan varautuminen Suomessa tapahtuu kokonaisturvallisuutta tukevien rakenteiden perusteella, jonka seurauksena yhteiskunnan elintärkeät toiminnot turvataan viranomaisen, elinkeinoelämän, järjestöjen ja kansalaisten yhteistoiminnan tuloksena (Kielenniva, 2018, s. 9). Sisäministeriön kansallisen riskiarvion 2018 mukaan yhteiskunnan elintärkeät toiminnot ovat niitä toimintoja, jotka ovat välttämättömiä yhteiskunnan toimivuuden kannalta ja niiden turvaamisessa otetaan huomioon oikeusvaltioperiaate (Sisäministeriö, 2019, s. 9–10). Valtioneuvoston periaatepäätöksessä (2017) ja yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa turvallisuuskomitea (2017, s. 14) tuo esille yhteiskunnan elintärkeät toiminnot, joita ovat kuvan 1 mukaisesti esitetyt osa-alueet kuten johtaminen, kansainvälinen- ja EU-toiminta, puolustuskyky, sisäinen turvallisuus, talous, infrastruktuuri, huoltovarmuus, väestön toimintakyky- ja palvelut sekä henkinen kriisinkestävyys.



Kuva 1. Yhteiskunnan elintärkeät toiminnot (Turvallisuuskomitea, 2017, s. 14).

2.1 Yhteiskunnan elintärkeät toiminnot ja johtaminen

Turvallisuuskomitean (2017, s. 15) mukaan johtaminen luo perustan muiden elintärkeiden toimintojen varmistamiselle. Johtamiskykyisyys on pystyttävä turvaamaan kaikilla toimintatasoilla ja kaikenlaisissa tilanteissa. Varautumisen johtamisesta todetaan, että johtamiselta vaaditaan tilanneymmärrystä ja tiivistä yhteistyötä viestinnän kanssa häiriötilanteissa (Kuntaliitto, 2020, s. 29). Turvallisuuskomitean (2017, s. 15) mukaan, johtaminen liittyy kokonaisuudessaan varautumiseen sekä valmiuteen. Uhkien hallinta edellyttää turvallisuustoimijoiden yhteistoimintaa johtamisen ohella, jotta kokonaisturvallisuuden toteutuminen voidaan varmistaa. Varoitus- ja ennakointijärjestelmät ovat myös tärkeässä roolissa, jotta erilaiset häiriötilanteet voidaan ennakoida sekä sen lisäksi minimoida häiriötilanteesta johtuvat negatiiviset vaikutukset.

Johtamiselta voidaan odottaa selkeää johtovastuuta, toimijoiden roolien asettamista etukäteen ja toimivaltaisen viranomaisen päätöksentekoa (Turvallisuuskomitea, 2017, s.

15). Wilsonin (2020, s. 279–293) artikkelissa oppeja Uuden Seelannin lähestymisestä koronavirus pandemiaan arvioidaan hallituksen tärkeimpiä toimia häiriötilanteessa, jonka mukaan olennaista on luoda yhteinen tavoite häiriötilanteen hoitamiseksi ja minimoida haitat elämän edellytyksille sekä toimeentulolle. Toisena tärkeänä asiana hän mainitsee asiantuntijuudella johtamisen, jolloin faktat perustetaan tieteellisesti todettuihin seikkoihin. Hovi (2018, s. 34) toteaa, että vastuujako tulee säilyttää mahdollisimman samanalaisena niin normaalioloissa, häiriötilanteessa kuin poikkeusoloissakin. Turvallisuuskomitean (2017, s. 15–16) mukaan, johtamisessa korostuu tilanneymmärrys, kriisiviestintä, tiedon tehokas jakaminen tekniset ratkaisut huomioiden, toiminnan jatkuvuuden hallinta ja yhteistoiminta. Toimivaltaisen viranomaisen vastuulla on johtaa häiriötilanteen toiminnan operatiivista käytäntöä. Operatiiviseen toimintaan kuuluu häiriötilanteen hallinnan toimenpiteet, viestintä ja tiedottaminen ennalta määritettyjen säännöksiä mukaisesti.

Häiriötilanteen hallinta koostuu valmiussuunnittelusta, koulutus- ja harjoitustoiminnasta alueellisella sekä paikallisella tasolla (Hovi, 2018, s. 37). Poikkihallinnollinen yhteistyö on tärkeää häiriötilanteen hallinnassa (Turvallisuuskomitea, 2017, s. 15). Wilson (2020, s. 279–293) toteaa, että hallinnon tulee edistää yhtenäisyyttä, joka toimii avaintekijänä häiriötilanteen vastaamistoimissa. Lisäksi turvallisuuskomitea (2017, s. 15–16) korostaa, että oikea-aikaisella tilanteeseen reagoinnilla on suuri merkitys häiriötilanteen hallinnassa. Häiriötilanteen lainsäädännöllinen puoli korostaa toimimista normaalin lainsäädännön mukaisesti. Valtioneuvoston kanslialla on mahdollisuus kutsua koolle valmiuspäällikkökokouksen, jos tilanne sitä edellyttää. Myös erikseen voidaan perustaa erillinen nimettävä kokoonpano valmistelemaan jonkin tietyn tilanteen asioita. Sen sijaan valtion johdossa toimivaltainen ministeriö johtaa toimintaa, pääministeri johtaa valtioneuvoston toimintaa ja edustaa maata Eurooppa neuvostossa sekä johtaa käsittelyä valtioneuvoston yleisten istuntojen aikana, hallituksen neuvotteluissa sekä ministerivaliokunnissa. Voidaan todeta, että pääministerin rooli on merkityksellinen häiriötilanteen hallitsemisessa ja varautumisessa. Kriisien ulkopoliittisena johtajana toimii tasavallan presidentti yhteistoiminnan kautta valtioneuvoston kanssa.

Wilsonin (2020, s. 279–293) mukaan Uudessa-Seelannissa on havaittu myös erilaisia johtamiskäytäntöjä, jotka helpottavat selviytymään häiriötilanteen aiheuttamista ongelmista. Niistä esimerkkinä voidaan nostaa hälytysjärjestelmät, joiden hälyttäessä perheet, järjestöt ja muu yhteiskunta ymmärtää häiriötilanteen asteen sekä samalla ne hallituksen asettamat toimet, joita tilanteen eri vaiheissa tulee tehdä. Wilsonin mainitsemat muut johtamiskäytännöt ovat suunnittelu, relevanttien tietojen ja taitojen parantaminen sekä luovien vastaamistoimien kehittäminen.

2.1.1 Kansainvälinen ja EU-toiminta

Mero ja Raunu (2009, s. 5) toteavat, että globalisoituvassa maailmassa turvallisuuden haasteet luovat keskinäisriippuvuuden verkoston, jonka seurauksena uhkien kohdatessa voi aiheutua mittavia vaikutuksia lyhyellä reagointiajalla. Kansainväliseen toimintaan on muodostumassa käsite verkottuneisuudesta turvallisuudesta. Esimerkiksi Leavitt ja Kieffer (2006, s. 308) tuovat esille, miten useaan tekijään luonnonkatastrofit vaikuttavat tuoden esille keskinäisriippuvuudet kansainvälisesti erityisesti kyberinfrastruktuurin ja logistisen infrastruktuurin osalta, kun taas Brattberg ja Rhinard (2013) korostava EU:n vahvaa toimijuutta kansainvälisten häiriötilanteiden hallinnassa kuten Haitin maanjäristyksessä. Turvallisuuskomitean (2017, s. 17) mukaan kansainvälinen toiminta koskettaa jokaista yhteiskuntamme tasoa ja alaa. Kansainvälisessä yhteistyössä keskeistä on EU- turvallisuusyhteistyö ja sillä on vaikutuksia hallinnonalojen turvallisuussuunnitteluun.

Kansainväliseen päätöksentekoon osallistuminen on olennaista häiriötilanteessa. Tsalamouni (2022) tuo artikkelissaan esille esimerkin kansainvälisestä päätöksenteosta häiriötilanteessa, kun Covid-19 pandemian selättämisen yhteydessä Euroopan komissio ja jäsenvaltioiden johtajat yhdessä sopivat häiriötilanteesta palautumisesta sekä pitkän aikavälin budjetista, jonka tarkoituksena oli tukea palautumista sekä jatkuvuuden hallintaa. Turvallisuuskomitean (2017, s. 17) mukaan häiriötilanteissa ministeriöiden ja julkisen hallinnon tehtävänä on ottaa osaa EU:n päätöksentekoon, parantaa yhteyksiä muihin valtioihin sekä rakentaa Suomen toimintaedellytyksiä yhteistoimintajärjestelyissä.

Jokaisen ministeriön vastuulla on hoitaa omaan toimintaansa liittyvät EU- ja kansainvälisyyden asiat. Valtioneuvoston kanslian vastuulla on sovittaa yhteen EU:ssa päätettävien asioiden valmistelu sekä niiden käsittely, kun taas ulkoasiainministeriöllä on avustava ja konsultoiva rooli sekä he pyrkivät parantamaan Suomen kykyä vastata ulkomaisiin avun tarpeisiin ja avun vastaanottamiseen myös muilta mailta.

Valtioneuvoston kanslian (2014, s. 11) julkaisussa todetaan, että Suomi ottaa osaa kansainväliseen siviilikriisinhallintaan edistäen rauhaa, tasa-arvoa, oikeusvaltioperiaatetta ja kokonaisvaltaisuutta huomioiden humanitäärisen avun puolueettomuuden. Suomi osallistuu myös kansainväliseen sotilaalliseen kriisinhallintaan tarpeen niin vaatiessa (Vnk, 2014, s. 11). Globaaleja uhkia pyritään ennaltaehkäisemään esimerkiksi kestävän kehityksen, ihmisoikeuksien ja demokratian tukemisen kautta (Turvallisuuskomitea, 2017, s. 17). Lisäksi olennainen osa kriisinhallintaa on kuntatasolla tehtävä kansainvälinen yhteistyö, jota tehdään tiiviisti kansainvälisten järjestöjen ja viranomaisten kanssa (Kuntaliitto, 2020, s.11). Suomalaisen yhteiskunnan tärkeä työväline on diplomatian keinojen käyttäminen kriisi tai häiriötilanteissa (Pöhlö, 2018, s. 51).

2.1.2 Puolustuskyky ja sisäinen turvallisuus

Mero ja Raunu (2009, s. 11–12) toteavat, että Suomen kriisivalmiuden nykytila on keskeisesti tekemisessä kansainvälisen kehityksen kanssa. Kansallista häiriöherkkyyttä lisää Suomen syrjäinen sijainti, riippuvuus ulkomaankaupasta ja talouden koko ajan kasvava kiinnittyneisyys kansainvälisiin ulottuvuuksiin. Lisäksi luonnon ääri-ilmiöiden yleistyminen, energiantuotannon riippuvuus ja sotilaallisen kriisinhallinnan operaatioiden muutos vaatii niin kansallista kuin kansainvälistäkin tarkastelua. Uhkien verkottuneisuus lisää puolustuskyvykkyyteen vaikuttavien ratkaisujen kehittämistä. Turvallisuuspoliittisesta näkökulmasta Suomen puolustuskyky tulee keskittymään valtioiden väliseen yhteistyöhön sekä liittoumiin eri toimijoiden kanssa. Puolustuskyvyssä tulee korostumaan kahden väliset sopimukset, Euroopan unionin ja Naton turvallisuusrakenteet. Normaalioloissa puolustusvoimat antavat virka-apua yleisen järjestyksen ylläpitämiseen ja yhteiskunnan toimintojen varmistamiseen sekä osallistuvat pelastustoimintaan ja terrorismirikosten

ehkäisyyn (Turvallisuuskomitea, 2017, s. 18). Tarvainen (2012 s. 24) tuo kuitenkin esille, ettei valtion rajoja ylittäviin uhkiin voida vastata ainoastaan perinteisin sotilaallisin hallintakeinoin, vaan se edellyttää uudenlaisia turvallisuusympäristön hallintakeinoja.

Sisäministeriön (2021, s. 19–20) julkaisun mukaan sisäministeriön hallinnonalalla on päävastuu sisäisen turvallisuuden varmistamisesta ja sen edistämisestä kansallisessa hallinnossa. Sisäministeriön julkaisusta käy ilmi myös, että sisäisen turvallisuuden tehtävänä on ennaltaehkäistä rikoksia yhteiskunnassa ja hallita sen ääri ilmiöitä sekä kehittää sisäistä turvallisuutta valtakunnallisesti yhdessä poliisin ja puolustusvoimien kanssa. Leskinen ja Virta (2006, s. 223–224) tuovat esille, että sisäisen turvallisuuden käsite ja toiminta käytännössä nähdään laajana sekä samalla poikkihallinnollisena. Sisäisen turvallisuuden kohentaminen ei ole myöskään pelkästään viranomaisten toimintaa, vaan se koskettaa eri toimijoita kuten elinkeinoelämää, yhteisöjä ja yksityisiä henkilöitä omissa toimintaympäristöissään. Toisaalta taas viranomaisten tehtäväkentät ovat kasvaneet sisäiseen turvallisuuteen liittyen ja näin ollen se edellyttää yhteistyötä myös kansainvälisessä kontekstissa.

Turvallisuuden tunne on merkittävässä roolissa edistämässä sisäistä turvallisuutta yhteiskunnassa. Himberg (2018, s. 73) toteaa artikkelissaan, että turvallisuudentunteeseen vaikuttaa turvallisuustilanteen lisäksi taloussuhdanteet, työllisyystilanne ja mahdolliset meillä olevat yhteiskunnalliset muutokset. Sisäisen turvallisuuden toimijoita ovat sisäministeriön ohella poliisi ja puolustusvoimat. Tämän lisäksi rajavartiolaitoksella on tärkeä tehtävä sisäisen turvallisuuden osalta. Sisäistä turvallisuutta voidaan ylläpitää varmistamalla yhteiskunnan sisäisen infrastruktuurin toimiminen (Turvallisuuskomitea, 2017, s. 19).

Pelastustoimen rooli nähdään tärkeänä varautumisessa (Puustinen, 2021, s. 98). Sisäministeriön (2016, s. 12–13) julkaisussa todetaan, että pelastustoimi tuottaa palveluja yhteiskunnan häiriötilanne valmiuteen liittyen niin normaali kuin poikkeusoloissakin. Pelastustoimella on hallussaan riskianalyysi koko yhteiskuntaa koskevista riskeistä ja näin

ollen he pystyvät varautumaan niihin tehokkaasti. Turvallisuuskomitean mukaan (2017, s. 20) sosiaali- ja terveydenhuolto sekä ensihoito vastaavat kunnan asukkaiden välittömästä avusta niin normaalioloissa kuten poikkeusolojen varautumisessakin. Tämän lisäksi järjestöjen ja vapaaehtoistoimijoiden rooli on olennainen pelastustoimen aputehtävissä.

Väestön suojaaminen kuuluu yhteiskunnan elintärkeisiin toimintoihin sisäiseen turvallisuuteen liittyen. Ström (2007, s. 49) tuo esille, että väestön suojaamisen tehtävänä on varmistaa ihmisten siirtyminen väestönsuojatiloihin vaaran uhatessa. Kuntien tehtävä on huolehtia, että väestönsuojat ovat asianmukaisia ja toimintakunnossa. Sen sijaan suojausohjeet tulevat pelastusviranomaisilta. Sisäiseen turvallisuuteen liittyy myös hätäkeskustoiminta. Hätäkeskuspalveluiden tehtävä on tukea pelastustoimea, poliisia, sosiaali- ja terveystoimea, rajavartiolaitosta sekä avustavia toimijoita kuten järjestöjä kiireellisissä tehtävissä (Sisäministeriö, 2022, s. 13).

2.1.3 Talous, infrastruktuuri ja huoltovarmuus

Huoltovarmuuskeskus on suuressa roolissa elintärkeiden toimintojen ylläpitämisessä. Ensisijainen keino suomalaisessa yhteiskunnassa huoltovarmuuden parantamiseksi viime vuosikymmenien ajan on ollut varautumisen kyvyn rakentaminen, häiriötilanteiden sietämisen ja palautumisen harjoittaminen, resilienssin ja jatkuvuuden hallinnan verkostojen johtaminen sekä huoltovarmuuskeskuksen materiaallinen varautuminen (HVK, 2020, s. 6). Turvallisuuskomitean (2017, s. 20) mukaan talouden, infrastruktuurin ja huoltovarmuuden varmistamisen avulla mahdollistetaan elintärkeiden toimintojen ylläpitämiseksi rahoitus ja muut siihen tarvittavat voimavarat. Tavoitteena elintärkeille toiminnolle on turvata välttämätön kotimainen ja kansainvälinen infrastruktuuri, organisaatiot, rakenteet ja prosessit. Rahoitusjärjestelmän vakaus ja yhteiskunnan toiminnan kannalta välttämätön rahoituspalveluiden jatkuvuus varmistetaan kaikissa olosuhteissa valvonnan, sääntelyn ja kriisinhallintavalmiuden ylläpitämisen avulla. Häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa nojaututaan erilliseen toimintamalliin ja varajärjestelmiin jatkuvuuden turvaamiseksi.

Turvallisuuskomitea (2017, s. 21) korostaa, että tietoturva-asioilla ja niiden varmistamisella on tärkeä rooli. Valtionhallinnon toimijat vievät eteenpäin tietosuojasäännösten toimeenpanoa, valvontaa ja samalla antavat neuvontaa sekä ohjeita kansalaisille kyberuhkista ja varautumisesta mahdollisiin niiden tuomiin vaikutuksiin. Varautumisen näkökulmasta useat tärkeät järjestelmät kuten logistiikka, talous, sähkö, vesi ja muut kriittisen infrastruktuurin alueet nojaavat tietokoneisiin, automaatioon ja tietoverkkoon (Leppänen ja muut, 2016, s. 290–310). Turvallisuuskomitea toteaa (2017, s. 21), että elintärkeissä toiminnoissa pyritään varmistamaan välttämättömät tieto- ja viestintäjärjestelmät sekä digitaaliset palvelut. Suomessa on erikseen kyberturvallisuusstrategia, jota noudatetaan tieto- ja kyberhäiriötilanteiden kohdalla. Kasvava riippuvuus tieto- ja viestintäjärjestelmistä aiheuttaa suuren haavoittuneisuuden riskin, jonka vuoksi kyberturvallisuuden merkitys on oleellinen yhteiskunnassa (Fjäder, 2018, s. 93–94).

Umar ja muut (2017) toteavat, että häiriötilanteista luonnonkatastrofit aiheuttavat eniten haasteita elintarvikehuoltoon liittyen, koska silloin ruoan toimittaminen saattaa olla ongelmallista. Turvallisuuskomitean (2017, s. 21) mukaan elintarvikehuollon vastuulla on Suomen väestön riittävän ravinnonsaannin turvaaminen, joka on tärkeä yhteiskunnan huoltovarmuuden kannalta. Väestön toimintakyvyn varmistamiseen edellytetään päivittäistavarahuollon turvaamista, jossa korostuu väestön omatoiminen varautuminen ruokahuollon häiriöihin. Lisäksi vesihuolto ja toimiva jätehuolto turvataan kokonaisvaltaisesti. Poikkeusoloissa olennaista on varmistaa asuminen ja rakentaminen sekä tulvariskit ja patojärjestelmät otetaan huomioon. Huoltovarmuuden ylläpitäminen on myös merkittävässä roolissa ja se mitoitetaan siten, että väestön elinmahdollisuudet, yhteiskunnan välttämättömät toiminnot, elintarvikehuollon turvaamisen toiminnot, sosiaali- ja terveyspalvelut, lääkkeet ja rokotteiden saatavuus sekä maanpuolustuksen aineelliset tarpeet eivät vaarannu. Huoltovarmuuden ylläpitämiseen tarvitaan EU:n sisämarkkinoiden sujuvuutta. Energian saatavuus varmistetaan kotimaisten toimijoiden ja kansainvälisen yhteistyön kautta.

2.1.4 Väestön toimintakyky, palvelut ja henkinen kriisinkestävyys

Turvallisuuskomitea (2017, s. 22) toteaa, että väestötoimintakyky ja hyvinvointi varmistetaan keskeisten peruspalveluiden järjestämisen avulla. Peruspalveluiden tarkoitus on mahdollistaa väestön itsenäinen selviytyminen. Yhteiskunnan toimivuus vaatii riittävän sosiaaliturvan ja sosiaalipalvelut, jotka tulee tarjota ihmisille myös häiriötilanteen ja poikkeusolojen aikana. Rapelin (2018, s. 1054–1066) mukaan sosiaalityöllä on ollut merkittävä rooli häiriötilanteiden ennaltaehkäisyssä, varautumisessa, vastaamisessa ja niistä palautumisessa, mutta kritiikkiä on esitetty myös siitä, että sosiaalityöllä tulisi olla jopa isompi rooli häiriötilanteiden johtamisessa niin kansallisesti kuin kansainvälisestikin.

Turvallisuuskomitea (2017, s. 22) tuo esille, että häiriötilanteessa kiireellisten palvelujen tarve kasvaa, koska kriisit aiheuttavat useimmiten potilaita, sosiaalitoimen asiakkuuksia ja lisääntyneitä avun tarvetta. Kuntien tehtävänä on huolehtia, että väestölle tarjotaan riittävät välttämättömät ja kiireelliset palvelut asuinpaikasta tai vuorokauden ajasta riippumatta. Kaikilla sosiaali- ja terveyspalveluiden toimijoilla on varautumisvelvollisuus ja häiriötilanteissa väestölle mahdollistetaan välttämättömät kiireelliset sosiaali- ja terveyspalvelut. Lisäksi sosiaali- ja terveydenhuollon ensihoitopalvelut toimivat kansallisena sekä alueellisena palveluna eri tilanteissa. Koulutuspalvelut varmistetaan varhaiskasvatuksesta korkea-asteelle asti.

Kriisinkestävyys liittyy läheisesti resilienssin käsitteeseen. Lääketieteellisessä tutkimuksessa resilienssiä on tutkittu jo useiden vuosikymmenien ajan ja erityisesti yksilön näkökulmasta. Vella ja Pai (2019, s. 233) määrittelevät artikkelissaan resilienssiä siten, että resilienssin käsitettä yleisesti kuvataan kyvyksi ponnahtaa takaisin tai päästä yli jostakin vastoinkäymisestä. Ylitsepääseminen on positiivinen reaktio, vaikka se usein on seurausta jostakin, luotaan pois työntävästä tapahtumasta. Sen sijaan Mölsä (2018, s. 118) käsittää henkisen kriisinkestävyuden enemmän yhteisöjen ja yhteiskunnan kyvyksi selviytyä kriisitilanteen aiheuttamista henkisistä paineista ja niiden vaikutuksista. Henkinen kriisinkestävyys on kansalaisten luottamusta toisiinsa ja toisaalta taas luottamusta yhteiskuntaan. Turvallisuuskomitea (2017, s. 22) toteaa, että kriisinkestävyys edellyttää

hallinnonalan läpileikkaavaa yhteistyötä, jonka pohja luodaan normaaliolojen aikana. Sen sijaan kriisinkestävyyden säilymiseen vaikuttaa se, miten yhteiskunta onnistuu varmistamaan elintärkeät toiminnot ja niihin liittyvät strategiset tehtävät. Kriisitilanteelle tyypillistä on, että demokraattisten organisaatioiden toimintakykyä, päättäjien ja valtiojohtajien asemaa pyritään tekemään epävakaksi, jonka vuoksi kansalaisten luottamus viranomaisiin on tärkeässä roolissa kriisitilanteiden aikana.

Turvallisuuskomitea (2017, s. 23) tuo esille, että väestön henkisen kriisinkestävyyden kannalta olennaista on hallita stressitekijöitä ja mahdollistaa mahdollisimman samankaltainen toiminta yhteiskunnassa häiriötilanteessa kuin normaaliolojenkin aikana. Taulukossa 1 kriisinkestävyyden ajallisesta ulottuvuudesta tuodaan esille olennaiset toimet normaaliolojen aikana ja miten yhteiskunnan eri toimijat voivat vaikuttaa turvallisuuden tunteen vahvistamiseen yhteiskunnassa. Yksilöt vaikuttavat oman ja lähiyhteisön turvallisuusnäkökulmien kohentamiseen, järjestöillä sen sijaan on vaikutus turvallisuuskulttuurin eteenpäin viemisessä ja kansalaisten aktivoimisessa turvallisuustyöhön. Lisäksi järjestöt tarjoavat informaatiota väestön turvallisuustarpeista ja tuovat sen esille yhteiskunnan päätöksentekijöiden tueksi.

