

Lausunto alueellisen varautumisen yhteistyön ja tilannekuvatoiminnan kehittämistä koskevan hankkeen raportista

Valtiovarainministeriö ja sisäministeriö pyytävät 30.9.2025 päivätyllä kirjeellään lausuntoa kahdesta alueellista varautumista ja sen organisointia koskevasta asiasta: 1) alueellisen varautumisen yhteistyön ja tilannekuvan kehittämistä koskevan hankkeen raportista, sekä 2) Lupa- ja valvontavirastoa koskevan valtioneuvoston asetuksen muuttamisesta alueellisten valmiustoimikuntien kokoonpanoa koskevalta osalta. Lausuntoa pyydetään 14.11.2025 mennessä.

Pirkanmaan liitto on aiemmin antanut lausunnon valtioneuvoston päätökseen huoltovarmuuden tavoitteista, jolla määritellään tarvittava valmiuden taso sekä varautumisen periaatteet ja painopisteet Suomessa. Liitto on myös antanut palautteen uusimman yhteiskunnan turvallisuusstrategian luonnoksesta.

Aiemmissa lausunnoissamme keskeinen huomion kohde on ollut maakunnan tason toimijoiden tehtävien täsmentäminen ja toimivallan ja vastuun vahvistaminen kansallisen kokonaisturvallisuuden ylläpitämisessä ja kehittämisessä.

Esitämme seuraavassa huomiomme lausuttavana olevasta raportista sen sisällysluettelon mukaisessa järjestyksessä.

1. Hankkeen lähtökohdat

Hankkeen tarve oli todellinen, ja hankkeen lähtökohdat siltä osin selvät. Hallitusohjelman vahva kirjaus varautumistehtävien aukottomasta toteutumisesta ei vastaa nykytilaa. Valtion aluehallintouudistuksen kautta ei syntynyt ratkaisua alueellisen varautumisen ja sen yhteensovittamisen kehittämiseksi kohti luotettavaa ja tehokasta toimintamallia.

Heikentyneen turvallisuustilanteen vuoksi järjestelmän jatkokehittäminen on edelleen välttämätöntä, ja tehtävään tulee tarttua välittömästi. Siviililäänien purkamisen jälkeen suomalaisesta varautumisen työstä on kadonnut suuri määrä johtajuutta. Juuri tässä ajassa on tärkeää palauttaa siitä edes osa.

2. Hankkeen kuvaus

Huomautamme, että hankkeen asettamispäätökseen sisällytettiin mahdollisuus hyödyntää selvitystyössä kahta pilottialuetta, Etelä-Karjalaa ja Pirkanmaata. Pilotointia ei tosiasiallisesti koskaan toteutettu, vaikka alueet olivat toimintavalmiudessa. Tätä pidämme harmillisena menetettynä mahdollisuutena.

Hankkeen aikana olisi voinut pidempijaksoisesti testata esimerkiksi maakunnallisten yhteistyöryhmien toiminnan ja tilannekuvan keräämisen tarkempaa ohjausta ja jopa keskinäistä koordinaatiota.

3. Hankkeen ehdotukset ja muut vaihtoehdot alueellisen varautumisen yhteistyön ja tilannekuvatoiminnan kehittämiseksi

3.1 Alueellisten yhteistyörakenteiden järjestämisen vaihtoehdot, toimintamalli ja ohjaus

Yhdymme valmistelijoiden hankkeen aikana saamaan palautteeseen ja raportin merkittävimpään loppupäätelmään: sote-yhteistyöalueisiin perustuvat varautumisen yhteistyöalueet olisivat liian suuria ja liian kaukana kuntatasosta toimiakseen luotettavasti ja tehokkaasti.

Huomio tulee kiinnittää maakuntatasoon, joka vaatii vahvistamista. Maakuntamittakaavainen varautumisen yhteistyö sekä siihen liittyvät tehtävät, vastuut ja välineet tulee määritellä tarkemmin, ja niistä tulee säätää.