Taulukko 1. Kriisinkestävyyden ajallinen ulottuvuus.

Henkisen kriisinkestävyyden ajallinen ulottuvuus		
Normaaliolojen toiminta	Kriisinaikainen toimintakyky	Toipumisen toimintakyky
Henkisen kriisinkestävyyden luominen perustuen normaaliolojen toimintaan	Toimijoiden yhteistyöstä yhteistoimintaa	Toimijoiden yhteistyö olennaista
Tasa-arvoisen, turvallisen ja demokraattisen yhteiskunnan luominen sekä ylläpitäminen	Toimijoiden selkeä roolitus ja vastuu	Toipumista edistävien toimien järjestäminen kriisin jälkeen
Sujuva yhteiskuntajärjestelmä ja valmius varautua	Normaaliolojen rakenteiden ylläpitäminen	
	Perustarpeista huolehtiminen	

2.1.5 Poikkihallinnollisuus

Wallenius ja muut (2022, s. 186) toteavat, että poikkihallinnolliset päämäärät näkyvät 2000-luvun politiikan keskiössä. Poikkihallinnollisuuden tehtävä on vahvistaa julkishallintoa edistämällä toimijoiden välistä tiedonkulkua ja vähentämällä hallinnon alojen välistä siiloutumista. Haasteita poikkihallinnollisen strategian toteuttamisessa on kuitenkin havaittu, kun toimintatavat ovat olleet ristiriidassa aikaisemmin stabilisoitujen hallinnan rakenteiden ja toimintamallien sekä uskomusten kanssa.

Wallenius ja muut (2022, s. 187) määrittelevät poikkihallinnollisuuden julkishallinnon hallinta-ajatteluksi, jonka mukaan eri hallinnonalojen tai ministeriöiden vastuualueelle kuuluvia toimintoja pyritään hallinnoimaan ja koordinoimaan yli hallintorajojen. Poikkihallinnollisuuden lähikäsitteitä ovat yhteistyö ja koordinointi. Yhteistyöhön viittaava käsite korostaa toimijoiden omista mielenkiinnoista johtuvaa yhteistyöhön kohdistuvaa uudelleenjärjestäytymistä, kun taas koordinointi tarkoittaa strategista ja tavoitteellista yhteistyötä, joka perustuu usein hallinnon toimijoiden vallitseviin politiikkaohjelmiin. Tutkimuksessani tarkoitettu poikkihallinnollisuus viittaa enemmän koordinoinnin näkökulmaan aiheesta.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2021, s. 13) nostaa myös toisen olennaisen näkökulman poikkihallinnollisuuteen liittyen. Tavoitteena on ollut luoda suurempia kokonaisuuksia hallinnossa, mutta samalla tehostaa sitä sekä sen lisäksi on pyritty *whole-of-government*-ajatteluun, josta tällä hetkellä käytetään nimitystä ilmiölähtöinen hallinto. Raisio ja muut (2018, s. 30) toteavat, että politiikkatoimien ilmiölähtöinen tarkastelu edellyttää horisontaalista tiedolla johtamista, jossa keskitytään erityisesti rajapinnat ylittävään tiedon yhtenäistämiseen.

Häiriötilanteet vaativat selkeää johtamisvastuiden jaottelua, yhteistä tilannekuvaa ja yhteisiä toimintamalleja. Valtiontalouden tarkastusviraston (2021, s. 34) mukaan poikkihallinnollisuus olisi vastaus tämänhetkisellemme pirstaloituneelle hallinnolle, jossa kokonaiskuvat jäävät epämääräisiksi, johtajuudet ja roolit ovat epäselkeitä, tietopohja

päätöksenteolle on hajanaista sekä politiikan ja hallinnon välillä on tunnistettavissa jännitteitä. Poikkihallinnollisuuden kautta on mahdollista lisätä neutraalia vuorovaikutusta ja riittävän ulkopuolista sekä puolueetonta näkökulmaa ongelmien käsittelyssä (Valtiontalouden tarkastusvirasto, 2021, s. 35).

3 Varautuminen ja jatkuvuudenhallinta sosiaali- ja terveydenhuollossa

Tässä luvussa käsitellään varautumista ja jatkuvuudenhallintaa sosiaali- ja terveydenhuollon osa-alueena sekä siihen liittyviä lähikäsitteitä kuten jatkuvuussuunnittelua, riskienhallintaa, ennakointia, häiriötilanteen hallintaa ja yhteistoimintaa osana jatkuvuuden prosesseja. Tutkimuksen teoria toimii viitekehyksenä lopullisille tuloksille ja niiden välillä pyritään saamaan aikaan kattavaa koherenssia, joka on ymmärretysti esitetty. Puustinen (2021, s. 90–95) toteaa, että vuoden 2010 yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa ei ollut mainintaa jatkuvuudenhallinnan käsitteestä, kun sen sijaan siinä oli maininta huoltovarmuudesta ja varautumisesta. Jatkuvuudenhallinta sana löydettiin ensimmäisen kerran kuntien varautumiseen liittyvästä, varautuminen- ja jatkuvuudenhallinta-oppaasta, jossa se määriteltiin prosessiksi, jonka avulla tunnistetaan toiminnan uhat sekä vaikutukset ja rakennettiin toimintamalli toimintakyvyn hallitsemiselle (Puustinen, 2021, s. 95).

Baker (2014, s. 447) tuo esille, että aikaisempien tutkimusten mukaan on todettu, että varautuminen sekä jatkuvuudenhallinta sosiaali- ja terveydenhuollossa on myös hyvin pitkälle riippuvainen yhteiskunnallisesta ja kulttuurillisesta tilasta sekä miten ne omassa kontekstissaan nähdään. Baker osoittaa, että on täysin eri asia lähestyä varautumista ja jatkuvuuden hallintaa luonnonkatastrofien näkökulmasta kuin terveyttä uhkaavien häiriötilanteiden aspektista. Lisäksi varautuminen ja jatkuvuuden hallinta nähdään erilaisissa valtioissa sekä kulttuureissa toisella tavalla kuin suomalaisessa yhteiskunnassa. Tutkimuksessa keskitytään suomalaisen yhteiskunnan varautumiseen ja jatkuvuudenhallintaan. Sosiaali- ja terveysministeriön (2019b, s. 10) julkaisuissa todetaan, että sosiaali- ja terveydenhuollon varautuminen Suomessa perustuu normaalioloissa toimiviin palveluihin kuten yhteiskunnan varautumisen osaltakin voidaan sanoa. Normaaliolojen palveluiden toimintaan nojautuu myös häiriötilanteen ja poikkeusolojen palvelut. Sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden kohdalla erityisesti yhtenä strategisena päämääränä on palveluiden korkea toimintavarmuus ja luotettavuus, joka vaatii organisaation johdon

sitoutumista varautumisen ja toiminnan jatkuvuuden ylläpitämiseen, kehittämiseen sekä koko henkilöstöä osallistaviin varautumisen toimien toteuttamiseen. Lainsäädäntö edellyttää viranomaisilta tiettyä varautumisen astetta normaali- ja poikkeusoloissa, johon vedoten myös sosiaali- ja terveydenhuollon osalta voidaan varautumis- ja jatkuvuudenhallinnan toimenpiteitä edellyttää.

Varautumisen yhtenä päätehtävänä on varmistaa tehtävien mahdollisimman saumaton hoitaminen ilman häiriöitä, ja säännönmukaisuudesta poikkeavat toimet häiriötilanteen sekä poikkeusolojen aikana (STM, 2019b, s. 13). Fitzgerald (2016, s. 147–148) tuo artikkelissaan esille, että ennaltaehkäisy ja varautumisen perustana toimii resilienssin rakentaminen. Hyvönen ja muut (2019, s. 4–9) toteavat resilienssin turvallisuuspoliittisena käsitteenä ymmärrettävän siten, että se viittaa kykyyn käsitellä kriisien vaikutuksia ja adaptoitua häiriötilanteiden jälkeisiin olosuhteisiin. Resilienssiä määritellään teoksessa kahdella tavalla: resilienssi kuvaa fyysisille rakenteille ominaista piirrettä kuten kestävyys tai taipuminen ilman katkeamista tai, toisaalta sen avulla voidaan kuvata organisaatioille, järjestelmälle, yhteisölle tai yksilölle tyypillistä ominaisuutta, joka kertoo valmiudesta palautua vastoinkäymisistä. Näin ollen voidaan todeta, että Hyvösen ja muiden määrittelyn mukaan, organisaation resilienssin taso ohjaa häiriötilanteesta palautumista.

Mcknight ja Linnenluecke (2016) käyttävät käsitettä resilientit yhteisöt niistä, jotka ovat panostaneet varautumiseen, reagoivat ja toipuvat häiriötilanteista sekä palaavat jatkuvuudenhallinnan kautta positiivisille raiteille huomattavista vaikeuksista huolimatta. Fitzgerald (2016, s. 147–148) jatkaa, että resilienssistä voidaan huolehtia normaaliolojen aikana panostamalla riittävästi perusrakenteisiin kuten sosiaali- ja terveydenhuollon organisaatioissa parempien turvajärjestelmien rakentamiseen sekä ei-rakenteellisiin lähtökohtiin kuten tarkempiin hygieniaohjeisiin flunssakauden aikana. Organisaation varautumiselle ja jatkuvuudenhallinnalle voidaan nostaa (STM, 2019b, s. 13) myös toinen näkökulma, jonka perusteella kriittiset toiminnot tulee olla määritetty etukäteen. Kriittiset toiminnot ovat nimensä mukaan tärkeässä roolissa ja niitä kohtaavat uhkat tulee identifoida sekä arvioida uhkien vaikutukset organisaation toiminnalle. Sen lisäksi sosiaali- ja

terveydenhuollon organisaation tulee rakentaa toimintamalli vakaviin häiriötilanteisiin varautumiseen.

Hamnett (2000, s. 428) toteaa, että jatkuvuudenhallinnan politiikassa tulisi ohjautua häiriötilannekeskittyneestä järjestelmästä kestävien yhteiskuntien rakentamiseen ja parhaiden johtamiskäytäntöjen tavoitteluun kehittämällä resilienttejä yhteisöjä. Voidaan todeta, että jatkuvuudenhallinnan ensisijaisin tavoite (STM, 2019b, s. 13) on mahdollistaa organisaation toimintakyvyn säilyttäminen häiriötilanteissa ja samalla minimoida niiden haitalliset vaikutukset toimintaan. Varautumisen ja jatkuvuudenhallinnan päämääriin kuuluu myös saavuttaa valmius, jolla organisaatio voi ennaltaehkäistä siihen kohdistuvia uhkia ja vastata niihin tehokkaasti. Sosiaali- ja terveydenhuollon varautumista ja jatkuvuudenhallintaa on ohjeistettu kuntaliiton (2015, s. 2) tekemän KUJA-mallin mukaisesti (taulukko 1), jossa jatkuvuudenhallinnan kokonaisuus on jaettu neljään eri moduuliin. Lisäksi jokainen näistä moduuleista on jaettu edelleen kuuteen osaan. Moduulit linkittyvät neljään teemaan, jotka ovat sovellettavissa kaikkiin moduuleihin. Neljä eri teemaa koostuvat ulkoisista asiantuntijapalveluista, koordinoinnista ja sisäisistä asiantuntijapalveluista, täydennyskoulutuspalveluista ja tukemisesta sekä verkostoista. Johdon rooli korostuu moduuli 1 ja 2:n kohdalla, kun taas yhteistyö nähdään suuressa roolissa moduulin 3 ja 4 osalta.

Taulukko 2. Jatkuvuuden hallinnan kokonaisuus KUJA-malli.

Moduuli 1, jatkuvuudenhallinnan johtamien	Moduuli 2, toimintavarmuuden kehittäminen	Moduuli 3, häiriö- ja kriisisuunnittelu	Moduuli 4, häiriönhallinta ja kriisijohtaminen
Nykytilan arviointi	Toimintavarmuuden prosessien luominen	Suunnitelmien ja toimintamallien rakentaminen	Tilannekuvan luominen ja sen ymmärtäminen
Johdon tahtotilan asettaminen	Liittäminen osaksi talouden ja toimintasuunnitelman prosessia	Johtamisen vaatimusten asettaminen	Reagointi tapahtumiin ja hälyttäminen
Kehittämisen määrittäminen	Olellaisten toimintojen identifioiminen	Yhteistyö viranomaisten kanssa	Kriisijohtamisen aloittaminen

Moduuli 1, jatkuvuudenhallinnan johtamisen	Moduuli 2, toimintavarmuuden kehittäminen	Moduuli 3, häiriö- ja kriisisuunnittelu	Moduuli 4, häiriönhallinta ja kriisijohtaminen
	ja ensisijaisuuden määrittäminen		
Perusteet, ohjeistuksen ja vastuiden jakaminen	Uhkien ja riskien hallitseminen	Poikkeusoloihin varautumisen toimenpiteet	Toiminta häiriötilanteessa
Organisointi, voimavarat ja osaamisen esiin tuominen	Sopimuskumppaneiden huomiointi	Perehdyttäminen ja toimeenpano	Informointi ja kriisiviestiminen
Seuranta ja ohjaaminen	Sopimuskumppaneiden arviointi	Kouluttaminen ja yhteisharjoittelu	Toipuminen häiriötilanteesta ja toiminnan arviointi

Kuntaliiton (2015, s. 2) ohjeen mukaan ensimmäisen moduulin tavoitteena on jatkuvuudenhallinnan johtaminen, nykytilanteen hahmottaminen ja kehittämiskohteiden määrittäminen. Sen sijaan toinen moduuli keskittyy jatkuvuudenhallinnan taustalla tapahtuviin prosesseihin ja toimintamallien rakentamiseen. Lisäksi toisessa moduulissa on tarkoitus nostaa jatkuvuudenhallinnan huomiointia suurempaan rooliin toimintamallien luomisen yhteydessä. Kolmannen moduulin tehtävänä on varautumistyön prosessoiminen kuten suunnittelun, koulutuksen ja harjoittelun esiintuominen. Neljännen moduulin painopiste on suorittamiskyvyssä häiriötilanteessa.

Korhonen & Ström (2012, s. 9) tuovat esille teoksessaan kunnan valmiussuunnitelman yleisen osan mallista ja ohjeesta sen käyttöön, että valmiussuunnittelu ja valmiussuunnitelma, jotka ovat olennainen osa varautumista, voidaan kohdentaa kolmelle tasolle. Ensimmäisellä tasolla valmiussuunnittelu ja valmiussuunnitelma voi olla strateginen sekä linjaava suunnitelma, jonka tehtävänä on luoda yhteisiä suuntaviivoja organisaation toiminnassa ja sitä voidaan kutsua myös varautumissuunnitelmaksi. Suunnitelma voi olla silloin osa organisaation kokonaisvaltaista turvallisuuspolitiikkaa, turvallisuuden strategista hallintaa tai riskienhallitsemista. Toisella tasolla valmiussuunnitelma voidaan nähdä operatiivisena suunnitelmana niistä toimintamalleista ja siitä, miten häiriötilanteen eri skenaarioissa lähdetään toimimaan

sekä miten häiriötilanteesta toipumiseen pyritään. Kolmannella tasolla valmiussuunnitelma on asiakirja, johon kirjataan käytössä olleet varautumistoimenpiteet ja samalla se toimii tiedonsäilyttämisen sekä niiden eteenpäin välittämisen apuna. Valmiussuunnittelu on jokatapauksessa organisaatiolle kokonaisuudessaan konsultatiivinen ja analyttinen prosessi, jonka päätehtävänä on helpottaa toimintaa uhkaavien riskien hallintaa sekä niihin vastaamista (Cannadine & Hegner, 2016, s. 157).

3.1 Jatkuvuudenhallinta ja sen prosessit

Jatkuvuuden hallinnan prosessit tulee kuvata valmiussuunnitelmassa (STM, 2019b, s. 25). Valmiussuunnittelussa tulee ottaa huomioon organisaation normaalia toimintaa kohtavien uhkien lisäksi laajempi aspekti hahmottaen myös sellaiset riskit, jotka kohtaavat koko yhteisöä, ei vain pelkästään yksittäistä organisaatiota (Cannadine & Hegner, 2016, s. 156). Valmiussuunnitelmaan on tärkeää kirjata miten johtaminen, koordinointi ja suunnittelu organisaatiossa järjestetään sekä miten vastuut jakautuvat ja miten resursointi toteutetaan (STM, 2019b, s. 25). Myös Cannadine ja Hegner (2016, s. 156) pitävät artikkelissaan olennaisena johtamisen ja häiriötilanteen vastaamisen dokumentointia.

Valmiussuunnitelmaan merkitään lisäksi se, miten varautuminen ja riskienhallinnan riittävä osaaminen voidaan turvata koulutuksen tai muiden keinojen avulla (STM, 2019b, s. 25). Harjoittelun merkityksellä on korostunut asema varautumisessa (Cannadine & Hegner, 2016, s. 157). Valmiussuunnitelmassa avataan (STM, 2019b, s. 25) vastuunjaot ja varautumista sekä valmiutta tukevat rakenteet. Organisaation valmiussuunnittelu pohjautuu aina siihen henkilöstömitoitukseen, joka voidaan valjastaa organisaation käyttöön normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeusolojen aikana. Lisäksi varautumisen asteen nostamisen perusteet on tärkeää avata valmiussuunnitelman yhteydessä (STM, 2006, s. 11).

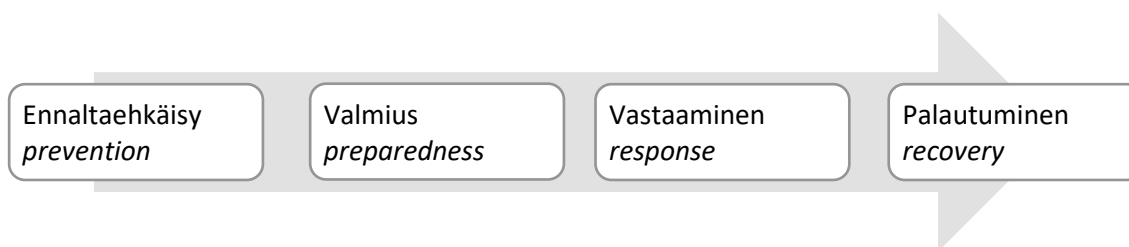
Sidorenko ja Demidenko (2017) toteavat, että lisääntyvässä määrin organisaatioissa tulee eteen epävarmuutta tuovia tilanteita ja riskejä, joihin tulee pystyä varautumaan niiden

määrää ja vaikutuksia vähentämällä. He pitävätkin tulevaisuudessa riskienhallinnan trendinä integraatiota, kulttuuria, osallistumista ja kompetensseja. Integraatio pitää sisälleen kriittisen riskienhallinnan sisältäen vastuun ja tilivelvollisuuden kaikessa organisaation toiminnassa. Riskeihin liittyen organisaation kulttuuria tulee arvioida, jotta sitä voidaan vahvistaa. Riskien hallinnan kompetenssien tulisi olla keskiössä jopa uuden henkilön palkkaamisessa organisaatioon, jotta varautumista pidetään yllä kaikilla tasoilla.

Johdon hyväksymät organisaatioiden hallintajärjestelmät (STM, 2019b, s. 26) ovat osa organisaation toimintaa ja sitä johdetaan vuosikellon mukaisesti. Hallintajärjestelmä sisältää varautumisen pääperiaatteet, toiminnan ja menettelyohjeistuksen. Hallintajärjestelmän kuvauksessa esitetään, miten varautumista toteutetaan huomioon ottaen toiminnan ominaisuudet ja miten laajalle toiminta ulottuu. Hallintajärjestelmästä voidaan katsoa myös vastualueet ja varautumiseen kohdistuva aikataulutus. Hallintajärjestelmää voidaan katsoa kahdesta ulottuvuudesta käsin eli varautuminen oman toiminnan häiriötilanteisiin ja varautuminen poikkeaviin, yllättäviin häiriötilanteisiin, johon vastaaminen vaatii viranomaisyhteistyötä tai yhteistoimintaa muiden toimijoiden kanssa. Varautuminen prosessina kuuluu organisaation normaalitoiminnan sisälle, jonka avulla pyritään ennaltaehkäisemään sitä, ettei varautuminen olisi irrallista toimintaa organisaation muusta toiminnasta.

Meagher ja Steinhardt (2016, s. 168) esittävät artikkelissaan varautumiseen liittyvän keskeisen toimintamallin, jonka mukaan häiriötilannetta hallitaan perinteisesti seuraavasti: ennaltaehkäisy (*prevention*), valmius (*preparedness*), vastaaminen (*response*) ja palautuminen (*recovery*). Yleisesti mallia kutsutaan PPRR malliksi sen englanninkielisten termien perusteella ja se on esitelty kuviossa 1. Valtiovarainministeriö (2017, s. 11–12) toteaa julkaisussaan, että riskien hallinta on organisaatiossa tärkeässä roolissa, paitsi tavoitteiden täyttymisen osalta, mutta myös varautumisen ja jatkuvuudenhallinnan prosesseissa. Riskienhallinta on tavoitteellista toimintaa, jonka avulla pyritään tunnistamaan ja hallitsemaan riskejä, uhkia tai mahdollisuuksia. Lisäksi riskienhallinta ulottuu kaikille organisaation tasoille. Riskienhallinnassa (STM, 2019b, s. 27) oleellista on, että

riskitekijät tunnistetaan ja hallintakeinot niiden vaikutusten ennaltaehkäisyyn on asetettu etukäteen. Lisäksi toimenpiteet riskien vastaamiseen tulee määrittää. Riskienhallinnan voidaan todeta noudattavan PPRR mallin kaavaa.



Kuvio 1. Varautumisen ja jatkuvuudenhallinnan toimintamalli PPRR.

Tarrant ja Gibson (2016, s. 71–77) tuovat esille artikkelissaan, että uhkat ovat tosiasioita, mutta riskit kertovat sen, miten uhkat saattavat vaikuttaa kohdatessaan jonkun asian. Riskit voidaan jaotella laadullisesti tai määrällisesti riippuen päätöksen tekijän tarpeesta, asiayhteyden luonteesta, tyypistä tai riskistä saatavilla olevan tiedon laadukkuudesta. Sosiaali- ja terveydenhuollon organisaatioissa (STM, 2019b, s. 28) riskienhallinnan riskit jaotellaan pääsääntöisesti seuraaviin kategorioihin, taloudellisiin, strategisiin, toiminnallisiin ja vahinkoriskeihin. Varautuminen ja ennaltaehkäisevät toimintamallit kohdistuvat toiminnallisiin ja vahinkoriskeihin.

Riskienhallinnan arvioinnissa ja varautumisessa (STM, 2019b, s. 28) on tärkeää huomioida kansallinen riskiarvio, alueellinen riskiarvio ja riskit, joiden kohteena on oman toiminnan jatkuvuuden häiriöt. Sidorenko ja Demidenko (2017, s. 38) toteavat, että riskianalysissä eli riskien arvioinnissa on tärkeää kirjata vastuut riskienhallintaprosesseista, jotta organisaation johdolla on mahdollisuus suoraan ottaa osaa päätöksentekoon niihin liittyen. Organisaation riskiarviossa (STM, 2019b, s. 28) tuodaan esille myös, miten varautuminen toimii osana normaalin riskienhallinnan toteuttamista ja miten organisaation riskienhallinta suhteutetaan alueelliseen riskienhallintaan. Riskiarviossa on tärkeää hyödyntää kansallisen ja alueellisen riskiarvion uhkamalleja, jotta organisaation toiminnassa voidaan huomioida kaikki mahdolliset ja tosiasialliset riskit. Olennaiset riskianalysit liitetään osaksi varautumissuunnitelmaa.

3.2 Ennakointi ja jatkuvuudenhallinnan suunnitelmat

Varautumisessa olennaista on ennakointi. Villa Grán de Leónin ja muiden (2006, s. 23) mukaan luonnon katastrofaalisten häiriötilanteiden osalta olisi välttytty seuraamuksista, jos tapahtumien esiasteita olisi seurattu ja niistä olisi lähtenyt ennakoilta hälytys ennen kuin mittasuhteet kasvoivat liian suuriksi. Erityisesti ennakoinnissa (STM, 2019b, s. 32) tulee keskittyä hiljaisten signaaleiden havainnointiin ja arvioimiseen, koska ennakoinnin päämääränä on reagoida häiriöihin ajoissa. Hiljaisia signaaleja pyritään löytämään ympäristöstä ja sen seuranta kirjataan valmiussuunnitelmaan. Riskeistä tuotetaan asiantuntijaraportteja organisaation johdolle. Sosiaali- ja terveydenhuollossa seurattavia asioita voi olla esimerkiksi tarvikkeiden saatavuushäiriöt, henkilöstöön tai asiakkaisiin liittyvät uhkatilanteet tai työpaikan turvallisuuskulttuuriin kohdistuvat muutokset. Lisäksi kasvavista uhkista voidaan mainita lisääntynyt informaatiovaikuttaminen ja median kautta tapahtuva tietojen hankkiminen.

Sosiaali- ja terveysministeriöllä on koordinoiva, valvova sekä johtava rooli sosiaali- ja terveydenhuollon organisaatioiden varautumisessa ja jatkuvuudenhallinnassa yhdessä aluehallintovirastojen kanssa (Eskola, 2018, s. 109). Jatkuvuudenhallinnan keskeisin suunnitelma on valmiussuunnitelma (STM, 2009, s. 33–34). Hu (2017) korostaa, että valmiussuunnitelma ei ole pelkästään dokumentti, vaan myös prosessi sekä organisaation tahtotila toimia häiriötilannetta ennen, sen aikana ja sen jälkeen. Valmiussuunnitelma ei myöskään saavuta loppua, vaan sitä tulee jatkuvasti päivittää. Edellä mainittujen dokumenttien lisäksi (STM, 2009, s. 33–34) mukaan, muita suunnitelmia valmiussuunnitelman ohella voi olla organisaation kriisiviestintäsuunnitelma, eri häiriötilanteisiin liittyvät suunnitelmat sekä toimintakortit. Häiriötilanteisiin liittyviä suunnitelmia ovat palo- ja pelastussuunnitelma, pandemia-, suuronnettomuus-, evakointisuunnitelma tai muu turvallisuussuunnitelma. Valmiussuunnitelmat ovat lähtökohtaisesti julkisia, mutta niiden eri osioiden salaamista voidaan harkita. Suunnitelmissa on määritelty vastuhenkilöt, toimenpiteet, niiden seuranta ja arviointi. Toisaalta taas valmiussuunnitelmien

toteutus on aina organisaation johdon vastuulla ja ne tulee säilyttää sellaisessa muodossa, jossa niihin pääsy on mahdollista kaikenlaisissa tilanteissa.

Eskola (2018, s. 112–113) tuo artikkelissaan esille, että sairaaloilla ja terveyskeskuksilla on omat valmiussuunnitelmat suuria potilasmääriä varten häiriötilanteissa. Käytännössä sairaalat ovat varautuneet petipaikkojen lisäämiseen nopeallakin aikataululla. Lisäksi sairaanhoitopiireillä on yhteistyösopimukset puolustusvoimien kanssa, jotka sisältävät toimintaohjeet voimavarojen yhteiskäytöstä häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Sosiaalihuolto on varautunut myös omien valmiussuunnitelmien kautta, joiden tehtävänä on sosiaalisten haasteiden ennaltaehkäisy, sosiaalisen turvallisuuden parantaminen ja ihmisten omatoimisuuden edistäminen. Lisäksi sosiaalihuollon valmiussuunnitelmat pitävät sisällään psykososiaalisen tuen ja palveluiden järjestämisen. Sosiaalihuolto on varautunut moniammatillisesti häiriötilanteiden ensi- ja jälkihoitoon vuorokauden ympäri sekä sosiaalihuollon valmiussuunnitelma kattaa erityisesti haavoittuvien väestöryhmien erityistarpeet, kuten lasten, vanhusten, vammaisten ja maahanmuuttajien.

Biddingerin ja muiden (2010, s. 101) mukaan viime vuosikymmenien aikana on yhä enemmän kiinnitetty huomiota henkilöstön perehdyttämiseen ja kouluttamiseen valmiuteen sekä varautumiseen sosiaali- ja terveydenhuollon organisaatioissa. Harjoittelu on olennainen väline, kun arvioidaan organisaation varautumista ja sen kehittämistä. Organisaation resurssien osalta (STM, 2009, s. 33–34) valmiussuunnitelmaan tulee merkitä käytettävissä olevat voimavarat kuten henkilöstön, toimitilojen, rakennuksien, materiaalien, lääkkeiden ja koneiden sekä laitteiden käyttö. Lisäksi johtamisen edellytykset tulee avata kuten johtamistila, viesti- ja tietoliikenneyhteydet, varusteet sekä henkilöstö. Johtaminen tulee varmistaa häiriötilanteen kaikissa vaiheissa.

3.3 Häiriötilanteen hallinta ja johtaminen

Häiriötilanteen hallinta ja häiriötilanteen johtaminen koostuu häiriötilanteen ennakoinnista, valmiudesta ja häiriötilanteen jälkeisestä tilasta eli jatkuvuuden johtamisesta (Jain, 2008, s. 366). Tehokas johtaminen vaatii tilannekuvan muodostamista (STM, 2019b, s.

39). Valtioneuvoston (2013, s. 12) ohjeissa ja suosituksissa valtionhallinnon viestinnästä häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa tuodaan esille, että oikea tilannekuva on pohja päätöksenteolle. Varhaisessa vaiheessa on olennaista turvata tiedonkulku tilanteessa mukana olevien välillä saumattomasti ja viestinnän osallistaminen häiriötilanteen johtamiseen on tärkeää.

Stikovan (2016, s. 127) mukaan varautumisessa ja valmiussuunnittelussa on tärkeää huomioida kahdenlainen tilannekuva. Toinen on varhainen riskiarviointi ja häiriötilanteessa tehdään alustavaa riskienarviointia eli luodaan tilannekuvaa vastaamistoimenpiteitä varten. Alustava riskienarviointi perustuu häiriötilanteen aikana saatavilla oleviin tilanneanalyysiin. Varautumisessa ja valmiussuunnitelmassa (STM, 2019b, s. 40–41) on tärkeää tuoda esille, minkä toimenpiteiden avulla tilannetiedot hankitaan häiriötilanteiden aikana ja miten tilannekuva pystytään rakentamaan mahdollisimman nopeasti. Sosiaali- ja terveydenhuollon organisaatiot ovat myös velvoitettuja toimittamaan tilannekuvaa sosiaali- ja terveysministeriölle sekä valvovalle viranomaiselle. Sosiaali- ja terveydenhuollon organisaatioissa olisi hyvä olla ennalta määritetty valmiustyöryhmä, joka ohjaa häiriötilanteessa tapahtuvaa hälyttämistä valmiussuunnitelmaan merkittyjen tietojen mukaisesti.

Baker (2014, s. 447) tuo esille, että varautumattomuudesta ei ole järkevää syyttää muita, vaan johtamisnäkökulmasta sen tulee olla tärkein prioriteetti ennen kuin jotakin odottamatonta tapahtuu. Toiminta häiriötilanteessa (STM, 2019b, s. 42–43) pohjautuu normaalityötoiminnan johtamisen periaatteisiin mahdollisimman pitkään. Valmiussuunnitelmaan kuvataan kaikenlaiset johtamisen muutokset, jotka saatetaan joutua tekemään poikkeuksellisten tilanteiden vuoksi. Häiriötilannejohtamiseen siirtyminen kuvataan myös valmiussuunnitelmassa, jolloin operatiivisen toiminnan ja strategisen toiminnan ero tuodaan esille. Häiriötilannetta johtava henkilö, ei vastaa kuitenkaan kaikista sen osa-alueista, vaan johtamisen delegoiminen ennalta määritettyihin tehtäviin määritellään valmiussuunnitelmassa. Johtamisen osalta varmistetaan riittävä asiantuntijuus ja henkilöstövoimavarat ympärivuorokauden. Baker (2014, s. 447) jatkaa, että johtamisen tulee

tehdä yhteistyötä häiriötilanteen valmiuden tuottamiseksi toimija verkoston kanssa olemassa olevilla resursseilla ja taitoja kekseliäästi hyödyntäen.

Häiriötilanteen aikaiset tehtävät koostuvat (STM, 2019b, s. 43–46) jatkuvasta tilanneseurannasta, jonka avulla voidaan tehdä tehokkaita päätöksiä, tilanteiden dokumentoinnista, vastuiden delegoinnista ja henkilövoimavarojen turvaamisesta kaikissa tilanteissa, sisäisestä ja ulkoisesta viestinnästä sekä henkilöstön työ- sekä toimintakyvystä häiriötilanteen aikana sekä edelleen sen jälkeen. Häiriötilanteiden pituus, laajuus ja vakavuusaste vaihtelevat. Häiriötilanteet voivat olla alueellisia tai valtakunnallisia sekä ne voivat olla myös samanaikaisia tai monimuotoisia hybridiuhkatilanteita.

Sosiaali- ja terveydenhuollon toiminta on (STM, 2019b, s. 49) vahvasti liitoksissa väestön hyvinvointiin, terveyden parantamiseen ja yhteiskunnan kriisinkantokyvyn vahvistamiseen. Väestön toipumisesta huolehtii sosiaali- ja terveydenhuollon organisaatiot häiriötilanteen jälkeen. Toipumista edesauttavia tekijöitä ovat kuntoutus, taloudellinen tuki, psykososiaalinen tuki ja yhteisöjen tuki. Noboa-Ramos ja muut (2023, s. 7) toteavat, että näiden lisäksi sosiaali- ja terveydenhuollon organisaatioiden parhaiksi käytänteiksi häiriötilanteisiin palautumisprosessissa tunnistettiin se, että he saavat täyden tuen valtion hallitukselta, koulutus ja henkilöstöresurssit, jotka ovat koulutettuja ja valmiita vastaamaan häiriötilanteisiin, ja joilla on tehokkaat kommunikaatio kanavat kaikkien tarvittavien sidosryhmien välillä. Sosiaali- ja terveydenhuollon organisaation tulee ohjeistaa, missä tilanteessa voidaan todeta häiriötilanne päättyneeksi ja millaisia resursseja tarvitaan häiriötilanteen päättymisajankohdassa (STM, 2019b, s. 49).

Millerin (2003, s. 7) mukaan jälkipuinti on jäsennelty prosessi, joka vastaa sosiaalisiin, emotionaalisiin, kognitiivisiin ja fyysisiin reaktioihin häiriötilanteiden sekä muiden jopa traumaattisten tapahtumien jälkeen. Yksi jälkipuinnin päämäärä on auttaa siihen osallistuvia käsittelemään kriisejä tai häiriötilanteen aiheuttamaa stressiä, jotta he voivat jatkaa entiseen tapaan työtään (Miller, 2003, s. 8). Normaaliin tilanteeseen palautuakseen (STM, 2019b, s. 49) sosiaali- ja terveydenhuollon organisaatioiden tulee järjestää

tilanteiden läpikäyminen henkilöstön kanssa. Johtamisella on suuri rooli häiriötilanteen jälkeen kuten sen aikanakin ja sen tukena voidaan hyödyntää työterveyspalveluiden toimintaa, jotta työn tuki haastavissa oloissa toimineelle henkilöstölle voidaan varmistaa. Lopuksi aina tilanteet arvioidaan häiriötilanteessa mukana olleiden työntekijöiden kanssa, jotta tilanteista voidaan oppia ja niitä hyödyntää jatkuvuudenhallinnassa.

3.4 Yhteistoiminta

Noboa-Ramos ja muut (2023, s. 7) toteavat, että viimeaikaisten tutkimusten mukaan koronapandemiaan tai SARS pandemiaan liittyen, voidaan tulosten perusteella osoittaa, että kaikissa maissa tulisi olla tehokas reagoitiverkosto. Onnistunut palautumis- jatkuvuudenhallinta prosessi edellyttää koordinoitua ja yhteistyötä usealla eri tasolla, niin horisontaalisesti kuin vertikaalisestikin hallintotasojen välillä sekä hallituksen ja sidosryhmien kesken. Sosiaali- ja terveydenhuollon organisaatioiden (STM, 2019b, s. 51) on olennaista löytää yhteistyöfoorumit, jossa voi verkostoitua liittyen valmiuteen tai turvallisuuteen. Yhteisen varautumisen tarve, sisältö ja sen rakentamisprosessit vaihtelevat toimijoiden kokoon, laajuuteen ja paikallisiin olosuhteisiin nähden. Lisäksi toimintakulttuurilla on vaikutusta yhteistoimintaan varautumisessa. Myös varautumistoimenpiteiden onnistuminen edellyttää yhteistyötä eri sidosryhmien kesken. Varautumisen osalta on ensisijaista tunnistaa omat kriittiset toiminnot ja niiden varmistamisen näkökulmasta tärkeimmät sidosryhmät kuten kunnat, elinkeinoelämä tai järjestöt.

Yhteistyötä varautumisessa (STM, 2019b, s. 51–52) voidaan perustella lainkohdilla. Näistä esimerkkinä toimii tartuntatautilaki (1227/2016), joka velvoittaa valtion viranomaiset, asiantuntijaorganisaatiot, kunnat ja kuntayhtymät toimimaan yhdessä terveydenhuollon häiriötilanteisiin liittyen. Sen sijaan toinen esimerkki yhteistyöhön velvoittavasta lainkohdasta varautumisessa on terveydensuojelulaki (763/1994) 8 §, jonka mukaan kunnan terveydensuojeluviranomaisen on yhdessä muiden viranomaisten ja laitosten kanssa tehtävä suunnitelma elinympäristöön vaikuttavasta häiriötilanteeseen varautumisesta. Harjoittelu yhteistyökumppaneiden kanssa on isossa roolissa ja varautumisen

päämäärät tulee sidosryhmien kanssa määrittää ennalta. Lisäksi yhteistyön seuraaminen on tärkeää.

Yhteistoiminta on proaktiivista häiriötilanteiden hallintaa (Hagen ja muut, 2013, s. 21). Varautumisen ja jatkuvuudenhallinnan yhteistoiminnan päämääränä (STM, 2019b, s. 52–54) on tehdä sopimus resurssien käytöstä, tehdä johtopäätökset varautumiseen liittyvistä hankinnoista, ohjata organisaatioiden välistä yhteistyötä ja hyväksyä suunnitelmat varautumisesta sekä seurata ja arvioida, miten yhteistoiminta onnistuu. Yhteistä riskienarviointia tehdään suunnitellusti ja häiriötilanteissa on hyvä huomioida, että sosiaali- ja terveydenhuollon voimavarojen tarve saattaa kasvaa merkittävästi, jolloin normaali toimintojen ohelle tarvitaan lisäresursseja.

Hagen ja muut (2013, s. 24) toteavat, että yhteistoimintaa tarvitaan häiriötilanteiden monialaisuuden vuoksi. Yhteistoiminta näyttäytyy myös kokemusten vaihtamisena ja oppimiskokemuksien kautta pystytään minimoimaan häiriötilanteiden aiheuttamia vahinkoja. Lisäksi yksi päätavoitteista on parantaa hallinnon häiriötilanteiden riskien johtamista siten, että riskit tulee arvioida kaikilla hallinnon osa-alueilla ja tasoilla sekä ottaa huomioon kaikissa uusissa kehityssuunnitelmissa. Hagen ja muut (2013, s. 25) nostavat tärkeän näkökulman esille, jonka mukaan hallinto mieluummin investoi kalliisiin vastaa-mistoimiin kuin kustannustehokkaisiin ennaltaehkäiseviin ja valmiutta ylläpitäviin toimiin. Lopuksi he haluavat korostaa sitä, että myös yhteistoiminnan ja koordinoimisen mekanismit tulisi ottaa käyttöön kaikilla hallinnontasoilla niin alueellisesti kuin kansainvälisestikin.

4 Rapid review -kirjallisuuskatsauksen toteuttaminen

Tutkimusmenetelmänä käytetään *rapid review* -kirjallisuuskatsausta, joka on kirjallisuuskatsauksen alatyyppejä. Tässä luvussa kuvaillaan ensin yleisesti kirjallisuuskatsausta tutkimusmenetelmänä ja eri kirjallisuuskatsauksien eroja sekä käytettyä *rapid review* -tutkimusmenetelmää sekä siihen liittyviä tiedonhaun etenemisen vaiheita. Lisäksi tässä luvussa tuodaan esille tutkimus aineiston erityispiirteet. Tutkimus toteutetaan laadullisin menetelmin. Laadullisen tutkimuksen päätavoitteena on tarkastella ihmisen subjektiivista kokemusmaailmaa ja näkemyksiä sekä laadulliselle tutkimukselle tyypillistä teorian, empirian ja käytännön yhteyttä (Puusa & Juuti, 2020, luku 2). Aineiston analyysi toteutetaan sisällön analyysin avulla.

Salmisen (2011, s. 1) mukaan kirjallisuuskatsausta voidaan yleisesti kuvailla menetelmänä ja tutkimuksena, jossa tavoitteena on tutkia jo aiemmin tehtyä tutkimusta. Kirjallisuuskatsauksen tehtävänä on luoda tutkimuksesta tutkimusta, jolloin kerätään tutkimuksen tuloksia, jotka toimivat pohjana jälleen uusille tutkimustuloksille. Kuitenkaan tutkimuksen tekeminen tutkimuksesta ei ole täysin vapaata, vaan siihen liittyy erilaista metodologista lähestymistä ja sääntöjä, jonka mukaan tiedon hankinta toteutetaan. Sen lisäksi kirjallisuuskatsauksen tulee täyttää tieteelliselle menetelmälle osoitetut yleiset edellytykset kuten julkisuus, kriittisyys, itsekorjautuvuus ja objektiivisuus.

Salminen (2011, s. 3–5) toteaa, että kirjallisuuskatsauksen päämääränä on kehittää olemassa olevaa teoriaa, mutta toisaalta taas luoda uutta teoriaa. Sen lisäksi kirjallisuuskatsauksen avulla voidaan arvioida teoriaa ja rakentaa kokonaisnäkemystä jostakin tietystä asiasta. Kirjallisuuskatsauksen kautta tavoitellaan myös ongelmien tunnistamista ja teorian kehittymistä historiallisessa kontekstissa. Kirjallisuuskatsauksen suomenkielisen termin määrittely on haasteellinen ja edellyttää tarkentamista. Kirjallisuuskatsauksessa on kyse laajemmasta kokonaisuudesta kuin pelkästään katsauksesta, joka viittaisi lyhyempään yhteenvetoon ilman analyttistä pohdintaa. Englanninkielisellä termillä *review*, viitataan kuitenkin arviointiin, joka suoritetaan uudestaan ja kriittisen näkökulman kautta.

Grant ja Booth (2009, s. 94) tuovat artikkelissaan esille 14 kirjallisuuskatsauksen tyyppiä, joista tunnetuimpia lienevät kriittinen kirjallisuuskatsaus, systemaattinen kirjallisuuskatsaus, kartoittava kirjallisuuskatsaus, kuvaileva kirjallisuuskatsaus ja kvantitatiivinen meta-analyysi sekä viimeisenä tässäkin tutkimuksessa käytetty *rapid review* -kirjallisuuskatsaus.

Kriittinen kirjallisuuskatsaus keskittyy kirjallisuuden laadun arvioimiseen kriittisesti ja luo analyttisen kuvauksen sekä käsitteellisen ulottuvuuden tutkittuun aineistoon (Grant & Booth, 2009, s. 94). Systemaattisen kirjallisuuskatsauksen tavoitteena on käydä läpi suuria määriä tutkimusainesta tiiviissä muodossa ja asettaa tutkimus historialliseen sekä oman tieteenalan kontekstiin liittyen (Salminen, 2011, s. 9). Sen sijaan kartoittavan kirjallisuuskatsauksen päämääränä on kartoittaa potentiaalisesta kirjallisuuden määrästä saatavilla olevan tutkimuksen luonne ja laajuus (Grant & Booth, 2009, s. 95).

Kuvaileva kirjallisuuskatsaus on yleiskatsaus, joka ei sisällä tiukkoja rajanvetoja tai sääntöjä, mutta tutkimuksen aiheena ovat laajat aineistot tutkimuskysymysten ollessa väljempinä (Salminen, 2011, s. 6). Salminen (2011, s. 14) jatkaa, että kvantitatiivinen meta-analyysi on haastavin kirjallisuuskatsauksen tyyppi, jossa kvantitatiivisia tutkimusaineistoja yhdistetään ja yleistetään tilastotiedettä hyödyntäen. Yhdistelemällä useita tutkimuksia voidaan kvantitatiivisen meta-analyysin kautta nähdä tietynlainen suunta, joka on tilastollisesti merkittävä. Grantin ja Boothin (2009, s. 95) mukaan *rapid review* -katsausta käytetään päätöksen teon tukena hyödyntämällä systemaattisen kirjallisuuskatsauksen vaiheita ja samalla arvioimalla kriittisesti tutkimustietoa. *Rapid review* -kirjallisuuskatsaukselle ominaista on tarkasti määritelty ajanjakso, josta tutkimusta tehdään. *Rapid review* -kirjallisuuskatsauksen avulla ei voida vastata tutkimusongelman historialliseen kehitykseen pidemmällä aikavälillä, vaan sellainen tarkastelu edellyttäisi jonkun muun kirjallisuuskatsauksen menetelmän käyttöä. *Rapid review* -kirjallisuuskatsauksella toteutetun tutkimuksen analyysi perustuu käytetyn kirjallisuuden laatuun ja määrään.

4.1 Rapid review

Tässä alaluvussa on tarkoitus käsitellä tarkemmin *rapid review* -kirjallisuuskatsauksen menetelmää. Moonsin ja muiden mukaan (2021, s. 1–3) *rapid review* -kirjallisuuskatsausta on käytetty lääkäreiden, johtajien ja poliitikkojen toimesta päätöksenteon tukena. *Rapid review* -kirjallisuuskatsauksen käyttö on yleistynyt sen vuoksi, että päätöksentekoprosessissa ei useimmiten voida odottaa kahta vuotta, jotta systemaattinen kirjallisuuskatsaus valmistuu. *Rapid review* -kirjallisuuskatsauksen avulla on tarkoitus vastata äkillisiin tai poliittisesti paineistettuihin tilanteisiin, joissa toimintakenttä muuttuu nopeasti. Ensimmäinen *rapid review* -kirjallisuuskatsaus julkaistiin 1960-luvulla, mutta sen käyttäminen yleistyi vasta 2020-luvulla covid-19-pandemian myötä. Sana *rapid* viittaa nopeutettuun prosessiin, mutta katsauksen tekemisessä tulee välttää ilmiötä siitä, että sen nopean suoritusajan kustannuksella olennaiset päätelmät tutkimuksen kannalta katoavat.

Tricco ja muiden (2015, s. 2) mukaan *rapid review* -kirjallisuuskatsaus menetelmälle ei ole kuitenkaan tarkkaa määritelmää, mutta kirjallisuudesta voidaan löytää tiettyjä suuntaviivoja, jonka mukaan *rapid review* -kirjallisuuskatsaus toteutetaan. *Rapid review* -menetelmää voidaan kuvata tietojen synteessinä, jossa systemaattisen kirjallisuuskatsauksen vaiheita on yksinkertaistettu. Kuten jo aikaisemmin todettiin, niin *rapid review* -kirjallisuuskatsaus tuottaa tietoa lyhyemmältä ajanjaksolta kuin systemaattinen kirjallisuuskatsaus, joka pyrkii kattavaan tutkimusaineiston etsimiseen.

Dobbinsin (2017, s. 9) mukaan *rapid review* -kirjallisuuskatsauksessa, toisin kuin systemaattisessa kirjallisuuskatsauksessa, jossa etsitään tietoa kaikesta mahdollisesta kirjallisuudesta niin määrällisestä kuin laadullisesta, julkaistusta ja harmaasta kirjallisuudesta, tietoa etsitään ja määritellään tutkimusongelmaan sopivaksi vain tarvittavista relevantista lähteistä. Harmaa kirjallisuus jää *rapid review* -kirjallisuuskatsauksessa ulkopuolelle (Moons ym., 2021, s. 4). *Rapid review* -kirjallisuuskatsauksessa tavoitteena on tunnistaa tutkimuksessa hyödynnettävä tieto siten, että se on mahdollisimman tehokasta ja vaikuttavaa, sekä sen kautta voidaan tuottaa relevantteja tuloksia tutkimukselle

(Dobbins, 2017, s. 9). *Rapid review* -kirjallisuuskatsauksessa tärkeää on valita oikea strategia, jotta voidaan vahvistaa oikeiden tuloksien saavuttaminen (Tricco & muut, 2015, s. 9). Strategian valinnassa avainsanojen asettaminen ja vaihtoehtoisten avainsanojen määrittely korostuu (Dobbins, 2017, s. 12).