Lähtökohtaisena rakenteellisena asetelmana raportissa on hyvinvointialueiden yhteistyöalueiden muodostama viiden suuralueen taso alueellisen varautumisen koordinaatiossa. Arvelemme tämän rakenteellisen ajatuksen syntyneen varsin kevyessä taustavalmistelussa, emmekä tunnista siihen johtanutta selvityspohjaa. Tunnistamme YTA-tason tuottaman lisäarvon erikoissairaanhoidon painottuvissa sote-sektorin koordinaatiotarpeissa, mutta muilla varautumisen kannalta oleellisilla toimialoilla on tämän järjestelyn hyötyjä vaikea hahmottaa.

Vahvistuvat maakuntatasoiset (hyvinvointialuetaso) varautumisen yhteistyörakenteet tulisi YTA-alueiden sijasta kytkeä suoraan valtioneuvostotason ohjaukseen. Covid-pandemian aikana tunnistetut selkeimmät järjestelmätason korjaustarpeet liittyivät monessa tapauksessa toimijoihin, joilla ei ollut toimivaltaa, operatiivista voimaa eikä arjen järjestelmäosaamista, mutta jotka oli asetettu

välittäviin rooleihin kuntien ja ministeriöiden välille. Toisintoa tuosta tehottomuudesta ja sekavuudesta ei pitäisi synnyttää, edes uudella nimellä varustettuna.

Joillakin alueilla maakuntatasoiset varautumisen yhteistyörakenteet toimivat jo tällä hetkellä myös lakisääteisinä hyvinvointialueen sosiaali- ja terveydenhuollon varautumisen ja väestönsuojelun yhteistyöryhminä. Toisilla alueilla lakisääteisiä tehtäviä hoidetaan erillisillä rakenteilla. Jälkimmäinen asetelma on epätarkoituksenmukainen.

Kuntien osallistumista varautumistyöhön tulee vahvistaa, mutta jaamme raportin käsityksen siitä, että tämän tulee tapahtua edustuksellisesti. Pelkästään kuntien suuren määrän vuoksi muu ei olisi käytännössä edes mahdollista.

Kunnat ovat varautumisen keskeisiä toimijoita laajan, käytännön tasolle ulottuvan toimivaltansa ansiosta. Kuntakonserneihin kuuluvat myös monet kriittisen infran toimijat. Mikäli alueellisen varautumisen yhteensovittamistehtävää ei ulotettaisi maakunnalliselle tasolle, olisi kuntien mukaan kytkeminen järjestelmämielessä käytännössä mahdotonta. Pirkanmaalla olemme todenneet, että kuntajoukon mukaan kytkeminen ei ole ongelmatonta maakuntatasonkaan rakenteille. Tässä tulee kiistatta onnistua jatkossa paremmin.

Yhdymme myös raportissa esitettyyn käsitykseen siitä, että maakuntatasoiset rakenteet kannattaa jatkossa kytkeä vahvemmin harjoitustoimintaan. Tämä vahvistaa tilannekuvatoimintaa ja edistää alueen tilanneymmärryksen vahvistumista.

---”Yhteenvetona voidaan todeta, että kaikkien varautumisen alueellisten yhteistyörakenteiden pitäisi muodostaa kansallinen kokonaisuus, jossa tieto kulkee molempiin suuntiin sekä rakenteiden välillä että toimintaa ohjaavien tahojen kanssa. Varautumisen vertikaalinen ja horisontaaliset rakenteet on kytkettävä yhteen ja kokonaisuuden on tuotettava lisäarvoa varautumiseen. Syötteiden, esimerkiksi arviot varautumistarpeista ja -mahdollisuuksista ja tilanneymmärryksestä, tulee nousta rakenteista kansalliselle tasolle. Yhteistyömallin tulisi olla valtakunnallisesti yhtenäinen.”---

Jaamme näkemyksen raportin sivulla 17 (yllä) esitetystä.

Parhaassa tapauksessa raportin jatkotyönä säädettäisiin maakunnallisesta varautumisen yhteensovittamisesta siten, että maakuntatason rakenne saisi juridisen aseman, nykyistä vahvemman toimivallan ja tiukemman kansallisen ohjausraamin kautta sekä ohjauksen että tuen.