Rapid review -kirjallisuuskatsauksessa olennaista on tunnistaa ne lähteet, jotka ovat luotettavia ja tarkoituksenmukaisia tutkimuksen kannalta. Jokainen tutkimuksen lähde on tärkeää arvioida kriittisesti (Dobbins, 2017, s. 16). Vilkka (2021, luku 6) toteaa, että tiedon rajaamisessa on tärkeää rajata sitä siten, että vältetään tutkimukselle olennaisten tietojen katoaminen. Garrity ym. (2020, s. 18) tuo esille, että tehokkain tapa toteuttaa *rapid review* -kirjallisuuskatsauksen lähteiden kriittistä arviota olisi kaksoisseulonta, jolloin seulontaa suoritettaisiin kahden henkilön toimesta. Kaksoisseulonta vähentää myös tutkimukseen käytettävää aikaa.

Moonsin ja muiden (2021, s. 3) mukaan *rapid review* -kirjallisuuskatsaus ja systemaattinen kirjallisuuskatsaus eroavat toisistaan siten, että *rapid review* -kirjallisuuskatsaus on arviointi siitä, mitä jo tiedetään tutkittavasta aiheesta hyödyntäen systemaattisen kirjallisuuskatsauksen metodeja sekä samalla arvioiden kriittisesti jo olemassa olevaa tutkimusta. Systemaattinen kirjallisuuskatsaus, sen sijaan, pyrkii systemaattisesti arvioimaan ja tekemään synteesiä tutkimustuloksista tarkkojen systemaattisen katsauksen tiedonkeruu vaiheiden avulla. Tutkimusaineiston arviointi tapahtuu *rapid review* -kirjallisuuskatsauksessa muodollisempaan laadun arviointina, vaikka molemmissa kirjallisuuskatsauksissa voidaan käyttää sisäänotto- ja poissulkemiskriteerejä. *Rapid review* -kirjallisuuskatsauksessa ja systemaattisessa kirjallisuuskatsauksessa, synteesi tehdään narratiivisesti taulukointia hyödyntäen. Kuten edellä tuotiin esille, niin kirjallisuuden määrä ja sen laatu ovat isossa roolissa *rapid review* -kirjallisuuskatsauksen analyysissä, kun taas systemaattisessa kirjallisuuskatsauksessa analyysi muodostuu kaikesta systemaattisen tiedonkeruun avulla kerätystä aineistosta. Lisäksi systemaattisessa kirjallisuuskatsauksessa tuodaan esille ne seikat, jotka ovat jääneet tuntemattomaksi.

Moons ja muut esittävät artikkelissaan *rapid review* -kirjallisuuskatsauksen noudattavan cochranen metodologisia suosituksia (Moons ym., 2021, s. 4). Dobbins (2017, s. 1–5) toteaa, että *rapid review* -kirjallisuuskatsaus aloitetaan aina ensin asettamalla tutkimusongelma, josta edetään tutkimustiedon etsimiseen ja sen määrittelyyn. Tutkimuskysymyksen tulee olla tarpeeksi neutraali, mutta kuitenkin selkeästi ilmaistu. Lisäksi tutkimuskysymyksen on olennaista olla muodoltaan sellainen, että siihen pystytään vastaamaan. Tutkimuskysymysten ohella tärkeää on asettaa sisäänotto ja poissulkemiskriteerit (Moons ym., 2021, s. 4).

Tutkimusongelman määrittelyn jälkeen on tärkeää arvioida kriittisesti informaation lähteet ja kerätä tiedot yhteen eli syntetisoida aineisto (Dobbins, 2017, s. 5). Dobbins (2017, s. 17–20) jatkaa, että *rapid review* -kirjallisuuskatsauksen synteessin tavoitteena on tehdä johtopäätökset kirjallisuuden perusteella siitä, mitä tutkimusongelmasta tiedetään. Tehdävänä on erottaa relevantti informaatio kriittisesti arvioiduista aineistosta, tiivistää tulokset ja muodostaa johtopäätökset. Lisäksi kerätty tieto analysoidaan. Tiedon analysointia helpottaa, että kerätty tieto järjestetään ja luokitellaan olennaisten tietojen perusteella erilliseen taulukkoon. Olennaisia tietoja ovat aineiston otsikko, tekijä, julkaisupäivä, tyyppi ja tutkimuksen tulokset. Viimeisessä vaiheessa tunnistetaan kerätyn tiedon sopivuus ja siirrettävyys tutkimusongelmaan liittyen.

Tricco ja muiden (2015, s. 2–3) mukaan lopuksi tulee esittää johtopäätökset ja tulokset kattavasti, jotta niitä voidaan hyödyntää päätöksen tekemisen tukena. Grönfors (2011, s. 22–23) nostaa tärkeän huomion tutkimuksen tekemisestä, jonka mukaan laadullinen tutkimus on luonteeltaan joustavaa ja tutkimusongelma saattaa muuttua muotoaan vielä aineistonkeruu vaiheessakin. Toiseksi tutkimusongelman kehittyminen tiivistetympään ja tarkkarajaisempaan muotoon saattaa olla jo osa laadullisen tutkimuksen analyysiä, joka on hyvä huomioida tutkimuksen edetessä.

Tässä tutkimuksessa käytetään aineiston analysointiin induktiivista sisällönanalyysiä. Sarajarvi ja Tuomen (2018, luku 4) mukaan induktiivinen analyysi on yksi laadullisen

analyysin muodoista, joka perustuu analyysin päättelyn logiikkaan. Induktiivinen analyysi toteutetaan yksittäisistä havainnoista yleiseen päätelmään- tyyppisen logiikan avulla. Kyngäksen ja muiden (2011, s. 139) artikkelin mukaan sisällön analyysin onnistuminen vaatii aineiston pelkistämisen ja käsitteiden luomisen, jotka kuvailevat luotettavasti tutkittavaa ilmiötä. (kts. Cavanagh, 1997; Hsieh ja Shannon, 2005; Elo ja Kyngäs, 2008). Induktiivisessa sisällönanalyysissä samansisältöiset pelkistetyt tutkimuksen tiedot yhdistetään samaan luokkaan ja abstrahoidaan luokat muodostamalla niistä yläkäsitteet (Kyngäs ym., 2011, s. 41).

Sisällön analyysin yhteydessä on tärkeää kiinnittää huomiota *rapid review* -kirjallisuuskatsauksen kautta tehtyyn tulkintaan tutkittavasta ilmiöstä. Vilkka (2021, luku 7) korostaa, että tulkinta on tutkijan, tutkimusaineiston sekä teorian välisen dialogin lopputulos. Tulkinnan ohella on olennaista pohtia tutkimuksen luotettavuutta, jonka arviointia tehdään jatkuvasti teoriaan, analyysitapaan, tutkimusaineiston ryhmittelyyn, luokitteluun, tutkimiseen, tulkintaan, tuloksiin ja johtopäätöksiin liittyen. Jokainen laadullinen tutkimus on ainutkertainen, mutta toisen tutkijan tulee löytää samojen tulkintasäännösten perusteella vähintäänkin sellainen tulkinta, jonka tutkija menetelmäänsä hyödyntäen on saavuttanut.

Tässä tutkimuksessa päädyttiin *rapid review* -kirjallisuuskatsauksen hyödyntämiseen siitä syystä, että tavoitteena oli löytää tutkittua tietoa tarkkaan rajattuihin tutkimuskysymyksiin sekä luoda malli tieteellisen tiedon hankkimiseen päätöksenteon tueksi tulevaisuuden nopeasti muuttuvissa tilanteissa. Kuten olemme huomanneet esimerkiksi koronapandemiasta ja Ukrainan sodasta, häiriötilanteet tapahtuvat ennalta arvaamattomasti ja silloin poliittiselta päätöksenteolta odotetaan pikaista reagoimista koko ajan vaihtuviin tapahtumiin. Systemaattinen kirjallisuuskatsaus vaatii pidemmän ajan tutkimustiedon hankkimiselle ja tulosten esittämiselle, jonka seurauksena se ei soveltuisi tutkimusmenetelmäksi häiriötilanteisiin, jotka vaativat äkillisiä toimenpiteitä. *Rapid review* -kirjallisuuskatsaus pitää sisällään tarkan seulonnan ja se mukaillee systemaattisen kirjallisuuskatsauksen metodeja, joten sitä voidaan hyvin käyttää tilanteissa, joissa odotetaan

systemaattisen kirjallisuuskatsauksen valmistumista, joissa odotetaan systemaattisen kirjallisuuskatsauksen valmistumista.

4.2 Tiedonhaku ja tutkimuksen toteutus

Tutkimuksen päämääränä on selvittää miten varautuminen ja jatkuvuudenhallinta hahmotetaan kansallisissa valtionhallinnon strategisissa asiakirjoissa sekä miten varautuminen ja jatkuvuudenhallinta on hahmotettu sosiaali- ja terveydenhuollon kontekstissa. Tutkimusasetelma toteuttaa laadullisen tutkimuksen kriteeristöä. Tutkimuksen tiedonhankinta keskitetään *rapid review* -kirjallisuuskatsaukselle tyypilliseen tapaan olennaisiin tietokantoihin, joista aineistoa pyritään seulomaan kuten valtioneuvoston tietokanta Valto, Huoltovarmuuskeskuksen tietokanta, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön hallinnonalan yhteinen avoin julkaisuarkisto Julkari, eduskunnan tietokanta Selma ja Vaasan yliopiston tietokanta Finna.

Ennen tutkimuksen toteuttamista hyödynnettiin Vaasan yliopiston tiedekirjasto Tritonian informaattikkoa oikeiden tietokantojen löytymiseksi ja tiedonhaun tueksi. Informaattikon kanssa tehtiin yhdessä koehakuja myös erilaisista tietokannoista ja pohdittiin, että mitkä tietokannoista olisivat sopivimpia tutkimuksen kontekstiin. Tutkimuksen aineistona hyödynnettiin valtionhallinnon strategisia asiakirjoja, jonka seurauksena tietokantoja jouduttiin rajaamaan jo sillä perusteella, että mistä löytyisi parhaiten valtionhallintoon liittyvää materiaalia. Kaikki tutkimukseen valikoidut tietokannat olivat suomalaisia tietokantoja, jotta tutkimuksessa voitiin huomioida kansallinen aspekti. Kuitenkin valituista tietokannoista löytyi myös englanninkielisiä materiaaleja, jonka seurauksena hakusanoja jouduttiin pohtimaan suomeksi ja englanniksi.

Ennen varsinaista hakua tehtiin koehakuja erilaisten hakusana yhdistelmien kautta ja pohdittiin, mitkä olisivat mahdollisimman paljon aihetta vastaavat hakusanat. Tavoitteena oli määrittellä hakukriteerit tarkasti, jotta haun tuloksessa saadut aineistot vastaisivat parhaiten tutkimuskysymyksiin. Lisäksi alun haasteena oli, että hakutuloksia oli mitava määrä ja päämääränä oli kuitenkin ehtiä selaamaan saatavilla oleva aineisto

kohtuullisessa ajassa. Tärkeää aineiston läpikäynnissä oli se, että tutkimukseen valikoituu aihealueen kannalta relevantit lähteet ja sen seurauksena aineistoa tuli valita kohdenneusti, mutta samalla kokonaisvaltaisesti.

Hakusanoina käytettiin: ”varautuminen” ja ”jatkuvuudenhallinta”. Toinen haku suoritettiin ”varautuminen” ja ”jatkuvuudenhallinta” päähakusanojen avulla, johon lisättiin sosiaali- ja terveydenhuolto asiasana. Englanninkielisistä hakusanoista valittiin tutkimukseen sanan ”*preparedness*” sen parhaimman soveltuvuuden aihealueeseen seurauksena. Koehaku tehtiin myös ”*continuity management*” sanalla, mutta tämä ei tuottanut varautumisen ja jatkuvuudenhallinnan periaatteisiin viittaavia tuloksia. Hakua rajattiin seuraavien kriteerien avulla 1) kontekstin kuului olla kansallinen, 2) englanninkielinen tai suomenkielinen 3) valtionhallinnon strateginen asiakirja tai muu viran-omaisteksti ja esimerkiksi oppaat, käsikirjat ja esitteet jätettiin hausta pois 4) asiakirjan tuli perustua varautumisen ja jatkuvuudenhallinnan periaatteisiin sekä 5) asiakirjojen julkaisuvuodet tuli olla vuosien 2019–2022 sisällä. Lisäksi sisäänottokriteereiksi valittiin hallituksen esitykset ja asiantuntijalausunnat, koska asiakirjamateriaalia oli runsaasti tarjolla ja sitä tuli rajata tutkimuksen aihealueen kannalta tarkemmin. Tutkimuksen liitteessä 2 on esitettynä tiedonhaun prosessi yksityiskohtaisemmin.

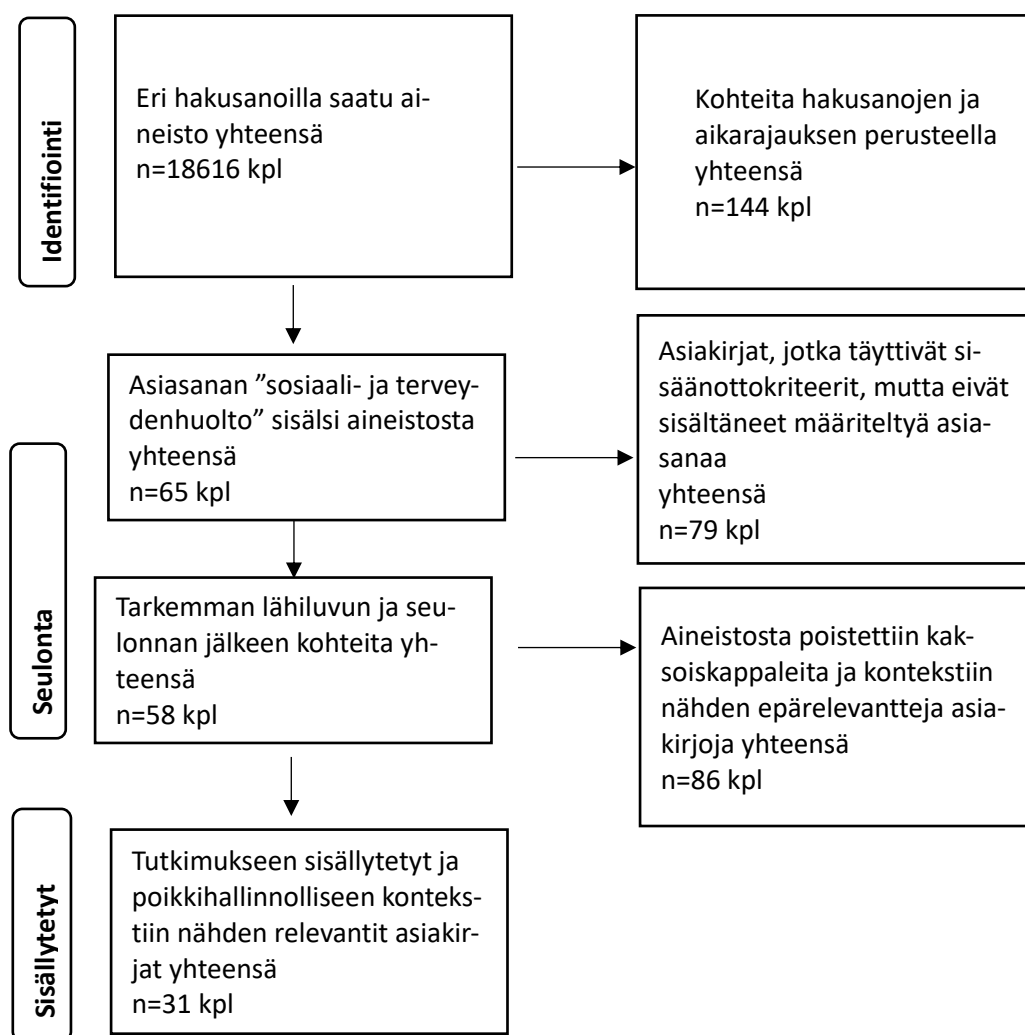
Ensin lähdettiin tekemään hakuja siten, että aineistosta löytyisi molemmat sanat varautuminen ja jatkuvuudenhallinta. Pian kuitenkin huomattiin, että ne rajoittivat keskenään olennaisten lähteiden löytymistä ja sen vuoksi muodostui päätös hakea niitä aineistosta erikseen. Toiseksi yritettiin etsiä aineistoa yhdistelemällä hakusanoja ”varautuminen sosiaali- ja terveydenhuollossa” tai ”sosiaali- ja terveydenhuollon jatkuvuudenhallinta”, joka osoittautui myöhemmin ongelmalliseksi. Yhdistelmät eivät tuottaneet myöskään tarpeeksi hakupäämäärien mukaista materiaalia, jonka tuloksena päätettiin eriyttää hakusanat ”varautumiseksi” ja ”jatkuvuudenhallinnaksi” sekä lisätä haun yhteyteen asiasana ”sosiaali- ja terveydenhuolto”.

Kaksoisversiot, joita esiintyi tutkimuksen aikana jonkin verran, karsittiin aineistosta pois. Jokainen tutkimukseen valikoitu asiakirja tarkastettiin aineiston haun yhteydessä myös manuaalisesti siten, että voitiin todeta hakusanan kohdistuvan varautumisen ja jatkuvuudenhallinnan periaatteisiin. Tutkimukseen valikoitu aineisto jaettiin kahteen ryhmään aineiston haun jälkeen, joista toisessa käsiteltiin varautumista ja jatkuvuudenhallintaa valtionhallinnon näkökulmasta, kun taas toisessa ryhmässä aineistoa katsottiin enemmän sosiaali- ja terveydenhuollon kontekstista.

Aineisto seulottiin läpi lukemalla se joko kokonaan tai olennaisten kohtien osalta kuten otsikon, asiakirjan tavoitteiden, tulosten ja yhteenvedon pohjalta. Sen lisäksi asiakirjoissa kiinnitettiin huomiota hakusanojen aihealueisiin ja siihen informaatioon, mitä niissä oli tutkimukseen aiheeseen liittyen saatavilla. Tämän seurauksena aineistoa jouduttiin edelleen karsimaan pois tutkimuskysymysten kannalta epäolennaisimpien asiakirjojen osalta. Lopuksi varsinaiset tutkimukseen valikoidut aineistot luettiin vielä kertaalleen läpi ja tässä kohdassa oli mahdollisuus karsia varsinaiseen tutkimukseen valikoitua asiakirjojen määrää, jos ne olisivat osoittautuneet merkityksettömiksi tutkimuskysymyksen osalta. Kun todettiin, että sisäänottokriteerit täytyisivät, määriteltiin vielä yksi poissulkukriteeri eli poikkihallinnollisuuden puuttuminen, johon aineistoa peilattiin ja sillä perusteella karsittiin asiakirjat lopulliseen tutkimusaineiston määrään. *Rapid review*-menetelmälle tyypillistä ja suositeltavaa olisi kaksoisseulontaa. Kuitenkin tekijöitä on yksi tässä tutkimuksessa, jonka vuoksi kaksoisseulontaa ei voitu suorittaa. Aineistoa pyrittiin kuitenkin tarkastamaan ja katsomaan mahdollisimman relevantisti tutkimuskysymyksen olennaisuus näkökulmat huomioiden.

Tiedonhaku suoritettiin samalla tavalla kuin systemaattinenkin tiedonhaku. Tuloksena tiedonhausta saatiin 18 616 asiakirjaa, joista 144 kappaletta valikoitui tutkimukseen pelkkien hakusanojen ja aikarajauksen perusteella. Aiherajauksen ”sosiaali- ja terveydenhuolto” sisälsi näistä asiakirjoista 65 kappaletta. Tämän jälkeen tutkimusaineisto käytiin vielä kerran tarkemmin läpi, jonka tarkoituksena oli sisällyttää tutkimukseen vain tarkoituksenmukaiset asiakirjat tutkimuskysymyksiin liittyen ja karsia kaksoiskappaleet pois.

Asiakirjoja poistettiin aineistosta yhteensä 86 epärelevanttina, jolloin aineistoa jäi 58 kappaletta. Tämä 58 asiakirjan määrä käytiin vielä edelleen huolellisesti läpi poikkihallinnolliseen kontekstiin verraten, jonka seurauksena aineistoa saatiin karsittua siten, että lopulliseksi aineistoksi muodostui 31 asiakirjaa.



Kuvio 2. PRISMA-kaavio (mukaillen Page ja muut, 2021).

Tutkimuksen lopussa on kuvattu tutkimusaineisto liitteenä, jossa tuotiin esille asiakirjan nimi, julkaisuvuosi ja tekijä/tekijäyhteisö. Lisäksi liitteessä on avattu asiakirjojen tavoite valtionhallinnon strategisena asiakirjana. Loppuun on liitetty vielä yhteenveto siitä, mikä on asiakirjan keskeinen tulos tutkimuskysymysten näkökulmasta.

Tutkimuksen analyysi toteutettiin induktiivisen sisällönanalyysin avulla, koska sen kautta voidaan vastata tutkimuskysymyksiin tiedon hajanaisuudesta huolimatta ja, kun tutkimuksen aiheesta ei ole juurikaan aikaisempaa tutkimustietoa olemassa. Kyngäksen ja muiden (2011, s. 139) mukaan sisällönanalyysi määritellään menettelytavaksi, jonka avulla on mahdollista analysoida erilaista kirjallista aineistoa systemaattisesti sekä objektiivisesta näkökulmasta. Sisällönanalyysin avulla voidaan kuvata tutkittavaa ilmiötä, muodostaa siitä luokituksia ja käsitteitä. (kts. Weber 1990; Morgan 1993; Elo & Kyngäs 2008). Induktiivisessa sisällönanalyysissä abstrahoinnin kautta luodaan käsitteet ja raportissa kuvataan, miten käsitteet on rakennettu. Luotettavuuden kannalta tutkijan on osoitettava yhteys tulosten ja aineiston välillä, jonka seurauksena esimerkiksi suoria lainauksia voidaan pitää raportoinnissa perusteltuina (Kyngäs ja muut, 2011, s. 140).

Aineiston analysointivaihe aloitettiin lukemalla aineisto läpikotaisin ja samalla alleviivausten olennaisempia kohtia poikkihallinnollisuuden kontekstin osalta. Aineiston analyysiyksiköt olivat kokonaisista lauseista pelkistettyjä muotoja kadottamatta kuitenkaan fraasin alkuperäistä sanomaa. Aineistosta etsittiin poikkihallinnollisuuden ja sen ohjauksen teemoja systemaattisesti pelkistämällä sitä. Lisäksi päämääränä oli rakentaa kokonaisuuksia aineistosta luokittelemalle ne tietyn alakäsitteen alle. Alakäsitteille määriteltiin yläkäsitteet, johon aineiston osat oli mahdollista luokitella. Yläkäsitteiden muodostamisprosessia kutsutaan abstrahoinniksi. Yläkäsitteet yhdistettiin yläluokkiin siten, että yläluokan avulla oli suoraan mahdollista vastata tutkimuskysymyksiin. Kokonaisaineistossa oli kaksi yhdistävää luokkaa, jotka olivat poikkihallinnollinen ohjaus varautumisessa ja jatkuvuudenhallinnassa sekä poikkihallinnollinen ohjaus varautumisessa ja jatkuvuudenhallinnassa sosiaali- ja terveydenhuollon kontekstissa. Esimerkki käsitteellistämisen prosessista on kuvattu taulukossa 3.

Taulukko 3. Tutkielman aineiston luokittelu.

Pelkistetty ilmaus	Alaluokka	Yläluokka	Yhdistävä luokka
<p>Varautuminen toteutetaan kokonaisturvallisuuden toimintaperiaatteella, jossa yhteiskunnan elintärkeitä toiminnoista huolehditaan viranomaisten, elinkeinoelämän, järjestöjen ja kansalaisten yhteistyönä.</p> <p>Sisäisen turvallisuuden selonteossa poikkihallinnollisen yhteistyön tarve on tunnistettu hyvin.</p> <p>Suorituskyvyn kehittämiseksi tarvitaan yhteistyötä ja poikkihallinnollista varautumista.</p>	Yhteistyö	Poikki-hallinnollisen tarpeen tunnistaminen	Poikkihallinnollinen ohjaus varautumisessa ja jatkuvuuden hallinnassa
<p>Kansallisen turvallisuuden vaikutusten arvioinnissa poikkihallinnollisten prosessien tarve on ilmeinen.</p> <p>Turvallisuusympäristön ja uhkakuvien muutos on pakottanut synnyttämään erilaisia poikkihallinnollisia yhteistyötoimintoja ja verkostoja.</p>	Yhteiset prosessit		

Pelkistetty ilmaus	Alaluokka	Yläluokka	Yhdistävä luokka
<p>Varautumisen ohjaus lähtee vallitsevasta lainsäädännöstä ja ohjeistuksesta, joka ohjaa valtionhallinnon sekä kaikkien julkisen sektorin toimijoiden varautumista.</p> <p>Yhteistyö voi myös perustua lainsäädäntöön, joka velvoittaa sote-toimijoita viranomaisyhteistyöhön.</p>	Lainsäädännöllinen ohjaus	Strateginen ohjaus	Poikkihallinnollinen ohjaus varautumisessa ja jatkuvuudenhallinnassa sosiaali- ja terveydenhuollon kontekstissa
<p>Teknisiin ratkaisuihin tulisi panostaa, jotka tukevat sosiaali- ja terveydenhuollon yhteisen reaaliaikaisen tilannekuvan muodostamista ja poikkihallinnollisten tietojen kokoamista.</p> <p>Julkisen ja yksityisen palvelutuotannon tilannekuvan keräämisen hajuttaminen useille eri viranomaisille ei ole mielekästä.</p>	Yhteisten tietojen kokoaminen ja vaihtaminen		

Aineiston lukemisen, teemojen etsinnän, pelkistämisen, ala- ja yläkäsitteiden rakentamisen seurauksena luotiin yhtenäinen analyysi tutkittavista valtionhallinnon strategisista asiakirjoista. Aineiston analyysissä ja sen synteesissä pyrittiin objektiivisuuteen sekä tavoitteena oli hyödyntää aineistoa erityisesti tutkimustulosten osalta. Aineiston pelkistämisen kautta aineistoa olisi voinut luokitella useampaan yläkategoriaan. Lopuksi kuitenkin ne sijoitettiin vain yhteen luokkaan asiasisällön tarkoituksenmukaisuuden kautta.

5 Tulokset

Tricco ja muut (2015, s. 2–3) tuovat esille, että *rapid review* -kirjallisuuskatsauksen mukaan johtopäätökset ja tulokset tulee esittää kattavasti, jotta niitä on mahdollista käyttää tehokkaasti päätöksenteon tukena. Tämän luvun tarkoituksena on tuoda esille keskeiset tutkimustulokset. Alaluvun 5.1 päämääränä on vastata tutkimuksen ensimmäiseen tutkimuskysymykseen siitä, miten poikkihallinnollinen ohjaus näkyy varautumisessa ja jatkuvuuden ja jatkuvuudenhallinnassa sosiaali- sekä terveydenhuollon kontekstissa. Alaluvulla 5.2 pyritään vastaamaan toiseen tutkimuskysymykseen eli miten poikkihallinnollinen ohjaus hahmotetaan kansallisissa valtionhallinnon strategisissa asiakirjoissa.

5.1 Poikkihallinnollisuus sosiaali- ja terveydenhuollon varautumisessa sekä jatkuvuudenhallinnassa

Sosiaali- ja terveysministeriön (2019a, s. 17) julkaisun mukaan varautumisen strategisen tason ohjaus on perusteltu lainsäädännöllä sekä hallinnollisella ohjauksella, joka toimii suunnannäyttäjänä kaikkien julkisen sektorin sosiaali- ja terveydenhuollon toimijoiden varautumisessa. Sosiaali- ja terveydenhuollon toimijat on veloitettu yhteistoimintaan myös lainsäädännön kuten valmiuslain kautta (STM, 2019a, s. 30). Lainsäädännöllinen ohjaus näkyy valmiussuunnitelman ja muiden varautumistoimenpiteiden ylläpitämisessä niin normaaliolojen häiriötilanteissa kuin poikkeusoloissakin (STM, 2019b, s. 10). Lisäksi tutkimusaineistossa tuotiin esille muutamia erityislakeja kuten terveydensuojelulaki (1326/2010) ja sosiaalihuoltolaki (1301/2014), jotka sääntelevät vahvasti sosiaali- ja terveydenhuollon toimijoiden alueellista varautumista (STM, 2019b, s. 18). Lisäksi elinkeinoelämän ja julkishallinnon yhteistyössä on laadittu erilaisia suosituksia varautumiseen ja jatkuvuudenhallintaan (STM, 2019a, s. 24). Suositusten ohessa varautumista sääntelee yhteiskunnan turvallisuusstrategia (HE 63/2022 vp s. 5). Tutkimusaineistossa todettiin kuitenkin, että yksityisten palveluntuottajien osallistumista valmiussuunnitelmaan ja kunnan vastuuta sekä roolia tulisi tarkentaa (Salo, 2020, s. 6).

STM:n (2019c, s. 38) mukaan sosiaali- ja terveysministeriöllä on ollut suuri vastuu sosiaali- ja terveydenhuollon varautumisen strategisesta ohjauksesta, lainsäädännöstä sekä kansainvälisestä ja poikkihallinnollisesta yhteistyöstä. Stenvall ja muut (2022, s. 107) totesivat, että sosiaali- ja terveydenhuollon kentällä tunnistettiin poikkihallinnollisen yhteistyön toimimattomuus erityisesti koronapandemian aikana, jonka seurauksena pandemian hallinta koettiin haasteelliseksi. Sosiaali- ja terveydenhuollon kentällä nähtiin, että jos jokin toiminta kohdistui usean viranomaisen toimialaan, niin koordinoitu vastuunottaminen ontui tai vaihtoehtoisesti jokin toimija pyrki pitämään muiden toimijoiden toimintaa omalle hallinnonalalleen ja työilleen alisteisena. Lisäksi tutkimusaineistosta voitiin havaita koronapandemian aikana vallalla ollut ajattelumalli siitä, ettei ministeritasolla ollut tahoa, jolla olisi selkeä toimivalta päättää poikkihallinnollisen yhteistyön organisoinnista. Poikkihallinnollinen yhteistyö hahmottui päällekkäiseksi, sattumanvaraiseksi ja sekavaksi. Myös lukuisat työryhmät aiheuttivat häiriötilanteessa edellytettyjen toimien hahmottamisen hankalaksi.

Sosiaali- ja terveydenhuollon toimintaympäristöissä korostuu moniviranomaistilanteet. STM:n (2019b, s. 45) mukaan viranomaisten ja viestinnän koordinoinnin tärkeys nähtiin oleellisena. Erityisesti tuotiin esille vakavimmat häiriötilanteet, jolloin viestinnän tulisi olla selkeää ja yhdenmukaista. Poikkihallinnollinen ohjaus voitiin havaita yhteisten tietojen keräämisessä ja sen jakamisessa. Tietojen kokoamisen ajateltiin lähtevän ennakointijärjestelmien kautta saadun tiedon jakamisesta mahdollisimman aikaisessa vaiheessa ensin omalle organisaatiolle ja sen jälkeen heti yhteistyökumppaneiden kesken, jotta haittavaikutukset pystyttäisiin minimoimaan (STM, 2019b, s. 32). Yhteisen tilannekuvan kannalta esitettiin tärkeäksi huomioida, että eri toimijoilla ja hallinnontasoilla on hyvin erilaiset tarpeet tilannekuvan osalta (STM 2019b, s. 39). Salo (2020, s. 6) totesi lausunnossaan, ettei tilannekuvien keräämisen hajauttaminen eri viranomaisille olisi mielekäästä, vaan kattava tilannekuva tukee niin johtamista kuin suunnitteluakin. Useat tutkimusaineiston lähteet olivat yhtä mielisiä siitä, että teknisiin ratkaisuihin tulisi panostaa reaaliaikaisen tilannekuvan rakentamiseksi sekä poikkihallinnollisten tietojen yhteen keräämiseksi.

Stenvall ja muut (2022, s. 274) sen sijaan toivat esille, että osaksi poikkihallinnollista ja yhteiskunnallista valmiustoimintaa on ollut suunnitteilla sidosryhmäviestinnän koordinoitu malli, joka helpottaisi toimijoiden keskinäistä viestintää häiriötilanteissa. Laatikainen ja muut (2020, s. 104) lisäsivät, että myös yliopistojen roolia voitaisiin paremmin hyödyntää esimerkiksi pandemioihin liittyvään tiedonkulkuun sosiaali- ja terveydenhuollon kentällä. Poikkihallinnollinen ohjaus sosiaali- ja terveydenhuollossa voidaan nähdä myös valmiussuunnittelun osalta. Salo (2020, s. 4) totesi lausunnossaan, että valmiussuunnittelun tulisi olla poikkihallinnollista, koska sosiaalipalveluiden järjestämisen ja asiakasturvallisuuden varmistamisen näkökulmasta uhkat esiintyvät usein alueellisina häiriöinä, joita taas ei nähdä kuuluvana pelkästään sairaanhoitopiirien toimialaan.

Huoltovarmuuskeskus (2022, s. 10) toi esille poikkihallinnollisen ohjauksen merkitystä varautumisen arvioinnissa. STM (2019b, s. 52) puolestaan korosti arvioinnin yhtenä osana alueena yhteistä riskienarviointia, johon sosiaali- ja terveydenhuollon toimijatkin kattavasti osallistuisivat. Yhteistyörakenteissa nähtiin olevan tärkeää huomioida, miten poikkihallinnollinen arviointi järjestetään.

Stenvallin ja muiden (2022, s. 269) mukaan kriisiajanhallinto ja toiminnot jäsenyivät normaaliajan rakenteiden sekä toimintamallien mukaisesti. He näkivät, että poikkihallinnollinen ja johtamisen valmius olisi osa normaaliajan hallintoa jatkossakin, jolloin sen toimivaltuudet voitaisiin laajentaa myös sosiaali- ja terveydenhuollon kentälle tukemaan operationaalista johtamista. Laatikainen ja muut (2022, s. 103) totesivat, että sosiaali- ja terveydenhuollon nykyistä johtamista, rakenteita, prosesseja ja tietopohjaa hyödyntäisivät erityisesti koronapandemiasta saadut opit. Sosiaali- ja terveydenhuollossa koronapandemia oli ikään kuin sellainen murros, jonka perusteella karttunutta uutta tietoa tulisi hyödyntää päätöksenteossa. Lisäksi operatiivisen johtamisen tueksi nähtiin olevan hyötyä poikkihallinnollisesta monikanavaisesta tiedoneuvonantojärjestelmästä, jota koronapandemiankin aikana hyödynnettiin (Valtioneuvosto 2020, s. 34–35).

Strategisen ohjauksen näkökulmasta poikkihallinnollisuudella voidaan todeta olevan ti-lausta sosiaali- ja terveydenhuollon varautumisessa sekä jatkuvuudenhallinnassa. Sten-vall ja muut (2022, s. 163) painottivat erityisesti dialogia ja hallinnonalojen välistä kes-kustelua, koska sen nähtiin edistävän kokonaisymmärrystä ja parantavan päätöksente-koa häiriötilanteissa. Tutkimusaineistossa todettiin, että eri hallinnonalojen välinen dia-logisuus lisäisi päätöksiin ratkaisuhakuisuutta, nopeutta ja käytännönläheisyyttä. Toi-saalta taas Kihlström ja muut (2022, s. 7) nostivat poikkihallinnollisen ohjaukseen toisen-laisen kehittämisen näkökulman, jonka mukaan esimerkiksi koronapandemian aikana muodostetut verkostot saattoivat viedä itse tekemiseltä ja pandemiaan vastaamiselta ai-kaa, jonka vuoksi koettiin, että sosiaali- ja terveydenhuollon kentällä tehtiin valtavasti myös päällekkäistä työtä. Vastuuta kantavia henkilöitä koettiin olevan vähissä määrin, jonka seurauksena havaittiin väsymystä operatiivisessa toiminnassa. Lisäksi henkilöstö-resurssien vähäisyys aiheutti kiireen tuntua.

Stenvall ja muut (2022, s. 112) näkivät, että poikkihallinnollisuudessa on ollut eräänlaisia siiloutuneen hallinnon haasteita ja ne ovat vaikuttaneet esimerkiksi koronapandemian aikana myös järjestelmätasolla sosiaali- ja terveydenhuollon operatiivista toimintaa vai-keuttaen. Kihlströmin ja muiden (2022, s. 4) mukaan alueellisen ja paikallisen tason toi-veet ovat kohdistuneet kansallisen tason toimijoiden parempaan ymmärrykseen sosi-aali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmän operatiivisesta toiminnasta. Alueelliset toi-mijat ovat kokeneet, että kansallisen tason ohjauksessa ei aina ole huomioitu realistisesti niitä toimintoja, joita operatiivisella tasolla voitaisiin toteuttaa ja toisaalta taas alueelli-sen tason tilannekuvaa on ollut jopa haastavaa välittää kansalliselle tasolle.

Kihlström ja muut (2022, s. 7) pitivät poikkihallinnollisen ohjauksen yhtenä tavoitteena sosiaali- ja terveydenhuollon muutosjoustavuuden edistämistä. Tutkimusaineiston pe-rusteella voitiin todeta, että muutosjoustavuus terveydenhuoltojärjestelmässä vaatii pe-rusterveydenhuollon tilasta huolehtimista, tehohoitokapasiteetin vahvistamista ja hoito-työn imagon nostamista, jotta riittävän henkilöstön saanti voidaan varmistaa haastavis-sakin häiriötilanteissa. Poikkihallinnollista ohjausta toivottiin ulottuvan myös

tehohoidon resurssointiin. Lisäksi poikkihallinnollisuuden voidaan nähdä korostuvan tutkitun tiedon saattamisessa paremmin päätöksenteon tueksi ja kokonaisvaltaisemman näkökulman rakentamiseksi, jolloin kannatettiin ”*whole-government-approach*” hallinnonalojen yhteistyötä korostavaa lähestymistapaa.

Sosiaali- ja terveydenhuollon toimintaympäristö on kompleksinen ja aikaisempien aineistossa todettujen tietojen perusteella voidaan ajatella poikkihallinnollisella ohjauksella olevan merkittävä rooli sosiaali- ja terveydenhuollon varautumisessa sekä jatkuvuudenhallinnassa. Tutkimusaineiston perusteella voidaan osoittaa koko sosiaali- ja terveydenhuollon varautumisen sekä jatkuvuudenhallinnan perustuvan kokonaisturvallisuuden periaatteelle ja se toteutetaan yhteistoimintana useiden eri viranomaisten, elinkeinoelämän edustajien, kansalaisten ja järjestöjen kanssa (STM, 2019b, s. 9). Lisäksi toimintojen ulkoistaminen, siitä aiheutuvat keskinäisriippuvuudet ja jatkuva teknistyminen sosiaali- ja terveydenhuollon kentällä edellyttää varautumisen osalta yhteistoimintaa (STM, 2019b, s. 50). Myös yksityisten palveluntarjoajien korostunut rooli asettaa varautumisen uudenlaisten haasteiden eteen, jonka perusteella tutkimusaineistosta löydetään osoitus sopimukselliseen poikkihallinnollisen ohjauksen tarpeeseen (STM, 2019a, s.11).

Salo (2020, s. 6) totesi lausunnossaan, että sosiaali- ja terveydenhuollon varautuminen perustuu pitkälle useiden toimijoiden saumattomaan yhteistyöhön, johon luetaan valmiussuunnittelu, jatkuvuudenhallinta, koulutukset ja harjoitukset sekä tilannekuvan rakentaminen. Tutkimusaineistossa vahvistettiin myös näkemystä siitä, että valmiussuunnitelmat ja yhteiset riskiarviot koskettavat useaa hallinnontasoa, niin kansallista, alueellista kuin paikallistakin, joka tulee huomioida varautumisen toimintatapoja kehitettäessä (STM, 2019b, s. 9).

Sosiaali- ja terveydenhuollon toimintaympäristöstä johtuva poliittinen ohjaus korostaa varautumisen kahtalaista katsontakulmaa. Sosiaali- ja terveydenhuollon varautuminen suunnitellaan organisaatiossa kahdesta aspektista, joista toinen edustaa

jatkuvuudenhallintaa eli omien toimintojen varmistamista kaikissa tilanteissa ja toinen näkökulma keskittyy poikkihallinnolliseen varautumiseen useiden viranomaisten yhteistoimintana (STM, 2019b, s. 20). Lisäksi varsinaisessa häiriötilanteessa toimiessaan, sosiaali- ja terveydenhuollon toimijat joutuvat osaksi useiden toimijoiden verkostoa, jolloin eri hallinnonalan välinen tiedonkulun tarve korostuu entisestään (STM, 2019b, s. 40). Tutkimusaineistossa nostettiin poikkihallinnollisen koordinaation rooli olennaiseksi eri toimijoiden välillä, jolla on merkittäviä vaikutuksia esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon jatkuvuuden toimenpiteisiin tai häiriötilanteesta toipumiseen (STM, 2019a, s. 30). Esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon organisaatioiden osallistuminen moniviranomaisfoorumeihin koettiin tärkeäksi, koska niissä turvallisuushaasteita lähestytään poikkihallinnollisuuden periaatteista kuten turvallisuusfoorumeiden tai alueellisen valmiusvoimikunnan toiminnassa (STM, 2019b, s. 51).

5.2 Poikkihallinnollisuus varautumisessa ja jatkuvuudenhallinnassa

Poikkihallinnollisessa varautumisessa ja jatkuvuudenhallinnassa tunnistettiin yhteensä viisi yläluokkaa, jotka olivat poikkihallinnollisen tarpeen tunnistaminen, koordinointi, sitoutuminen, tukeminen ja kehittämisen toimenpiteet. Tutkimustulosten yläluokat muodostivat myös alakategorioita. Poikkihallinnollisen tarpeen tunnistamisen osalta pystyttiin aineistosta löytämään yhteistyön, johtamisen, kriisiviestinnän sekä yhteisen tilannekuvan alaluokat. Koordinointi puolestaan piti sisällään monialaisuuden ja kansainvälisyyden sekä yhteistoiminnan alaluokat. Osallistuminen muodostui alaluokaksi sitoutumiseen. Poikkihallinnollisuuden tukemiseen vaaditaan johtamista, arviointia ja seuranta, jotta strategisia tavoitteita voidaan toteuttaa. Kehittämisen toimenpiteiden alakategorioiksi hahmotettiin organisoituminen, kokonaisuymmärryksen lisääminen, siiloutumisen ennaltaehkäiseminen ja yhteisten prosessien sekä tiedolla johtamisen rakentuminen. Varautumisen ja jatkuvuudenhallinnan periaatteet teoriaosuudesta olivat kauttaaltaan läsnä tutkimusaineistosta löydettävissä teemoissa.

5.2.1 Tunnistaminen

Poikkihallinnollisen yhteistyön tarve tunnistettiin hyvin valtionhallinnon strategisissa asiakirjoissa erityisesti sisäiseen turvallisuuteen liittyvissä asiakirjoissa (Korhonen, 2021, s. 5). Hallituksen esityksen (256/2022) mukaan häiriötilanteet luonnehdittiin tapahtumiksi, jotka edellyttävät viranomaisten tai muiden toimijoiden laajempaa yhteistyötä. Uudet uhkakuvat sen sijaan korostivat poikkihallinnollisen suunnittelun ja toiminnan tarvetta (Lonka ja muut, 2020, s. 18). Koronapandemia on nostattanut kritiikkiä pirstaleisen hallituksen johtamisjärjestelmää kohtaan, jonka seurauksena poikkihallinnollisuuden tärkeys on kasvanut viime vuosien aikana (Korhonen, 2021, s. 5).

Hallituksen esityksessä (63/2022) yhteiskunnanturvallisuusstrategia nostettiin yhdeksi olennaisimmaksi varautumista ja jatkuvuudenhallintaa ohjaavaksi valtionhallinnon strategiseksi asiakirjaksi, jossa todettiin, että varautuminen toteutetaan kokonaisturvallisuuden periaatteisiin nojaten. Yhteiskunnan elintärkeistä toiminnoista huolehtii viranomaiset, elinkeinoelämä, järjestöt ja kansalaiset yhteistyössä. Nikulan (2022, s. 4) lausunnon mukaan kokonaisturvallisuudenmalli on antanut yllättäviin haasteisiin erinomaisen rakenteen, joka vaatii kuitenkin jo ennalta avointa keskustelua eri hallinnontasojen välillä sekä joustavampaa suhtautumista uudenslaisiin työtapoihin. Elintärkeät toiminnot ovat yhteiskunnan toimivuuden kannalta olennaisia ja ne kohdistuvat poikkihallinnollisesti monien toimijoiden lakisääteisiin tehtäviin, eikä niitä ole voitu osoittaa vain yhden toimijan vastuualueelle (He 63/2022 vp s. 5).

Poikkihallinnollisuuden tarve on tunnistettu myös suorituskyvyn kehittämisen osalta paikallisen hallinnon tason varautumisessa. Korhonen (2022, s. 1) korosti lausunnossaan, että kuntien rooli lakisääteisten vastuiden yhteensovittajana on edellyttänyt varautumiselta poikkihallinnollista aspektia. Lisäksi tutkimusaineistossa tuotiin esille sitä, että kuntien merkitys häiriötilanteen lievittäjänä, palveluiden jatkuvuuden turvaajana sekä kansalaisten kriisinsietokyvyn ylläpitäjänä on oleellinen kansallisesta näkökulmasta ja, jonka seurauksena, kuntien suorituskykyä tulisi kehittää edelleen poikkisektorillisesti (Korhonen, 2022, s. 4).

Lonka ja muut (2020, s. 18) totesivat, että turvallisuusympäristömme on ollut jo jonkin aikaa horisontaalinen, kun hyvänä huomiona voitiin pitää myös sitä, että turvallisuuteen liittyvät hallinnolliset päätökset ja käytännön ratkaisut ovat olleet vertikaalisia. Tutkimusaineiston mukaan Suomen valtion johtamisessa voitiin nähdä poikkihallinnollisuudelle tarvetta päätöksenteon osalta. Valtioneuvoston selvityksessä (2021, s. 24) tuotiin esille, että kriisijohtamisessa ja siihen liittyvässä päätöksenteossa kaivattaisiin erilaisia hallinnon rajat ylittäviä näkökulmia. Valtionhallinnon strategisista asiakirjoista selvisi myös, että poikkihallinnolliseen johtamiseen ja valmisteluun kaivattiin operatiivisella tasolla päämäärätietoisempaa otetta (Valtioneuvosto, 2021, s. 31). Tutkimusaineistossa lopulta todettiin kuitenkin, että eri näkökulmien saaminen hallinnonaloilta on hyvinkin riippuvainen vallitsevasta johtamismallista, viestinnästä ja yhteistyömuodoista (Valtioneuvosto, 2021, s. 22).

Valtioneuvostonkanslian (2019, s. 23) mukaan laaja-alaisissa häiriötilanteissa on pystyttävä rakentamaan poikkihallinnollista ja yhteensovittettua tilannekuvaa. Korhonen (2022, s. 2) nosti esille lausunnossaan, että kriittisten toimintojen turvaamisen vuoksi toimijoilta edellytettiin myös yhteistä uhka-arviota, tilannekuvaa, tiedonvaihtojärjestelmää ja kokonaisuudessaan poikkihallinnollista varautumista sekä harjoittelua jokaisella hallinnon tasolla. Lisääntyneet hybridiuhkat ja niiden torjuminen ovat vaatineet hallinnonrajat ylittävää rakennetta sekä yhteistä viestintää viranomaisilta kansalaisille.

Valtioneuvoston selvityksessä (2021, s. 33) todettiin, että poikkihallinnollinen kriisiviestintä edellyttää sujuvaa tiedonkulkua kriisitilanteissa. Tilannekuvien jakaminen ja yhdistäminen laaja-alaisesti on tärkeää niin poikkihallinnollisesti, kansainvälisesti, alueiden kesken sekä kuntien kanssa (Valtioneuvosto, 2021, s. 48). Myös kuntien näkökulmasta poikkihallinnollisella tilannekuvajärjestelmällä koettiin olevan merkittäviä hyötyjä varautumisessa (Korhonen, 2021, s. 5). Poikkihallinnollisuuden lisäksi viestinnässä korostui sen strategisuus (Valtioneuvosto, 2021, s. 31).