Maakunnallisten varautumisen yhteistyöryhmien tehtävistä, asettamisesta ja toiminnan järjestämisestä tulisi säätää. Hyvinvointialueiden sisällä toimivat varautumisen ja väestönsuojelun yhteistyöryhmät voisivat toimia maakunnallisen varautumisen yhteistyöryhmän osana. Pidämme hyvänä myös ajatusta siitä, että maakunnallisen varautumisen yhteistyöryhmän puheenjohtaja edustaisi maakuntatasoa alueellisessa valmiustoimikunnassa.

Näkemyksemme kuitenkin eroaa raportin tekijöiden näkemyksestä varautumisen maakuntatasoisen yhteistyön järjestäjän osalta.

Alueellisen varautumisen tehtäviä voi hoitaa uskottavasti ja menestyksellisesti vain taho, jolla on jo lähtökohtaisesti sekä toimivaltaa ja osaamista että luonteva operatiivinen kosketus arjen jokapäiväiseen varautumistyöhön. Tehtävän äärellä tulee olla kaikki ne toimijat – ja toisaalta vain ne toimijat – jotka sitä hoitamaan kuuluvat. Muu synnyttää sekaannusta.

Pelastustoimen ja soten toimialat muodostavat hyvän pohjan kokonaisvaltaisen varautumisen tehtävän sijoittamiselle sekä toimialojen luonteen että organisaatioiden operatiivisen voiman ja osaamisen vuoksi. Viranomaisyhteydet ja -järjestelmät ovat jo nyt normaali osa hyvinvointialueiden arkea. HVA-toimialat myös kattavat jo lähtökohtaisesti suuren osan riskienhallintamielessä tärkeimmistä yhteiskunnan kriittisistä toiminnoista. Hyvinvointialueet ovat tehtävää ajatellen volyymimielessäkin riittävän voimakkaita. Näin ollen järjestämistehtävä tulisi säätää hyvinvointialueille.

Hyvinvointialueisiin voitaisiin käsillä olevista vaihtoehdoista luontevimmin kytkeä varautumisen suunnittelu ja yhteensovittaminen. Aidosti alueellisen olemuksensa vuoksi hyvinvointialueet pystyvät parhaiten koordinoimaan välttämätöntä ylikunnallista yhteistyötä. Samalla niillä on myös kyky hahmottaa järjestelmätason

varautumisen tarpeita suuremmassa mittakaavassa, ja kytkeytyä tarvittavilla tavoin kansalliseen tasoon.

Sisäministeriö ohjaa jo nykyisellään alueellista varautumista pelastustoimen kautta. SM hyödyntää ohjaustyössään Turvallisuuskomiteaa, jossa ovat edustettuina kaikki hallinnonalat, elinkeinoelämä ja järjestöt. Sama malli toimisi alueellisesti hyvinvointialueen vetämänä siten, että alueellisen varautumisen koordinaatio olisi sijoitettu hyvinvointialueiden konsernihallinnon ytimeen, ei pelastustoimen alle.

Näin toimien syntyisi ”maakunnallinen turvallisuuskomitea”, jolla olisi käytössään ajantasainen tilannekuva ja siitä johdettu tilanneymmärrys. Tämä alueellinen toimija käytännössä jalkauttaisi yhteiskunnan turvallisuusstrategian alueelle ja samalla seuraisi ja tukisi alueellista suoriutumista varautumisen työssä.

Varautumisyhteistyö tällaisen alueellisenkin komitean (vrt. kansallinen taso) taustalla on monialaista, mutta vaatii kuitenkin ytimekseen vahvan organisaation, jolla puolestaan olisi riittävän vahva toimivalta. Pirkanmaan turvallisuustoimijoilla on ollut vahva yhteinen näkemys siitä, että hyvinvointialue soveltuisi selvästi parhaiten alueellisen varautumisen kotipesäksi.

Vaihtoehto on saanut myös eniten kannatusta sekä alueiden lausunnoissa että hankkeen järjestämissä työpajoissa.