5.2.2 Koordinointi

Elintärkeät toiminnot nojaavat keskeisesti poikkihallinnollisiin kansainvälisiin infrastruktuureihin ja prosesseihin (Mikkola, 2022, s. 2). Lonkan ja muiden (2020, s. 18) mukaan verkottuneisuuden turvallisuusympäristön lisäksi turvallisuusviranomaisten toiminta on ollut keskinäisriippuvaista ja hallinnon yhteistyö on lisääntynyt niin yritysten kuin kansalaisjärjestöjenkin kesken. Uhkakuviin vastaaminen on vaatinut niin kansallisesti kuin kansainvälisestikin monialaisempaa yhteistyötä. Myös valtioneuvoston ja sen ulkopuolisten viranomaisten väliseen tiedonkulkuun olisi tärkeää panostaa yli hallinnon ja valtion rajojen (Valtioneuvosto, 2021, s. 7).

Sisäministeriön (2019, s. 24) toimeenpanoraportin mukaan monialaisessa hallinnon työssä olennaista on ollut jatkuva ennakointi ja sen perusteella etukäteen määritellyt sisäisen turvallisuuden päämäärät. Varautumisessa ja jatkuvuudenhallinnassa tulisi olla etukäteen päätettyjä varautumismekanismeja, jotka on kehitetty poikkihallinnollisesti ja voitaisiin ottaa tilanteen vaatiessa nopeastikin käyttöön (Voipio-Pulkki ja muut, 2021, s. 27). Sisäministeriö (2019, s. 24–27) korosti myös, että tavoitteisiin päästäkseen, hallinnon johdossa tulisi edistää erityisesti hallinnonrajat ylittävää verkostomaista yhteistyötä. Suurena haasteena verkostoyhteistyölle tutkimusaineiston mukaan nähtiin kuitenkin se, ettei se ole ollut kenenkään lakisääteinen tehtävä ja se on ollut riippuvaista siitä, miten paljon eri toimijat ovat tehtävissään painottaneet verkostomaisuutta niin paikallisella, alueellisella kuin kansallisellakin tasolla. Sisäisen turvallisuuden palveluväylä perustettiin kansalliselle tasolle, jonka on voitu nähdä toimivan avoimena foorumina tiedon jakamiselle kaikille yhteistyökumppaneille.

Nikulan (2022, s. 1–2) mukaan verkottuneisuuden turvallisuuden lisäksi turvallisuustilanne kokonaisuudessaan on viime aikoina muuttunut radikaalisti. Turvallisuustilanteen muutoksen seurauksena Suomi on kansallisesti uusien turvallisuushaasteiden edessä. Sotilaallista kuten ei-sotilaallistakin varautumistoimintaa tulisi keskeisesti kehittää ja, esimerkiksi epäsuoriin vaikuttamisen yrityksiin tulisi pystyä vastaamaan yhteisesti. Myös

natojäsenyyden tuoma varautumistoiminnan koordinaatio tulisi järjestää monialaisesti ja kansainvälisesti.

Toisaalta taas Backman (2022, s. 1) toi esille lausunnossaan, että Suomessa on ollut toimiva huoltovarmuusjärjestelmä perustuen monialaiseen yhteistyöhön. Poikkihallinnollisuus huoltovarmuuden näkökulmasta on näkynyt kaikkien ministeriöiden osallisuutena huoltovarmuuden yhteistyöryhmään ja näin ollen on voitu kehittää huoltovarmuutta sekä varautumisen yhteensovittamista ministeriöiden välillä. Huoltovarmuuskeskuksen yhteistyöryhmä on osoittautunut tärkeäksi huoltovarmuusasioiden koordinoinnissa monialaisesti eri sektoriministeriöiden ja asiantuntijoiden kanssa (Nikula, 2022, s. 1).

Turvallisuusympäristön muutokset ovat synnyttäneet poikkihallinnollisia yhteistyötoimintoja (Lonka ja muut, 2020, s. 18). Luoman (2019, s. 43) mukaan viranomaisten osamista voidaan varmistaa siten, että häiriötilanteen johtamisvastuut määriteltäisiin selkeästi ja vastuut suunniteltaisiin etukäteen. Yhteisen varautumisen merkitys on ollut ensisijaista häiriötilanteen hallinnan kannalta. Varautumisen yhteistyötä tulisi edistää myös yksityisten toimijoiden kanssa ja harjoitella kriisitilanteita varten yhdessä (Valtioneuvosto, 2021, s. 7).

5.2.3 Sitoutuminen

Sisäministeriön (2021, s. 16) mukaan sisäisen turvallisuuden poikkihallinnollinen työ koetaan hyvänä poliittisen ohjauksen ja aikaisemman pitkäjänteisemmän poikkisektorillisen toiminnan seurauksena. Kuitenkin hallinnonalojen välisestä sitoutumisesta on ollut tutkimuksessa vähän näyttöä sekä osallistuminen prosesseihin on ollut rituaalimaista, joka taas sittemmin on osoittanut sen, että työnjaon liittäminen yhteistoimintaan ei ole johtanut laajamittaiseen toimeenpanoon eri ministeriöiden kesken. Myös aikaisemmat kokemukset hallitusten politiikkaohjelmista ja niiden toimenpiteiden käytäntöönpanon haasteellisuudesta ovat kertoneet samaa viestiä.

Valtioneuvoston (2021, s. 46) selvityksessä todettiin, että selkeällä organisoitumisella voitaisiin parantaa poikkihallinnollista yhteistyötä ja toiminnan koordinaatiota sekä varmistaa niin strateginen kuin operatiivinenkin toiminta. Organisoitumisessa on kuitenkin ollut tärkeää huomioida hallinnonalojen lisäksi eri yhteistyöryhmät. Hämäläinen (2022, s. 2) totesi lausunnossaan, että varautumisen osalta vastuu tulisi pysymään jokaisella ministeriöllä omasta hallinnonalastaan, mutta varautumistoimenpiteiden yhteensovittamista olisi tarkoitus tiivistää. Tutkimustulosten mukaan poikkihallinnollista toimintaa edistettiin osallistumisen osalta yhteistoiminnan rakenteiden kehittämällä ja päätöksenteon järjestämällä.

Lonkan ja muiden (2020, s. 69) mukaan poikkihallinnollinen tiedonkulku ja siihen sitoutuminen helpottaisi monimutkaisten turvallisuusilmiöiden ymmärtämistä. Kattava, laaja-alainen poliittinen edustus ja riittävä virkamiesten osallistuminen tukisi lyhyen sekä pidemmän aikavälin yhteisen näkemyksen rakentumista turvallisuuden kysymyksistä. Suomen valtion toimiminen keskeisissä kansainvälisissä asiantuntijajärjestöissä on mahdollistanut sen, että rajat ylittäviä uhkia voidaan torjua ja samalla vahvistaa poikkihallinnollista oikea-aikaista tiedon sekä kokemusten vaihtoa (Valtioneuvosto, 2020, s. 41).

5.2.4 Tukeminen

Poikkihallinnollisessa varautumisessa on tärkeää huomioida kaikki hallinnon tasot, niin paikallisesta alueellisesta kuten keskushallintoon asti. Roolit, rakenteet ja vastuut sekä toimivaltuudet tulisi olla selkeitä ja niiden tulisi mahdollistaa saumattomampi poikkihallinnollinen toiminta (Valtioneuvosto, 2021, s. 40). Poikkihallinnollista osaamista voidaan kehittää viranomaisten johtamisessa rakentamalla urapolkuja ja tehtäväkiertoa siten, että ne tukisivat monialaisen kyvykkyyden edistymistä (Sisäministeriö, 2019, s. 24). Lonkan ja muiden (2020, s. 70) mukaan kansallisen turvallisuuden toimintakulttuuri tukisi poikkihallinnollista yhteistyötä, koska turvallisuuden intressejä koskeva osaaminen ja ymmärrys lisääntyisi sekä sitä kautta prosessien hallinta vahvistuisi. Sen lisäksi laaja-alainen turvallisuusstrategioiden rakentaminen, toimeenpano, vaikuttavuuden seuranta ja yhteensovittaminen paranisi. Poikkihallinnollinen politiikka-alue turvallisuuteen liittyen

vaatii hallinnollisen ja poliittisen johdon järjestelmällistä tukea, joka ulottuisi valmistelusta päätöksentekoon sekä toimeenpanoon asti (sisäministeriö, 2021, s. 38).

Tutkimusaineistossa käsiteltiin poikkihallinnollisen työn arviointia varautumisessa ja jatkuvuudenhallinnassa useissa eri lähteissä. Korhonen (2022, s. 2) totesi lausunnossaan arvioinnista, että uhka-arvioinnin osalta tulisi nimittää toimija, joka vastaisi poikkihallinnollisen haavoittuvuusarvioinnin toteuttamisesta ja kriisinsietokyvyn seurannasta. Haavoittuvuuksien identifiointi ja niiden minimointi on kuulunut jokaiselle hallinnonalalle. Lisäksi taholle, joka pitää huolta poikkihallinnollisen haavoittuvuusarvioinnin toteuttamisesta, tulisi järjestää siihen tarvittavat voimavarat. Sen sijaan Lonka ja muut (2020, s. 74) totesivat häiriötilanteen vastaamistoimenpiteiden arvioinnista seuraavaa, että ”turvallisuusvaikutusten arvioiminen poikkihallinnollisesti olisi olennaista”. Voipio-Pulkki ja muut (2021, s. 27) ehdottivat, että poikkihallinnollinen seuranta ja arviointikehikko voitaisiin laatia jo ennalta. Molariuksen ja muiden (2020, s. 12) mukaan seuranta- ja arviointityö voisi olla etukäteen sovittujen määräaikojen mukaisesti laadittavia ja käsiteltäviä katsauksia turvallisuudesta toimintaympäristön muutoksissa ja varautumistoimenpiteissä. Lisäksi poikkihallinnollinen tietojen integrointi ja analyysitoiminta todettiin keskeiseksi turvallisuusvaikutusten arvioinnissa (Molarius ja muut, 2020, s. 8).

5.2.5 Kehittämisen toimenpiteet

Toistaiseksi poikkihallinnollisuus on nähty suurena haasteena virkamiestasolla, ja organisoituminen kriisien ympärille on ollut liian hidasta (Valtioneuvosto, 2021, s. 7). Myös johtaminen poikkihallinnollisesti on koettu haastavaksi (Valtioneuvosto, 2021, s. 32). Valtionhallinnon strategisista asiakirjoista voidaan nähdä se, että poikkihallinnollista yhteistyötä halutaan kehittää siten, että se toimisi niin kriisi- kuin normaalioloissakin (Valtioneuvosto, 2021, s. 47).

Lonka ja muut (2020, s. 38) nostavat poikkihallinnollisuuden kehittämisen kohteeksi varautumisessa ja jatkuvuudenhallinnassa sen, että turvallisuus on ollut hankalasti hahmotettavissa ja hyvinkin pirstaleinen teema hallinnolle. Turvallisuuden vastuut ovat

koordinoituneet usealle taholle, jonka seurauksena pidemmän ajan poikkihallinnollista suunnittelua ei ole ollut. Kriisitilanteissa on käyty pääasiassa tilannekuva läpi ja useat toimijat ovat kokeneet, että aikaa poikkihallinnolliselle yhteistyölle sekä näkemysten yhteensovittamiselle ei ole juurikaan ollut (Valtioneuvosto, 2021, s. 34). Toisaalta poikkihallinnollisiin kysymyksiin paneutuminen on koettu opettavaiseksi, mutta kokonaisymmärrystä ei ole kuitenkaan nähty olevan millään taholla (Lonka ja muut, 2020, s. 35).

Lonka ja muut (2020, s. 66–67) näkivät myös siiloutumisen poikkihallinnollisen työn keskeisenä kehittämiskohteena ja perustelivat sitä erityisesti tiedonvaihdon ongelmilla. Tietoa on todettu olevan ajoittain haastavaa saada ministeriöltä tai sitä ei ole kyetty saamaan ollenkaan. Lisäksi poikkihallinnollisen tiedon osalta saattoi tulla eteen sellainen tilanne, jossa tietoa ei kyetty tunnistamaan riittävästi. Valtioneuvosto (2021, s. 19) toi esille, että pandemian aikana siiloutumista aiheutti myös etätyöskentely. Kokonaisuudessaan poikkihallinnollista konsensusta on ollut haastavaa saavuttaa ja sen seurauksena toiminta on näyttäytynyt siiloutuneena (Valtioneuvosto, 2021, s. 31).

Tutkimusaineistossa esiin tuotu eräs keskeinen kehittämisenäkökulma kohdistui yhteisiin prosesseihin, jonka mukaan niiden rakentuminen poikkihallinnollisella otteella tarvitsisi edelleen kohennusta (Lonka ja muut, 2020, s. 72). Yhteisten prosessien kehittämistarve tuli ilmi myös viestinnän näkökulmasta, kun valtioneuvoston selvityksessä (2021, s. 30) tuotiin esille, ettei poikkihallinnollinen viestintä ole välttämättä sujuvaa edes normaalioloissa. Korhonen (2022, s. 2) lisää, että tehokas tiedonvaihto poikkihallinnollisesti saattaa joskus vaatia mahdollistuaakseen jopa lainsäädäntöön muutoksia. Tämän lisäksi tiedolla johtamista tulisi Lonkan ja muiden (2020, s. 39) mukaan kehittää, jotta varautumisen päämäärät voitaisiin kokonaisvaltaisesti saavuttaa.

6 Pohdinta ja johtopäätökset

Tässä kappaleessa esitetään johtopäätökset tutkimukseen tiivistetysti. Tavoitteena on myös tuoda esille vastaukset päätutkimuskysymyksiin. Lisäksi aikomuksena on avata näkökulmia tutkimuksen luotettavuuden ja eettisyyden kannalta. Lopuksi tarkoituksena on pohtia sitä, voidaanko tutkimustuloksia hyödyntää jatkotutkimuksen aiheina. Tutkimus lisäsi tietoutta siitä, miten poikkihallinnollinen ohjaus näkyi varautumisessa ja jatkuvuudenhallinnassa. Lisäksi tutkimuksen kautta saatiin selville, miten poikkihallinnollinen ohjaus hahmotetaan varautumisessa ja jatkuvuudenhallinnassa sosiaali- sekä terveydenhuollon kontekstissa. Tutkimusta tehtiin *Rapid review* -menetelmän kautta valtionhallinnon strategisia asiakirjoja ja muita viranomaistekstejä hyödyntäen.

Tutkimuksen taustalla toimi kandidaatin työ sosiaali- ja terveydenhuollon häiriötilanteen johtamisesta. Kandidaatin työssä tavoitteena oli vastata kysymykseen, mitkä ovat johtamisen tärkeimmät elementit häiriötilanteessa sosiaali- ja terveydenhuollossa. Lisäksi kandidaatintutkielmassa pohdittiin sitä, miten johtamisella voidaan vastata häiriötilanteeseen kompleksisuusteoreettisesta näkökulmasta. Tutkimuksen tekijällä on taustallaan myös kokemusta sosiaali- ja terveydenhuollossa lähiesihenkilönä työskentelemisestä ja useiden eri häiriötilanteiden ennakointi, vastaamis- ja jatkuvuudenhallintamalleista, jonka seurauksena kiinnostus tähän pro gradu -tutkimuksen aiheeseen heräsi. Tämän seurauksena mielenkiinnon kohteena oli varautuminen ja jatkuvuudenhallinta sekä, mitä se tarkoittaa kansallisella tasolla ja samalla sosiaali- ja terveydenhuollon näkökulmasta. Tutkimuksessa tavoiteltiin uutta ja laajempaa näkökulmaa varautumisesta ja jatkuvuudenhallinnasta, eikä pelkästään haluttu keskittyä johtamiseen. Erilaisia tutkimusmetodeja selvittäessä tunnistettiin hallinnon päätöksenteossa tarve siitä, että kirjallisuuskatsauksen avulla saatua tutkimustietoa pitäisi tuottaa nopeammin erityisesti häiriötilanteissa, joissa tilanteet ovat paineistettuja ja muuttuvat nopeasti. Lisää informaatiota löydettiin *rapid review* -kirjallisuuskatsauksesta, jonka päämääränä oli juuri vastata äkillisiin tapahtumiin, jossa myös toimintakenttä muuttuu ripeällä tahdilla.

Lopulta aiheeksi valikoitui varautuminen ja jatkuvuudenhallinta sosiaali- ja terveydenhuollossa ajallisesti sijoittuen koronapandemian ajanjaksolle vuosiin 2019–2022. Aluksi valittiin mukaan pidempi ajanjakso, mutta tutkimuksen tavoitteeseen ja tutkimusmenetelmään verraten oli järkevää kohdistaa tutkimus juuri näille edellä mainituille vuosille. Tutkimuskysymyksiä pohdittiin useaan otteeseen ja niitä oli aluksi kaksi päätutkimuskysymystä ja yksi tarkentava alakysymys. Alatutkimuskysymys käsitteli varautumisen ja jatkuvuudenhallinnan kehittymistä sosiaali- ja terveydenhuollon kontekstissa, mutta koska tutkimusta rajattiin ajallisesti muutamiin vuosiin, jätettiin tarkentava alakysymys pois tutkimuksesta.

Aineiston hakemisen ja Vaasan yliopiston tiedekirjaston Tritonian informaation keskustelun jälkeen, päädyttiin siihen tulokseen, että kahteen päätutkimuskysymykseen on mahdollisuus vastata jakamalla aineisto kansalliseen näkökulmaan varautumisesta ja jatkuvuudenhallinnasta sekä sosiaali- ja terveydenhuollon näkökulmaan. Tutkimuskysymyksiä muokattiin vielä kertaalleen aineiston tiedonhankinta ja analysointivaiheessa, jotta ne olisivat rajatumpia poikkihallinnolliseen näkökulmaan kohdistuen. Tämän prosessin seurauksena päädyttiin lopullisiin tutkimuskysymyksiin, miten poikkihallinnollinen ohjaus hahmotetaan varautumisessa ja jatkuvuuden hallinnassa sosiaali- ja terveydenhuollon kontekstissa sekä, miten poikkihallinnollinen varautuminen ja jatkuvuuden hallinta on hahmotettu kansallisissa valtionhallinnon strategisissa asiakirjoissa.

Vastauksena ensimmäiseen tutkimuskysymykseen siitä, miten poikkihallinnollinen ohjaus näkyy varautumisessa ja jatkuvuudenhallinnassa, voidaan todeta, että poikkihallinnollinen ohjaus ja yhteistyön tarve on tunnistettu hyvin erityisesti sisäiseen turvallisuuden liittyvien valtionhallinnon strategisten asiakirjojen kautta. Kokonaisturvallisuuden malli on antanut varautumiseen ja jatkuvuudenhallintaan erinomaisen rakenteen, joka kuitenkin vaatii poikkihallinnollista dialogia eri hallinnon tasojen välillä. Elintärkeiden toimintojen varmistaminen edellyttää poikkihallinnollista vastuuta ja päätöksentekoa, eikä sitä ole mahdollista osoittaa yhden toimijan vastuulle. Myös alueellisen ja paikallisen hallinnon tasolla on tunnistettu poikkihallinnollisuuden tarve varautumisen toiminnan

tukena niin tilannekuvan kuin kriisiviestinnänkin osalta. Turvallisuusympäristö on vaatinut kansallisesti, mutta myös kansainvälisesti monialaisempaa yhteistyötä ja tiedonkulkua, jonka seurauksena on syntynyt uudenlaisia poikkihallinnollisia yhteistyötoimintoja.

Poikkihallinnollisuudella on ollut pidempiaikaista hyväksi koettua taustaa, mutta hallinnonalojen välisestä sitoutumisesta ei juurikaan ole löytynyt selkeää näyttöä, vaan se on kuvattu enimmäkseen rituaalimaiseksi. Tutkimuksen tulokset osoittivat, että poikkihallinnollisuuden organisoitumiselle on edelleen tarve ja osallistumista pyrittiin edistämään yhteistoiminnan rakenteita sekä prosesseja kehittämällä. Lisäksi osallistumista edistettiin päätöksenteon mahdollisuuksia järjestämällä. Riittävän poliittisen ja hallinnollisen osallisuuden voitiin ajatella tukevan myös lyhyen sekä pidemmän aikavälin yhteisen näkemysten syntymistä turvallisuuteen liittyen. Poikkihallinnollisen yhteistyön päämääräksi voitiin tämän pro gradun kautta saadun tiedon perusteella todeta, että sen tulisi toimia niin normaali- kuin kriisioloissakin. Poikkihallinnolliset kysymykset ovat lisänneet varautumisen ja jatkuvuudenhallinnan toiminnan kehittymistä, mutta vielä enemmän haluttiin lisätä sen kautta tapahtuvaa kokonaisuymmärrystä. Myös poikkihallinnolliselle tiedolla johtamiselle todettiin olevan tarvetta.

Toisen tutkimuskysymyksen osalta tarkastelun kohteena oli sosiaali- ja terveydenhuollossa näyttäytyvä poikkihallinnollinen ohjaus. Karkeasti poikkihallinnollinen ohjaus voitiin jaotella strategiseen ohjaukseen ja kompleksisesta toimintaympäristöstä johtuvaan ohjaukseen. Strategisessa ohjauksessa korostui lainsäädännön ja suositusten edellyttämät toiminnot, jotka vaikuttavat sosiaali- ja terveydenhuollon toimijoiden varautumiseen sekä jatkuvuudenhallintaan. Strateginen ohjaus perustui poikkihallinnollisiin vastuisiin, jotka näyttäytyivät sosiaali- ja terveydenhuollon toimijoille hyvinkin sekavana ja epäselvänä. Strategisessa ohjauksessa näkyi myös poikkihallinnollisuutta tavoitteleva yhteisen tilannekuvan kerääminen ja viestintä, joista voitiin löytää jo olemassa olevia toimivia malleja.

Strateginen poikkihallinnollinen ohjaus näkyi arvioinnin, johtamisen ja seurannan näkökulmasta erityisesti koronapandemiasta saatuina oppeina ja niiden hyödyntämisenä sosiaali- ja terveydenhuollon varautumisessa. Kuitenkin strategisen ohjauksen näkökulmasta poikkihallinnollisuuteen toivottiin siiloutumisen ennaltaehkäisyä ja dialogin mahdollisuuksien lisäämistä sekä päätöksiin haluttiin ratkaisukeskeisyyttä, tehokkuutta ja käytäntösidonnaisuutta. Strategisen ohjauksen näkökulmasta poikkihallinnollisuudella oli yksi merkittävä tehtävä sosiaali- ja terveydenhuollon häiriötilanteisiin varautumisessa ja jatkuvuudenhallinnassa, jota määriteltiin tutkimusaineistossa muutosjoustavuuden edistämisenä. Kokonaisvaltaisempi näkökulma eli ”*whole-gorvernment-approach*” lähestyminen oli olennainen osa poikkihallinnollisuutta muutosjoustavuuden rakentajana.

Kompleksisen sosiaali- ja terveydenhuollon toimintaympäristöstä lähtevä ohjaus ja tarve poikkihallinnollisuuteen kulminoitui yhteistoiminnan rakenteisiin ja käytäntöihin. Moniviranomaisfoorumeihin osallistuminen nostettiin keskeisiksi sosiaali- ja terveydenhuollossa. Myös toimijoiden moninaisuus yhteiskunnallisesti oli huomioon otettava seikka. Sen lisäksi tutkimusaineiston perusteella voitiin todeta, että yksityisten palveluntarjoajien lisääntyminen oli asettanut sellaisia varautumiseen haasteita, jonka seurauksena voitiin osoittaa, että myös sopimuksellisuus toimijoiden välillä vaati poikkihallinnollista ohjausta.

Tutkimus vastasi siihen, että poikkihallinnolliselle ohjaukselle ja sen yhteistyömuodoille on kysyntää. Lisäksi tutkielmani toi esille, että poikkihallinnollisen yhteistyön ja sitoutumisen muotoja tuli kehittää varautumisessa ja jatkuvuudenhallinnassa. Teoreettisessa viitekehyksessä painottui yhteistoiminta sekä kokonaisturvallisuuden periaatteet, jonka seurauksena valtionhallinnon strategisissa asiakirjoissa voitiin nähdä kauttaaltaan poikkihallinnollisuuteen ohjaavia linjoja niin valtion varautumisessa ja jatkuvuudenhallinnassa kuin sosiaali- ja terveydenhuollon organisaatioidenkin osalta. *Rapid review* -menetelmänä mahdollisesti relevantin tutkimusaineiston tutkimisen ja näin pystyttiin vastaamaan nopeaan tiedontarpeeseen varautumisesta, jatkuvuudenhallinnasta sekä poikkihallinnollisesta ohjauksesta.

6.1 Luotettavuus ja eettisyys

Tutkimuksen kohteena oli kansallinen valtionhallinnon strateginen aineisto, joka oli rajattu suomen- ja englanninkieliseen materiaaliin. Aineistosta jäi pois kaikilla muilla kielillä kirjoitettu aineisto, joka saattoi jättää tutkimuksen ulkopuolelle olennaista tutkimusmateriaalia. Lisäksi tutkimuksen kohde oli rajattu pelkästään kansalliseen aineistoon, joten tutkimusta olisi voitu laajentaa, jos mukaan olisi otettu myös kansallisen aineiston ulkopuoliset asiakirjat ja viranomaistekstit.

Tutkimustulosten raportointi on toteutettu selkeästi ja avoimesti, joka voidaan näyttää toteen tutkimusaineiston taulukoinnilla ja tutkimusprosessin avaamisella kuviointia hyödyntäen. Tutkimusprosessin kuviosta näkyy loogisesti se, mitä on tehty tutkimuksen eri vaiheissa. Tutkimusasetelma on sopiva tutkimuskysymyksiin peilaten ja sen valitsemisen taustat on kerrottu raportoinnissa läpinäkyvästi.

Rapid review -kirjallisuuskatsaus tutkimusmenetelmänä on lisännyt tutkimuksen luotettavuutta, koska sitä hyödynnettäessä tutkimukseen valitaan vain tutkimuksen kannalta relevantimmat aineistot ja harmaa aineisto jää kokonaan pois otannasta. Olennaisimpien aineistojen valinta on vaatinut useita seulonta kertoja sisäänotto ja poissulkukriteerien perusteella. Tutkimus on suoritettu itsenäisesti hyödyntämällä Vaasan yliopiston pro gradu- tutkielman ohjaajia ja Vaasan tiedekirjaston Tritonian informaattikkoa. *Rapid review* -kirjallisuuskatsaus suositellaan toteutettavan kaksoisseulonnan kautta, joka tarkoittaa aineiston tarkastelua kahden eri tekijän toimesta. Tutkimuksessa on ollut vain yksi tekijä, jonka perusteella voidaankin todeta, että sen luotettavuuden lisäämisen kannalta, tutkimusprosessiin olisi tullut osallistua toinenkin tekijä. Ennakko asenteet pyrittiin tunnistamaan jo etukäteen, jotka olisivat voineet vaikuttaa tutkimusanalyysin etene- miseen tai tutkimustulosten johtopäätöksiin.

Tutkimuksen eettisyyttä pyrittiin lisäämään sillä, että tavoitteena oli tuottaa uutta aineis- toa, josta ei ole ollut aiemmin tarpeeksi tietoa. Eettisesti merkityksellisen tutkimuksesta tekee se, että se tuottaa hyödyllistä lisätietoa varautumisesta ja jatkuvuudenhallinnasta

poikkihallinnollisen ohjauksen näkökulmasta niin kansallisella tasolla kuin sosiaali- ja terveydenhuollon kontekstissa. Tutkimus on toteutettu hyvää tieteellistä käytäntöä noudattaen kaikissa tutkimuksen eri vaiheissa.

6.2 Hyödynnettävyys ja jatkotutkimusaiheet

Tutkimuksen aihe oli ajankohtainen koko maailmaa koskettaneen koronapandemian ja toisaalta taas Ukrainan sodan myötä. Varautuminen ja jatkuvuudenhallinta on kehittynyt viime vuosien aikana sekä erilaiset häiriötilanteet ovat pakottaneet valtionhallinnon pohtimaan erilaisia hallintakeinoja niihin vastaamiseksi. Sosiaali- ja terveydenhuollon toimijat ovat avain asemassa yhteiskunnan kriittisten toimintojen varmistamisessa häiriötilanteen aikana. Kuitenkin kompleksinen sosiaali- ja terveydenhuollon toimintaympäristö vaatii organisaatioita varautumaan yhteistoimintamallien kautta, joka edellyttää poikkihallinnollista ohjausta niin kansallisesti, alueellisesti kuin operatiivisellakin tasolla.

Rapid review -menetelmän tunnetuksi tekeminen tulee olemaan yksi tavoite jatkotutkimuksen kannalta ja se auttaa juuri häiriötilanteen kaltaisissa päätöksentekotilanteissa, kun tutkimustietoa on tarvetta saada käyttöön nopealla aikataululla. Mielenkiintoista olisi jatkaa tutkimusta systemaattisen kirjallisuuskatsauksen kautta ja toisaalta taas ulottaa tutkimus kansainväliselle tasolle. Tutkimusaihe on ajankohtainen, jonka vuoksi tutkimusaineistoa löytyy myös kansallisen tason ulkopuolelta. Lisäksi varautumisen ja jatkuvuudenhallinnan poikkihallinnollista ohjausta voidaan tutkia ajallisen kehityksen kautta tutkimusajankohtaa laajentamalla, mutta silloin menetelmäksi valikoituisi jokin kuin *rapid review* -kirjallisuuskatsaus.

Jatkotutkimusaiheeksi voitaisiin nostaa tutkielmassani esiin tullut ”*whole-government-approach*” eli eri hallinnonalojen yhteistyötä korostava lähestymistapa ja, kuinka osallistuminen sekä sitoutuminen kyseiseen malliin vaikuttaa suoraan varautumiseen ja jatkuvuudenhallintaan. Myös erilaisen empiirisen tutkimuksen hyödyntäminen hallinnonalojen yhteistyötä korostavassa lähestymistavassa voidaan nähdä suotavana, jotta teoriaa ja tutkimustietoa voidaan lisätä. Tämän tutkimuksen kautta voitiin osoittaa, että

tutkimuksessa on sellainen aukko, jota voitaisiin paikata empiirisellä tutkimuksella. Maailman kytkeytyneisyyden ja verkottuneen turvallisuuden seurauksena tutkimusvaje ulottuu myös kansallisen aspektin ulkopuolelle.

Lähteet

- Baker, N. D. (2014). "Everything always works": Continuity as a source of disaster preparedness problems. *International journal of mass emergencies & disasters*, 32 (3), 447. <https://doi-org.proxy.uwasa.fi/10.1177/028072701403200302>
- Biddinger, P. D., Savoia, E., Massin-Short, S. B., Preston, J. & Stoto, M. A. (2010). *Public health emergency preparedness exercises: Lessons learned. Public health reports*, 125 (5), 101. <https://doi-org.proxy.uwasa.fi/10.1177/003335491012505514>
- Brattberg, E. & Rhinard, M. (2013). Actorness and effectiveness in international disaster relief: The European Union and United States in comparative perspective. *International Relations*, 27 (3). <https://doi-org.proxy.uwasa.fi/10.1177/00471178134972>
- Cannadine, M. & Hegner, R. (2016). Planning. Teoksessa Fitzgerald, G., Tarrant, M., Aitken, P. & Fredriksen, M. (toim.), *Disaster health management. A primer for student and practitioners* (s. 156–157). Routledge London. <https://doi.org/10.4324/9781315692951>
- Dobbins, M. (2017). *Rapid review guidebook. Steps for conducting a rapid review (1. painos)*. The national collaboration centre for methods and tools. Noudettu 3.11.2022 osoitteesta <https://www.nccmt.ca/uploads/media/media/0001/01/a816af720e4d587e13da6bb307df8c907a5dff9a.pdf>
- Eskola, J. (2018). Väestön toimintakyky ja palvelut. Teoksessa maanpuolustuskurssit (toim.), *Turvallinen Suomi 2018* (s. 109–113). Turvallisuuskomitea. Noudettu 6.11.2022 osoitteesta https://turvallisuuskomitea.fi/wp-content/uploads/2018/01/Turvallinen_Suomi_2018.pdf
- Fitzgerald, G. (2016). Getting ready. Teoksessa Fitzgerald, G., Tarrant, M., Aitken, P. & Fredriksen, M. (toim.), *Disaster health management. A primer for student and practitioners* (s. 147–148). Routledge London. <https://doi.org/10.4324/9781315692951>
- Fjäder, C. (2018.). Talous, infrastruktuuri ja huoltovarmuus. Teoksessa maanpuolustuskurssit (toim.), *Turvallinen Suomi 2018* (93–94). Turvallisuuskomitea. Noudettu

- 28.10.2022 osoitteesta [https://turvallisuuskomitea.fi/wp-content/uploads/2018/01/Turvallinen Suomi 2018.pdf](https://turvallisuuskomitea.fi/wp-content/uploads/2018/01/Turvallinen_Suomi_2018.pdf)
- Garrity, C., Gartlehner, G., Nussbaumer-Streitt, B., King, J. V., Hamel, C., Kamel, C., Afengruber, L. & Stevens, A. (2020). *Cochrane rapid reviews method group offers evidence-informed guidance to conduct rapid reviews. Journal of clinical epidemiology*, 130, 18. <https://doi.org/10.1016/j.iclepi.2020.10.007>
- Grant, J. M & Booth, A. (2009). *Review article. A typology of reviews: an analysis of 14 re-view types and associated methodologies. Health information and libraries journal*, 26, 94–95. <https://doi.org/10.1111/j.1471-1842.2009.00848.x>
- Grönfors, M & Vilkkä, H. (toim.). (2011). *Laadullisen tutkimuksen kenttätömenetelmät. Sofiasosiologi-filosofia apu Vilkkä. Noudettu 2.5.2023 osoitteesta [http://vilkka.fi/books/Laadullisen tutkimuksen.pdf](http://vilkka.fi/books/Laadullisen_tutkimuksen.pdf)*
- Hagen, J., Poudyal Chhetri, M. B. & Steiner, N. (2013, 17. tammikuuta). *Promoting cooperation and coordination in international disaster management. Management in health*, 17 (1), 21–25.
- Hamnett, M. P. (2000). *Natural hazard mitigation: Recasting disaster policy and planning. Journal planning education and research*, 19 (4), 428. <https://doi.org.proxy.uwasa.fi/10.1177/0739456X0001900414>
- Himberg, K. (2018). Sisäinen turvallisuus. Teoksessa maanpuolustuskurssit (toim.), *Turvallinen Suomi 2018* (s. 73). Turvallisuuskomitea. Noudettu 28.10.2022 osoitteesta [https://turvallisuuskomitea.fi/wp-content/uploads/2018/01/Turvallinen Suomi 2018.pdf](https://turvallisuuskomitea.fi/wp-content/uploads/2018/01/Turvallinen_Suomi_2018.pdf)
- Hovi, H. (2018). Johtaminen. Teoksessa maanpuolustuskurssit (toim.), *Turvallinen Suomi 2018* (s. 34–37). Turvallisuuskomitea. Noudettu 28.10.2022 osoitteesta [https://turvallisuuskomitea.fi/wp-content/uploads/2018/01/Turvallinen Suomi 2018.pdf](https://turvallisuuskomitea.fi/wp-content/uploads/2018/01/Turvallinen_Suomi_2018.pdf)
- Hu, C. (2017). *"A jungle that is continually encroaching": The time of disaster management. Environment and planning D: Society and Space*, 36 (1). <https://doi.org.proxy.uwasa.fi/10.1177/0263775817729377>

- Huoltovarmuuskeskus. (2020). *The new normal of security of supply. Scenarios for a post-co-vid world and their impacts on security of supply*. Noudettu 14.11.2022 osoitteesta <https://www.huoltovarmuuskeskus.fi/files/629655466c8cb8a225d054c959ddc05bf6fa40d4/the-new-normal-of-security-of-supply.pdf>
- Hyvönen, A-E., Juntunen, T., Mikkola, H., Käpylä, J., Gustafsberg, H. Nyman, M., Rättilä, T., Virta, S. & Liljeroos, J. (2019). Kokonaisresilienssi ja turvallisuus: tasot, prosessit ja arvioinnit. *Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 17/2019*. Noudettu 17.10.2022 osoitteesta <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161358/17-2019-Kokonaisresilienssi%20ja%20turvallisuus.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Jain, A. K. (2008). *Practical guide to disaster management*. Pragun publications.
- Kielenniva, J. (2018). Johdanto. Teoksessa maanpuolustuskurssit (toim.), *Turvallinen Suomi 2018* (s. 9). Turvallisuuskomitea. Noudettu 14.10.2022 osoitteesta https://turvallisuuskomitea.fi/wp-content/uploads/2018/01/Turvallinen_Suomi_2018.pdf
- Korhonen, J. & Ström, M. (2012). *Kunnan valmiussuunnitelman yleisen osan malli ja ohje sen käyttöön*. Pelastusopisto. Noudettu 14.10.2022 osoitteesta https://www.pelastusopisto.fi/wp-content/uploads/2017/02/34760_kunnan_valmiussuunnitelman_yleisen_osan_malli_ja_ohje_sen_kayttoon_netti.pdf
- Kuntaliitto. (2020). *Kunnan varautumisen johtaminen*. Noudettu 28.10.2022 osoitteesta <https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2020/2071-kunnan-varautumisen-johtaminen>
- Kuntaliitto. (2015). *Ohje- kokonaiskonsepti ja KUJA-arviointimalli organisaation varautumisen ja palveluiden jatkuvuudenhallinnan kehittämiseen*. Noudettu 17.10.2022 osoitteesta https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/3KUJA%20arviointimallin%20ohje_0_0.pdf
- Kyngäs, H., Elo, S., Pölkki, T., Kääriäinen, M. & Kanste, O. (2011). Sisällönanalyysi suomalaisessa hoitotieteellisessä tutkimuksessa. *Hoitotiede*, 23 (2), 139–141. Noudettu

2.5.2023 osoitteesta https://www.researchgate.net/publication/261723764_Si-sallonanalyysi-suomalaisessa-hoitotieteellisessa-tutkimuksessa

- Leavitt., W. M. & Kiefer, J. J. (2006). *Infrastructure interdependency and the creation of a normal disaster. The case of hurricane Katrina and the city of New Orleans. Public works management & policy*, 10 (4), 308. <https://doi.org.proxy.uwasa.fi/10.1177/1087724X06289055>
- Leppänen, A., Kiravuo, T. & Kajantie, S. (2016). *Policing the cyber-physical phase. The police journal*, 89 (4), 290–310. <https://doi.org.proxy.uwasa.fi/10.1177/0032258X16647420>
- Leskinen, A. & Virta J. (2006, 1. tammikuuta). Kansalliset turvallisuusstrategiat ja upseerin uudet osaamisvaatimukset. *Tiede ja ase*, 64, 223–224.
- McKnight, B. & Linnenluecke, M. K. (2016). *How firms responses to natural disaster strenghten community resilience: A stakeholder-based perspective. Organization and environment*, 29 (3). <https://doi.org.proxy.uwasa.fi/10.1177/1086026616629794>
- Meagher, J. & Steinhardt, R. (2016). Preparedness. Teoksessa Fitzgerald, G., Tarrant, M., Aitken, P. & Fredriksen, M. (toim.), *Disaster health management. A primer for student and practioners* (s. 168). Routledge London. <https://doi.org/10.4324/9781315692951>
- Mero, T. & Raunu, M. (2009). Alueellisesta puolustuksesta verkottuneeseen turvallisuuteen 2030 – radikaalia transformaatiota vai pientä hienosäätöä? Teoksessa Torsti Sirén (toim.), *verkostoavusteinen puolustus 2030* (s. 5–12). Edita Prima oy. Noudettu 10.11.2022 osoitteesta <https://core.ac.uk/download/pdf/39944324.pdf#page=12>
- Miller, J. (2003). *Critical incident debriefing and social work. Journal of social service research*, 30 (2), 7–8. Noudettu 5.3.2023 osoitteesta https://doi.org/10.1300/J079v30n02_02
- Moons, P., Goossens, E. & Thompson, D., R. (2021). *Rapid reviews: the pros and cons of an accelerated review process. European journal of cardiovascular nursing*, 20 (5), 1–4. <https://doi.org/10.1093/eurjcn/zvab041>

- Mölsä, J. (2018). Henkinen kriisinkestävyys. Teoksessa maanpuolustuskurssit (toim.), *Turvallinen Suomi 2018* (s. 118). Turvallisuuskomitea. Noudettu 14.11.2022 osoitteesta https://turvallisuuskomitea.fi/wp-content/uploads/2018/01/Turvallinen_Suomi_2018.pdf
- Noboa-Ramos, C., Almodóvar-Díaz, Y., Fernández-Repollet, E. & Joshipura, K. (2023). *Healthcare and social organizations` disaster prepared-ness, response, and recovery experience: Lessons learned from hurricanes Irma and Maria. Disaster medicine and public health preparedness*, 17 (e306), 7. <https://doi.org/10.1017/dmp.2022.272>
- Page, M. J., McKenzie, J. E., Bossuyt, P. M., Boutron, I., Hoffmann, T. C., Mulrow, C. D., Shamseer, L., Tetzlaff, J. M., Akl, E. A., Brennan, S. E, Chou, R., Glanville, J., Grimshaw, J. M., Hróbjartsson, A., Lalu, M. M, Li, T., Loder, E. W., Mayo-Wilson, E., McDonald, S., ... Moher, D. *The Prisma 2020 statement: an updated guideline for reporting systematic reviews. BMJ*, 372 (71). <https://doi.org/10.1136/bmj.n71>
- Puusa, A. & Juuti, P. (toim.). (2020). *Laadullisen tutkimuksen näkökulmat ja menetelmät*. Gaudeamus.
- Pöyhö, A. (2018). Kansainvälinen ja EU-toiminta. Teoksessa maanpuolustuskurssit (toim.), *Turvallinen Suomi 2018* (s. 51). Turvallisuuskomitea. Noudettu 28.10.2022 osoitteesta https://turvallisuuskomitea.fi/wp-content/uploads/2018/01/Turvallinen_Suomi_2018.pdf
- Pelastuslaki 29.4.2011/379*. Finlex. Noudettu 13.10.2022 osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2011/20110379>
- Puustinen, A. (toim.). (2021). *Pelastus- ja turvallisuustutkimuksen vuosikirja 2021*. Pelastusopisto Kuopio. Noudettu 4.5.2023 osoitteesta http://info.smedu.fi/kirjasto/Sarja_D/D1_2021.pdf
- Raisio, H., Jalonen, H. & Uusikylä, P. (2018). Kesy, sotkuinen vai pirullinen ongelma? Tiedon käyttö yhteiskunnallisessa päätöksenteossa. *Sitran selvityksiä*, 139, 32. Noudettu 2.5.2023 osoitteesta <https://www.sitra.fi/julkaisut/kesy-sotkuinen-vai-pirullinen-ongelma/>

- Rapeli, M. (2018). *Social capital in social work disaster preparedness plans: The case of Finland*. *International social work*, 61 (6), 1054–1066. <https://doi.org.proxy.uwasa.fi/10.1177/0020872817695643>
- Salminen, A. (2011). *Mikä kirjallisuuskatsaus? Johdatus kirjallisuuskatsauksen tyyppeihin ja hallintotieteellisiin sovelluksiin*. [opetusmateriaali, Vaasan yliopisto]. Osuva. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-476-349-3>
- Sanastokeskus TSK. (2017). *Kokonaisturvallisuuden sanasto*. Noudettu 13.10.2022 osoitteesta https://turvallisuuskomitea.fi/wp-content/uploads/2018/02/Kokonaisturvallisuuden_sanasto.pdf
- Sidorenko, A. & Demidenko, E. (2017). *Free risk management book: Guide to effective risk management 3.0*. RISK-ACADEMY.
- Sisäministeriö. (2022). *Hätäkeskustoiminta. Hätäkeskustoiminnan strategiset linjaukset vuoteen 2025*. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-564-8>
- Sisäministeriö. (2021). *Sisäinen turvallisuus pandemian jälkeisessä Suomessa. Selvityshenkilön raportti*. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-515-0>
- Sisäministeriö. (2019). *Kansallinen riskiarvio 2018*. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-245-6>
- Sisäministeriö. (2016). *Turvallinen ja kriisinkestävä Suomi- pelastustoimen strategia vuoteen 2025*. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-097-1>
- Sosiaali- ja terveysministeriö. (2019a). *Sopimusperusteinen varautuminen. Ohje sosiaali- ja terveydenhuollon toimijoille*. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-4068-0>
- Sosiaali- ja terveysministeriö. (2019b). *Valmius- ja jatkuvuudenhallintasuunnitelma. Ohje sosiaali- ja terveydenhuollon toimijoille*. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-4046-8>
- Sosiaali- ja terveysministeriö. (2006). *Sosiaali- ja terveydenhuollon varautuminen erityistilanteisiin*. <http://urn.fi/URN:ISBN:952-00-1956-1>
- Stikova, E. (2016). *Disaster preparedness*. *South Eastern European journal of public health*, 16 (2), 127. <https://doi.org/10.4119/UNIBI/SEEJPH-2015-106>

- Ström, M. (2007). Varautuminen kunnissa. Pelastusopisto. Noudettu 10.11.2022 osoitteesta https://pelastusopisto.fi/wp-content/uploads/2017/02/35628_strom2007.pdf
- Tartuntatautilaki. 21.12.2016/1227. Finlex. Noudettu 20.10.2022 osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2016/20161227>
- Tarrant, M. & Gibson, C. (2016). *Risk and its management*. Teoksessa Fitzgerald, G., Tarrant, M., Aitken, P. & Fredriksen, M. (toim.), *disaster health management. A primer for students and practitioners* (s. 71–77). Routledge London. <https://doi.org/10.4324/9781315692951>
- Tarvainen, T. (toim.). (2012). Näkökulmia puolustuskyvyn uskottavuuteen. Puolustusministeriö. Noudettu 28.10.2022 osoitteesta https://www.defmin.fi/fi/files/2061/Nakokulmia_puolustuskyvyn_uskottavuuteen.pdf
- Terveystieteiden lae. 19.8.1994/763. Finlex. Noudettu 20.10.2022 osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1994/19940763>
- Tuomi, J. & Sarajärvi, A. (2018). *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Tammi.
- Tricco, C. A., Antony, J., Wasifa, Z., Strifler, L., Ghassemi, M., Ivory, J., Perrier, L., Hutton, B., Moher, D. & E. Strauss, S. (2015, 16. syyskuuta). *A scoping review of rapid review methods*. *BMC Medicine*, 13 (224), 2–3.
- Tsalampouni, A. (2022). *Health systems in the European Union and policy responses to Covid-19: A comparative analysis between German, Sweden, and Greece*. *Journal of public health research*, (11), 4. <https://doi.org/10.1177/22799036221129413>
- Turvallisuuskomitea. (2017). Yhteiskunnan turvallisuusstrategia. Noudettu 26.2.2023 osoitteesta https://turvallisuuskomitea.fi/wp-content/uploads/2018/02/YTS_2017_suomi.pdf
- Työ- ja elinkeinoministeriö. (2021). *Viljasta verkostoihin. Huoltovarmuuskeskuksen arviointi*. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-733-5>
- Umar, M., Wilson, M. & Heyl, J. (2017). *Food network resilience against natural disasters: A conceptual framework*. *Sage open*, 7 (3). <https://doi.org.proxy.uwasa.fi/10.1177/2158244017717570>

- Valmiuslaki 29.12.2011/1552. Finlex. Noudettu 13.10.2022 osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2011/20111552>
- Valtioneuvoston kanslia. (2014). *Siviilikriisinhallinnan kansallinen strategia*. Noudettu 25.2.2023 osoitteesta https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/79661/J0814_Siviilikriisinhallinnan%20kansallinen%20strategia.pdf;sequence=1
- Valtioneuvoston kanslia. (2013). *Valtionhallinnon viestintä häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa*. Noudettu 17.10.2022 osoitteesta <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-034-6>
- Valtioneuvoston kanslia. (2010). *Varautuminen ja kokonaisturvallisuus*. Noudettu 20.10.2022 osoitteesta https://vnk.fi/documents/10616/622962/J2110_Varautuminen+ja+kokonaisturvallisuus.pdf/da689ade-30ad-4c1e-8221-90ecd62c4cad/J2110_Varautuminen+ja+kokonaisturvallisuus.pdf?version=1.0&t=1422453003000
- Valtiontalouden tarkastusvirasto. (2021). *Hallinnon kehittäminen elää ajassa- Katsaus hallinnon kehittämiseen ja tarkastustoimintaan*. Noudettu 7.4.2023 osoitteesta <https://www.vtv.fi/app/uploads/2021/02/vtv-nakokulmia-1-2021-hallinnon-kehittaminen-elaa-ajassa.pdf>
- Valtiovarainministeriö. (2017). *Ohje riskienhallintaan*. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-251-862-0>
- Valtiovarainministeriö. (2010). *Yhteiskunnan turvallisuusstrategia*. Noudettu 26.2.2023 osoitteesta https://www.defmin.fi/files/1696/Yhteiskunnan_turvallisuusstrategia_2010.pdf
- Vella, S-L. C. & Pai, B. N. (2019). *A theoretical review of psychological resilience: Defining resilience and resilience research over the decades*. *Archives of medicine and health sciences*, 7 (2), 233. Noudettu 2.5.2023 osoitteesta https://www.researchgate.net/publication/337981223_A_theoretical_review_of_psychological_resilience_Defining_resilience_and_resilience_research_over_the_decades
- Vilka, H. (2021). *Tutki ja kehitä*. PS-kustannus.