Raportin sivulla 22 esitetään hyvinvointialuepohjaisen mallin heikkoutena ”hyvinvointialueiden kytkeytymättömyys suoraan kuntien tehtäviin”. Raportista ei selviä, miten LVV tai YTA-alue olisi järjestäjätahona tässä mielessä hyvinvointialuetta parempi vaihtoehto. Tilanne on todellisuudessa päinvastainen: hyvinvointialueet ovat käynnistyttyään alkaneet jo saavuttaa onnistumisia kuntayhteydessään moninaisten vahvojen, olemassa olevien rajapintojen vuoksi. Lupa- ja valvontavirastolla tai YTA-alueella ei tähän ole tosiasiallisesti edes edellytyksiä.

Kuntayhteyden organisointia ehdotetaan toteutettavaksi maakuntien keskuskaupunkien johdolla, jollakin tarkoituksenmukaisella julkisoikeudellisen yhteistoiminnan muodolla. Huomautamme, että pääsääntöisesti paras osaaminen löytyy raportin esittämällä tavalla maakuntien keskuskaupungeista, mutta nykyisessä täysin säätelemättömässä tilanteessa tämä oletus ei kuitenkaan ole täysin aukoton. Koordinoivan kunnan valintaan tulisi siis jättää valinnan vapautta ja mahdollisuus

kuntien keskinäiseen harkintaan. Muussa tapauksessa koordinoitivastuu saattaisi tarpeettomasti kasvattaa kustannuksia.

Hyvinvointialueiden kannalta järjestämisvastuussa olisi kyse hyvinvointialueen uudesta tehtävästä, joten siitä tulisi säätää hyvinvointialueissa. Resurssitarve on sama kuin LVV-pohjaisessa ratkaisussa.

Samoin tulisi säätää maakunnallisista varautumisen yhteistyöryhmistä ja alueellisesta tilannekuvatoiminnasta. Raportissa esitetyn mukaisesti tämä voisi tapahtua erillislailla. Yhdymme näkemykseen siitä, että säätämistarpeen arvioimiseksi sisäministeriö voisi asettaa erillisen lainsäädäntöhankkeen.

Valtakunnallisella tasolla alueellisen varautumisen ohjauksessa tulisi tukeutua kansliapäälliköiden muodostamaan yhteistyörakenteeseen. On selvää, että yhteensovittamiseen tarvitaan valtioneuvostotasoinen ryhmä. Samoin selvää on, että jatkossakin kukin ministeriö johtaa, valvoo ja yhteensovittaa varautumista omalla toimialallaan.

Raportin toteamalla tavalla normaaliin valtioneuvostotason yhteistoimintaan ei tarvita lainsäädännön muutoksia, koska osallistuminen perustuu vapaaehtoisuuteen. Mikäli yhteensovittamisen tehtävää halutaan vahvistaa ja velvoittavuutta kasvattaa, tulee siitä säätää erikseen. Näkemyksemme mukaan tämä olisi tarpeellista.

Yhdymme raportissa esitettyihin näkemyksiin riskiarvioiden kehittämisestä ja riskienhallintatyön vahvistamisesta sekä sen saattamisesta luontevaksi osaksi arjen varautumistyötä aina kuntatasosta valtakunnan tasolle saakka. Tutkimuslaitosten osaamisen ja tietopohjan saattaminen nykyistä paremmin riskienhallintatyön käyttöön on varmuudella tarpeen. Lisäksi kannustamme tutkimaan myös tekoälyn tuottamia mahdollisuuksia.

Yhteisen riskienhallintajärjestelmän hankkiminen alueille olisi tarkoituksenmukaista, ja hankinta tulisi toteuttaa keskitetysti.

3.2 Yhteisen alueellisen tilannekuvatoiminnan järjestäminen

Pidämme tilannekuvatoiminnan järjestämisen tunnistettuja lähtökohtia hankkeessa pääosin oikeina. Huomautamme kuitenkin, että tilannekuvatoiminnan ja tähän liittyvien järjestelmien kehittäminen ei ole tosiasiallisesti mahdollista ilman kustannusvaikutuksia. Tältä osin selvityksen tekijät on tehtävänannossa asetettu mahdollittoman eteen.

Yleisenä käytännön periaatteena toteamme, että jokaisen varautumisen tason tulee jatkuvasti rullaavalla menetelmällä kerätä itselleen tietoa tarvitsemaansa käyttöön. Raportissa (s. 42) todetulla tavalla tilannekuvan tulee tukea tilanneymmärryksen muodostamista ja edelleen antaa tukea toimenpiteiden suunnitteluun ja käynnistämiseen. Tämän jälkeen syntynyt uusi tilanne arvioidaan taas uudelleen (ns. OODA-loop). Viranomaistoiminnassa tätä pitkään käytössä ollutta mallia sovelletaan menestyksellä.

Hankkeessa on tarkasteltu tilannekuvan keräämisen vaihtoehtoja sillä lähtöoletuksella, että YTA-alueilla olisi raportin alkuosassa todettu rooli alueellisen varautumisen yhteistoiminnan suuraluetasoisina koordinaattoreina. Tilannekuvan keräämisen tasoja on edelleen tarkasteltu tämän oletuksen pohjalta.

Toistamme tässä lausunnossa edellä (s. 2) todetun: vahvistuvat maakuntatasoiset (hyvinvointialuetaso) varautumisen yhteistyörakenteet tulisi YTA-alueiden sijasta kytkeä suoraan valtioneuvostotason ohjaukseen. Vain sote-toimialan (erit. erikoissairaanhoidon) kysymyksissä tunnistamme YTA-alueen koordinaatiolle tarpeen. Tällaisessa rakenteellisessa asetelmassa tilannekuvan keräämisessä toimittaisiin pääosin kaksitasoisessa mallissa. Erikoissairaanhoidon tilannekuvan osalta menettelyä voitaisiin tarvittaessa täydentää YTA-alueiden tuottamalla koordinaatiolla.

Erityisenä ongelmana monitoimijayhteistyön tilannekuvan keräämisessä ovat järjestelmät. Normaalioloissa tulisi luoda tietojärjestelmä, joka häiriötilanteissa mahdollistaisi eri viranomaistahojen liittymisen yhteiseen järjestelmään rajapintojen kautta siten, että kukin viranomais voisi jatkaa taustalla oman järjestelmänsä käyttöä. Parhaassa tapauksessa järjestelmäratkaisu mahdollistaisi paitsi tilannekuvan keräämisen, myös suoranaisen tilannejohtamisen.

Markkinoilla on olemassa valmiita ratkaisuja, joita voisi tarkoitukseen jalostaa ketterän ohjelmistokehityksen menetelmillä. Tietojärjestelmäratkaisua ei tarvitsisi eikä kannattaisi rakentaa alusta alkaen, vaikka raportista näin saatetaan tulkita.

Covid-pandemian aikana nähtiin vaikutukset kriisin laajenemisesta turvallisuusviranomaisten sektorin ulkopuolelle, kuntiin. Maan 300 kunnalla ei edelleen ole käytössään salattuja järjestelmiä tai tarkoitukseen soveltuvia tietoverkkoja. Raportissa esitettyä sähköisten työtilojen mallia ei voi pitää parempana vaihtoehtona kuin pandemian aikaista hätäratkaisua toimisto-ohjelmilla operoimisesta.

Selvitystyön tekijöillä ei ollut mandaattia esittää kustannuksia aiheuttavaa ratkaisua tilannekuvatoiminnan kehittämiseen. Kuitenkin toiminnan kehittäminen on mahdollista vain, jos primääriongelma järjestelmäpuutteesta ratkaistaan.

Tähän kokonaisturvallisuuden jatkuvaan haasteeseen tulisi poliittisella päätöksellä löytää rahoitus.

-

Pirkanmaa kannustaa jatkamaan työtä aiemmin todetuilta osin, ja ilmoittaa mielellään olevansa käytettävissä jatkokeskusteluihin erilaisten pilotointien toteuttamisessa.