- Villagrán de león, J. C., Bogardi, J. J., Dannenmann, S. & Basher, R. (2006). *Early warning systems in the context of disaster risk management. Entwicklung & Ländlicher raum*, 40 (2), 23. Noudettu 5.3.2023 osoitteesta [https://www.unisdr.org/2006/ppew/info-resources/docs/ELR dt 23-25.pdf](https://www.unisdr.org/2006/ppew/info-resources/docs/ELR_dt_23-25.pdf)
- Wallenius, T., Kalalahti, M. & Varjo, J. (2022). Poikkihallinnollisuus opinto- ja uraohjauksen hallintapuheessa. *Hallinnon tutkimus*, 41 (3), 186–187. <https://doi.org/10.37450/ht.108020>
- Wilson, S. (2020). *Pandemic leadership: Lessons from New Zealand's approach to Covid-19. Leadership*, 16 (3), 279–293. <https://doi.org/10.1177/1742715020929151>

Liitteet

Liite 1. Tutkimusaineisto

Asiakirjan nimi	Tekijät ja julkaisu vuosi	Linkki asiakirjaan	Asiakirjan tavoite	Keskeinen tulos
HE 63/2022 Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi valmiuslain ja asevelvollisuus lain 79§ muuttamiseksi	Hallitus, 2022	HE 63/2022 vp - Hallituksen esitys [PDF]	Tavoitteena ottaa nykyistä paremmin huomioon hybridiuhkat, tehokas vastaaminen yhteiskunnallisiin turvallisuusuhkiin	Elintärkeistä toiminnoista huolehtiminen poikkihallinnollisesti
HE 256/2022 Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kuntalain 90 §:n ja hyvinvointialueesta annetun lain 95§:n muuttamisesta	Hallitus, 2022	HE 256/2022 vp - Hallituksen esitys [PDF]	Tavoitteena parantaa kunnan ja hyvinvointialueen päätöksenteon varautumista poikkeusolojen ja normaaliolojen häiriötilanteisiin	Yhteistoiminta häiriötilanteissa
Huoltovarmuusneuvoston tarkastelu koronakriisin vaikutuksista	Huoltovarmuuskeskus, 2022	tarkastelu-koronakriisin-vaikutuksista	Tärkeimmät huoltovarmuusvaikutukset koronakriisin jälkeen ja kehittämisen kohteet	Poikkihallinnollinen alueellisen huoltovarmuuden ja yhteistoiminnan sovittaminen sekä poikkihallinnolliset forumit
VN 27/2022 vp TrV 8.3.2022, Työ- ja elinkeinoministeriö asiantuntijalausunto	Backman, H., 2022	EDK-2022-AK-15612 - Asiantuntijalausunto [PDF]	Huoltovarmuustoiminnan organisointi, rahoitus ja opit Covid-19 pandemiasta	Huoltovarmuustyön verkostomalli ja poikkihallinnollisen huoltovarmuuden yhteistyöryhmän organisointuminen
VNS 1/2022 vp HaV 27.4.2022	Korhonen, A., 2022	EDK-2022-AK-21052 - Asiantuntijalausunto [PDF]	Turvallisuusympäristön	Poikkihallinnollinen varautuminen ja

Asiakirjan nimi	Tekijät ja julkaisu vuosi	Linkki asiakirjaan	Asiakirjan ta-voite	Keskeinen tu-los
erityisasiantun-tija, Suomen kuntaliitto asi-antuntijalau-sunto			muutoksesta lausuminen	kuntien merki-tys jatkuvuu-denhallinnan edistäjänä
VNS 1/2022 vp HaV 29.4.2022, Jyväskylän yli-opisto asian-tuntijalausunto	Lehto, M., 2022	EDK-2022-AK-21525 - Asiantuntijalausunto [PDF]	Turvallisuus- ympäristön muutos, digi- taalisen toi- mintaympäris- tön murros, kybersodan- käynti,	Poikkihallinnol- lisen tuki ky- berhäiriötilan- teissa
VNS 8/2022 vp PuV 13.10.2022, Huoltovar- muuskeskus asiantuntijalau- sunto	Nikula, N., 2022	EDK-2022-AK-51395 - Asiantuntijalausunto [PDF]	Huoltovar- muuskeskuk- sen ja puolus- tushallinnon yhteistyö sekä huoltovar- muuskeskuk- sen rooli tilan- nekuvan ra- kentamisessa	Poikkihallinnol- lisen ennako- luuttoman dia- login esiin tuo- minen koko- naisturvallisu- den mallin to- teuttamiseksi
VNS 8/2022 vp TrV 25.10.2022, Huoltovar- muuskeskus asiantuntijalau- sunto	Nikula, N., 2022	EDK-2022-AK-57582 - Asiantuntijalausunto [PDF]	Yhteistyö huol- tovarmuus- työssä	Huoltovar- muuskeskuk- sen rooli poik- kihallinnollisen huoltovarmuu- den yhteistyö- ryhmässä ja elinkeinoelä- män sekä vi- ranomaisten lakisääteisten velvoitteiden yhteensovitta- misessa
VNS 8/2022 vp PuV 26.10.2022, Ul- kopoliittinen instituutti asi- antuntijalau- sunto	Mikkola, H., 2022	EDK-2022-AK-56166 - Asiantuntijalausunto [PDF]	Huoltovar- muus, kriitti- sen infrastruk- tuurinen ja kansallisen tur- vallisuu- den varmistami- nen, keskinäis- riippuvainen ja globalisoitua	Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen nojaaminen poikkihallinnol- lisiin kansain- väliisiin infra- struktuureihin ja prosesseihin

Asiakirjan nimi	Tekijät ja julkaisu vuosi	Linkki asiakirjaan	Asiakirjan tavoite	Keskeinen tulos
			maailma sekä sen tuomat haasteet	
VNS 08/2022 vp Mmv 22.11.2022, Työ- ja elinkeinoministeriö asiantuntijalausunto	Hämäläinen, P., 2022	EDK-2022-AK-64795 - Asiantuntijalausunto [PDF]	Huoltovarmuuden selonteon linjaukset, verkostomallin kehittäminen,	Poikkihallinnollisen yhteistyön lisääminen
U 81/2022 vp TaV 24.11.2022, Huoltovarmuuskeskus asiantuntijalausunto	Puolakainen, K., 2022	EDK-2022-AK-66290 - Asiantuntijalausunto [PDF]	Sisämarkkinoiden häiriöt koronapandemian aikana ja lausuminen hätäapuvälinepakettista	Julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuteen perustuva varautumistyö
Huoltovarmuuskeskuksen uudistettu strategia 2021–2023	Huoltovarmuuskeskus, 2022	hvk-strategia-2021-perusmuistio-pdf	Huoltovarmuuskeskuksen strategiset painopisteet ja osallisuus mahdollisimman häiriöttömän yhteiskunnan toiminnassa	Keskushallintotason poikkihallinnollinen yhteistyö ja huoltovarmuuskeskuksen rooli tässä
Suomalaisen pandemiarokotetuotannon kehittäminen	Huoltovarmuuskeskus, 2022	suomalaisen-pandemiarokotetuotannon-kehittaminen-selvitys	Kansainvälinen toiminta pandemiaan varautumisessa rokotetuotannon osalta, pohjoismaisen yhteistyön kehittyminen	Varautumisen jatkuva arviointi poikkihallinnollisella otteella
Koronajohtaminen Suomessa: Arvio covid-19 pandemian johtamisesta ja hallinnosta syksystä 2020 syksyyn 2021	Stenvall, J., Leskelä, R-L., Rannisto P-H., Tolkki, H., Cansel, A., Leponiemi, U., Johanson, J-E., Pekkola, E. & Tupala, T./Valtioneuvosto, 2022	Koronajohtaminen Suomessa : Arvio covid-19-pandemian johtamisesta ja hallinnosta syksystä 2020 syksyyn 2021 - Valto (valtioneuvosto.fi)	Koronapandemian johtaminen eri hallintotasoilla ja sen arviointi	Sidosryhmäviestinnän koordinoitu malli ja poikkihallinnollisuus viestinnässä

Asiakirjan nimi	Tekijät ja julkaisu vuosi	Linkki asiakirjaan	Asiakirjan tavoite	Keskeinen tulos
"Kenenkä vastuulla tää nyt sitten on? Ei ehkä ainakaan meidän": Covid-19-pandemian hallinta ja johtaminen Suomessa	Kihlström, L., Huhtakangas, M., Karreinen, S., Keskimäki, I. & Tynkkynen, L-K./Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, 2022	"Kenenkä vastuulla tää nyt sitten on? Ei ehkä ainakaan meidän": COVID-19-pandemian hallinta ja johtaminen Suomessa. (julkari.fi)	Koronapandemiaan varautuminen, johtaminen ja päätöksenteko	Muutosjoustavuus, whole-government approach-lähestymistapa, poikkihallinnollisuus alueellinen ja paikallinen taso sekä operatiivinen toiminta
VNS 4/2021 vp HaV 28.10.2021 varautumisen ja turvallisuuden asiantuntija, Suomen kunta-liitto asiantuntijalausunto	Korhonen, A., 2021	EDK-2021-AK-403787 - Asiantuntijalausunto [PDF]	Sisäisestä turvallisuudesta lausuminen, juurisyihin vaikuttaminen	Poikkihallinnollisen yhteistyön tarpeen tunnistaminen ja tilannekuva
Selvitys koronakriisin aikana toteutetun valtioneuvoston kriisijohtamisen ja valmiuslain käyttöönoton kokemuksista	Valtioneuvosto, 2021	Selvitys koronakriisin aikana toteutetun valtioneuvoston kriisijohtamisen ja valmiuslain käyttöönoton kokemuksista	Kokemukset ja opit kriisijohtamisesta	Poikkihallinnollinen yhteistyö ja johtaminen
Sisäinen turvallisuus pandemian jäljessä Suomessa	Sisäministeriö, 2021	Sisäinen turvallisuus pandemian jäljessä Suomessa : Selvityshenkilön raportti (valtioneuvosto.fi)	Pandemian aikaisen sisäministeriön hallinnon informaation käsittelykyvyn tarkastelu, hanke-toiminnan organisointi ja poikkihallinnollinen yhteensovittaminen voimavarojen vähentyessä	Sisäisen turvallisuuden poikkihallinnollinen työ, hallinnonalojen välinen sitoutuminen, yhteistoiminta
Toimintasuunnitelma covid-19-epidemian	Voipio-Pulkki, L-M., Pohjola, P., Koskela, S.	Toimintasuunnitelma COVID-19 -epidemian hillinnän	Hybridistrategian tavoitteet yhteiskunnan	Poikkihallinnollisen hätäjarrumekanismin

Asiakirjan nimi	Tekijät ja julkaisu vuosi	Linkki asiakirjaan	Asiakirjan tavoite	Keskeinen tulos
hillinnän hybridistrategian toteuttamiseksi 2021–22	& Siikavirta, J./Sosiaali- ja terveysministeriö, 2021	hybridistrategian toteuttamiseksi 2021–22 (valtioneuvosto.fi)	avaamiseksi koronaepidemian jälkeen	valmistelu yllättävän ja vakavan epidemiatilanteen heikentyessä
Kansallisen turvallisuuden vaikutusten arviointi	Valtioneuvosto, 2020	Kansallisen turvallisuuden vaikutusten arviointi (valtioneuvosto.fi)	Turvallisuuden käsitteen, muuttuvan turvallisuusympäristön ja turvallisuustoimien sekä prosessien tarkastelu.	Poikkihallinnollisen prosessit ja turvallisuusstrategia työ
Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko	Valtioneuvosto, 2020	Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko	Ulko- ja turvallisuuspoliittisen ympäristön arviointi voimakkaassa muutoksessa, ulko- ja turvallisuuspoliittisten tavoitteiden määrittäminen	Olennainen poikkihallinnollinen yhteistyö kansallinen ja kansainvälinen sekä kokemusten vaihto
Alueellinen turvallisuuden tila (ATT) -alueellista turvallisuus suunnittelua ja varautumista tukeva seuranta-, arviointi- ja ennakointimalli	Molarius, R., Jukarainen, P., Kekki, T., Keränen, J., Laitinen, K., Riikonen, R. & Norri-Sederholm, T./Valtioneuvosto, 2020	Alueellinen turvallisuuden tila (ATT) – alueellista turvallisuus suunnittelua ja varautumista tukeva seuranta-, arviointi- ja ennakointimalli (valtioneuvosto.fi)	Turvallisuus suunnittelu ja varautuminen sekä moniviranomaisyhteistyön edistäminen sekä ATT – alueellisen mallin esittely	Varautumisen poikkihallinnollisen seuranta- ja arviointityön järjestäminen
Koronakriisin jälkihoito ja jälleerakennus: Exit- ja jälleerakennustyöryhmän 2. vaiheen raportti	Valtioneuvosto, 2020	Koronakriisin jälkihoito ja jälleerakennus: Exit- ja jälleerakennustyöryhmän 2. vaiheen raportti (valtioneuvosto.fi)	Strategisen tason toimenpiteet jatkuvuudenhallinnasta koronakriisin akuutin vaiheen jälkeen	Monikanavaisen tiede neuvonantojärjestelmän tunnetuksi tekeminen ja sen vaikuttavuus
Covid-19-kriisin haitallisten vaikutusten ehkäiseminen kestävä kehityksen	Laatikainen, T., Vapalahti, O., Kalland, M., Välijärvi, J., Huotilainen,	VNK Tiedepaneelin raportti 200601.pdf (valtioneuvosto.fi)	Tiedepaneelin arviointi koronapandemiaan liittyvien sosiaalisten,	Yliopistojen roolin hyödyntäminen poikkihallinnollisesti

Asiakirjan nimi	Tekijät ja julkaisu vuosi	Linkki asiakirjaan	Asiakirjan tavoite	Keskeinen tulos
periaatteiden mukaisesti: valtioneuvoston covid19- tiedepaneelin vastaukset valmisteluryhmän kysymyksiin	M., Salmivalli, C., Salo, A., Hiilamo, H., Kuivalainen, S., Pekkarinen, E., Niemi, J., Välimäki, J. & Ollikainen, M./Valtioneuvosto, 2020		terveydellisten, taloudellisten, ekologisen kestävyysden, yksilöiden, yhteisöjen ja yhteiskunnan resilienssin näkökulmasta.	pandemian aikaisessa tiedonkulussa
HE 230/2020 vp StV 1.12.2020, Pohjois-Suomen aluehallintovirasto asiantuntijalausunto	Salon, S., 2020	EDK-2020-AK-337581 - Asiantuntijalausunto [PDF]	Häiriötilanteisiin varautumisen alueellisesti ja toimialoittain sosiaali- sekä terveydenhuollossa	Valmiussuunnittelu- ja jatkuvuudenhallintaa yhteistyössä eri toimijoiden kesken, poikkialinnollisuus ja yksityisten toimijoiden tilanekuvan toimittaminen tehostetummin viranomaisille
Maailman turvallisinta maata tekemässä: sisäisen turvallisuuden strategian toimeenpanoraportti 31.5.2019	Sisäministeriö, 2019	Maailman turvallisinta maata tekemässä. Sisäisen turvallisuuden strategian toimeenpanoraportti 31.5.2019 (valtioneuvosto.fi)	Sisäisen turvallisuuden vaikuttavien keskeisten muutosvoimien tunnistaminen ja niihin vastaaminen	Verkostoyhteistyö ja poikkialinnollisen osaamisen varmistaminen
Valtionhallinnon tehostetun viestinnän ohje: viestintänormaalioloissa ja häiriötilanteissa	Valtioneuvosto, 2019	Valtionhallinnon tehostetun viestinnän ohje – Viestintänormaalioloissa ja häiriötilanteissa (valtioneuvosto.fi)	Valtionhallinnon viestinnän periaatteet ja toimintatavat normaaliolojen tehostettua viestintää edellyttävissä tilanteissa sekä häiriötilanteissa	Häiriötilanteen poikkialinnollinen tilanekuvan välittäminen
Viranomaisten toimivaltuuden häiriötilanteissa	Luoma, R./Oikeusministeriö, 2019	Viranomaisten toimivaltuudet häiriötilanteissa (valtioneuvosto.fi)	Viranomaisten häiriötilanteiden aikaisten	Yhteinen varautuminen, johtamisjärjestelmät ja

Asiakirjan nimi	Tekijät ja julkaisu vuosi	Linkki asiakirjaan	Asiakirjan tavoite	Keskeinen tulos
			toimivaltuuksien analysointi	häiriötilanteen hoidon vastuiden selkiyttäminen
Kyberturvallisuusohje sosiaali- ja terveydenhuollon toimijoille	Vuorinen, S./Sosiaali- ja terveysministeriö, 2019	Kyberturvallisuus Ohje sosiaali- ja terveydenhuollon toimijoille (valtioneuvosto.fi)	Kyberturvallisuuden periaatteet, suositukset ja ohjaus	Sosiaali- ja terveysministeriön vastuu tiedonhallinnan strategisesta ohjauksesta, lainsäädännöstä ja poikkihallinnollisesta yhteistyöstä
Sopimusperusteinen varautuminen: ohje sosiaali- ja terveydenhuollon toimijoille	Sosiaali- ja terveysministeriö, 2019	Sopimusperusteinen varautuminen. Ohje sosiaali- ja terveydenhuollon toimijoille (valtioneuvosto.fi)	Sosiaali- ja terveydenhuollon varautuminen häiriötilanteisiin sekä toimintaympäristön aiheuttamat haasteet	Palveluiden keskinäisriippuvuus ja toimiminen verkostomaisessa toimintaympäristössä, yhteistyön ja yhteisen tilan neymmärryksen lisääminen
Valmius- ja jatkuvuudenhallintasuunnitelma: ohje sosiaali- ja terveydenhuollon toimijoille	Sosiaali- ja terveysministeriö, 2019	Valmius- ja jatkuvuudenhallintasuunnitelma Ohje sosiaali- ja terveydenhuollon toimijoille (valtioneuvosto.fi)	Valmius- ja jatkuvuudenhallinnan suunnitelmat, organisaatioiden valmiussuunnitelman ohjaus	Varautumisen kaksi näkökulmaa: omien palveluiden jatkuvuuden varmistaminen ja yhteiskunnallinen näkökulma yhteistoiminnan kautta

Liite 2. Hakutulokset

Valto			
Hakusana: "varautuminen"	Ei aiherajausta	Ei aikarajausta	Hakutulos: 1181 kpl
Hakusana: "varautuminen"	Ei aiherajausta	Aikarajaus: "2019–2022"	Hakutulos: 340 kpl, joista relevantteja 30 kpl
Hakusana: "varautuminen"	Aiherajaus: "sosiaali- ja terveydenhuolto"	Ei aikarajausta	Hakutulos: 27 kpl, joista kaikki relevantteja
Hakusana: "preparedness"	Ei aiherajausta	Ei aikarajausta	Hakutulos: 577 kpl
Hakusana: "preparedness"	Ei aiherajausta	Aikarajaus: "2019–2022"	Hakutulos: 45 kpl, joista relevantteja 1kpl
Hakusana: "jatkuvuudenhallinta"	Ei aiherajausta	Ei aikarajausta	Hakutulos: 36 kpl
Hakusana: "jatkuvuudenhallinta"	Ei aiherajausta	Aikarajaus: "2019–2022"	Hakutulos: 24, joista relevantteja 6 kpl
Hakusana: "jatkuvuudenhallinta"	Aiherajaus: "sosiaali- ja terveydenhuolto"	Aikarajaus: "2019–2022"	Hakutulos: 3 kpl, jotka olivat jo aikaisemmista hakutuloksista siirretty aineistoon
Huoltovarmuuskeskuksen tietokanta			
Hakusana: "varautuminen"	Ei aiherajausta	Ei aikarajausta	Hakutulos: 40 kpl
Hakusana: "varautuminen"	Ei aiherajausta	Aikarajaus: "2019–2022"	Hakutulos: 34 kpl, joista relevantteja 12 kpl
Hakusana: "varautuminen"	Aiherajaus: "sosiaali- ja terveydenhuolto"	Aikarajaus: "2019–2022"	Hakutulos: 6 kpl, joista 6 kpl relevantteja
Hakusana: "preparedness"	Ei aiherajausta	Ei aikarajausta	Hakutulos: 7 kpl
Hakusana: "preparedness"	Ei aiherajausta	Aikarajaus: "2019–2022"	Hakutulos: 6 kpl, joista 2 kpl relevantteja, mutta olivat siirretty jo aikaisemmista hakutuloksista aineistoon
Hakusana: "jatkuvuudenhallinta"	Ei aiherajausta	Ei aikarajausta	Hakutulos: 19 kpl
Hakusana: "jatkuvuudenhallinta"	Ei aiherajausta	Aikarajaus: "2019–2022"	Hakutulos: 17 kpl, joista 8 kpl relevantteja

Hakusana: "jatkuvuudenhallinta"	Aiherajaus: "sosiaali- ja terveydenhuolto"	Aikarajaus: "2019–2022"	Hakutulos: 3 kpl, joista 3 kpl relevantteja, mutta olivat siirretty jo aikaisemmista hakutuloksista aineistoon
Julkari			
Hakusana: "varautuminen"	Ei aiherajausta	Ei aikarajausta	Hakutulos: 571 kpl
Hakusana: "varautuminen"	Ei aiherajausta	Aikarajaus: "2019-2022"	Hakutulos: 103 kpl, joista relevantteja 14 kpl
Hakusana: "varautuminen"	Aiherajaus: "sosiaali- ja terveydenhuolto"	Aikarajaus: "2019-2022"	Hakutulos: 9 kpl, joista relevantteja 6 kpl
Hakusana: "preparedness"	Ei aiherajausta	Ei aikarajausta	Hakutulos: 317 kpl
Hakusana: "preparedness"	Ei aiherajausta	Aikarajaus: "2019–2022"	Hakutulos: 62 kpl, joista relevantteja 3 kpl
Hakusana: "jatkuvuudenhallinta"	Ei aiherajausta	Ei aikarajausta	Hakutulos: 2kpl
Hakusana: "jatkuvuudenhallinta"	Ei aiherajausta	Aikarajaus: "2019–2022"	Hakutulos: 1kpl, joista relevantteja 0 kpl
Hakusana: "jatkuvuudenhallinta"	Aiherajaus: "sosiaali- ja terveydenhuolto"	Aikarajaus: "2019–2022"	Hakutulos: 0 kpl
Eduskunnan tietokanta selma			
Hakusana: "varautuminen"	Ei aiherajausta	Ei aikarajausta	Hakutulos: 15401 kpl
Hakusana: "varautuminen"	Ei aiherajausta	Aikarajaus: "2019-2022"	Hakutulos: 522 kpl, joista relevantteja 24 kpl
Hakusana: "varautuminen"	Aiherajaus: "sosiaali- ja terveydenhuolto"	Aikarajaus: "2019–2022"	Hakutulos: 14 kpl, joista kaikki relevantteja
Hakusana: "preparedness"	Ei aiherajausta	Ei aikarajausta	Hakutulos: 299 kpl
Hakusana: "preparedness"	Ei aiherajausta	Aikarajaus: "2019-2022"	Hakutulos: 56 kpl, joista relevantteja 2 kpl ja jotka olivat siirretty jo aikaisemmin aineistoon
Hakusana: "jatkuvuudenhallinta"	Ei aiherajausta	Ei aikarajausta	Hakutulos: 166 kpl
Hakusana: "jatkuvuudenhallinta"	Ei aiherajausta	Aikarajaus: "2019–2022"	Hakutulos: 94 kpl, joista relevantteja 36 kpl

Hakusana: "jatkuvuudenhallinta"	Aiherajaus: "sosiaali- ja terveydenhuolto"	Aikarajaus: "2019–2022"	Hakutulos: 6 kpl relevantteja, joista 2 kpl jo siirretty aikaisemmin aineistoon
---------------------------------	--	-------------------------	---