

Tervo Vesa-Pekka

# Kuntien jatkuvuuden- hallintaprojekti - KUJA

## Projektikertomus

Helsinki 2016



## Sisällys

1	Johdanto .....	3
2	Projektin pähkinäkuoressa .....	4
3	projektin aikataulu ja toteutus .....	5
4	Projektin vaikuttavuus .....	6
5	Projektin opit ja keskeisimmät huomiot .....	8
6	Keskeiset suositukset kunnille .....	12
7	Ideoita jatkokehitykselle .....	12
8	Johtopäätökset .....	12

## 1 Johdanto

Kuntien jatkuvuudenhallintaprojekti (KUJA) on Kuntaliiton ja Huoltovarmuuskeskuksen yhteistyössä vuosina 2014-2016 toteuttama hanke. Hankkeen tavoitteena oli tukea ja kehittää kuntasektorin varautumista ja jatkuvuudenhallintaa luomalla ja jalkauttamalla yhtenäiset perusteet, toimintamallit sekä työvälineet kuntien ja kuntakonsernien toimijoiden tarkoituksenmukaisen ja tehokkaan varautumisen ja jatkuvuudenhallinnan toteuttamiseksi.

KUJA-projektissa onnistuttiin aktivoimaan Manner-Suomen kunnat hyvin ja projektiin sekä sen jalkautusvaiheeseen kuuluneisiin alueellisiin työkokouksiin osallistui yhteensä 240 Manner-Suomen kuntaa. KUJA-projektissa tuotetut varautumisen ja jatkuvuudenhallinnan kokonaiskonsepti sekä sen mukaiset työvälineet saivat kuntakentässä pääosin positiivisen vastaanoton ja työvälineet otti projektin aikana käyttöönsä n. 33 % osallistuneista kunnista.

Tähän projektikertomukseen on koostettu tiiviisti projektin lähtökohdat, tavoitteet ja toteutus sekä keskeisimmät huomioiden ja kunnille projektin aikana tehtyjen huomioiden perusteella annetut suositukset varautumisen ja jatkuvuudenhallinnan kehittämiseksi.

## 2 Projekti pähkinänkuoressa

Kuntien tuottamat palvelut ovat yhteiskunnan toiminnan kannalta elintärkeitä. Palveluilla kunta tarjoaa kuntalaisille sekä kunnassa toimiville yhteisöille edellytykset arjen toimivuuteen, hyvinvointiin ja perusturvallisuuteen. Koska toimivat ja toimintavarmat kunnan palvelut ovat usein välttämätön edellytys kuntalaisille sekä elinkeinoelämälle, on kunnan kriittisimpien palveluiden mahdollisimman häiriötön hoitaminen kaikissa tilanteissa pyrittävä turvaamaan. Toimintaa jolla tämä toteutetaan, kutsutaan varautumiseksi ja jatkuvuudenhallinnaksi.

Varautuminen ja jatkuvuudenhallinta perustuvat kunnan tehtäviä koskeviin kuntalain ja valmiuslain säädöksiin, joiden mukaan kunnan järjestämisvastuulla olevat tehtävät on pyrittävä hoitamaan kaikissa oloissa. Myös erityislainsäädännössä on säädetty kunnille veloitteita varautumiseen ja jatkuvuudenhallintaan. Kunnan tehtävien mahdollisimman häiriöttömän hoitamisen ei kuitenkaan tulisi perustua puhtaasti lainsäädännöllisiin veloitteisiin, vaan sen tulisi olla luonnollinen osa kunnan tahtotilaa ja kiinteä osa palveluiden laatua sekä palvelulupausta.

Kuntien tehtäväkenttä ja rooli palveluiden järjestämisessä ja tuottamisessa ovat muutoksessa. Rakenteellinen muutos ja maakunta- sekä sote- uudistukset muokkaavat lähivuosina voimakkaasti kuntien toimintaedellytyksiä ja roolia. Kuntien järjestämisvastuulla olevia palveluita tuotetaan nykyisin yhä enemmän peruskunnan ulkopuolella kuten esimerkiksi kuntayhtymissä, kuntien omistamissa yhtiöissä ja elinkeinoelämän toimesta. Tällä kehityssuunnalla on olennainen vaikutus kuntien palveluiden toimintavarmuuteen ja sen vuoksi kuntien on otettava asia huomioon niiden kehittäessä omaa lakisääteisten tehtävien jatkuvuudenhallintaansa. Tämä edellyttää ylikunnallisten toimijoiden ja kunnan ulkopuolisten palveluntuottajien varautumiseen sekä jatkuvuudenhallintaan liittyvien roolien ja vastuiden määrittämistä ja toimivien yhteistoimintamenettelyjen luomista näiden kanssa.

KUJA-projekti on Kuntaliiton ja Huoltovarmuuskeskuksen yhteistyössä vuosina 2014 - 2016 toteuttama kaksivuotinen hanke, jonka **tavoitteena oli tukea sekä kehittää kuntien ja kuntakonsernien toimijoiden kykyä varmistaa kriittisimpien tehtäviensä mahdollisimman häiriötön hoitaminen ja palveluiden toimintavarmuus kaikissa tilanteissa.**

Tämä toteutettiin:

- luomalla kunnille ja näihin liittyville kriittisille palvelu- sekä toimintoketjuille asiakaslähäinen jatkuvuudenhallinnan kokonaiskonsepti sisältäen kunnille maksuttomat yhtenäiset toimintamallit ja työkalut joita nämä voivat soveltaa tarpeidensa mukaisesti omassa toiminnassaan.
- jalkauttamalla jatkuvuudenhallinnan yhtenäiset perusteet ja parhaat käytännöt kuntakentän toimijoiden käyttöön eri puolilla Suomea järjestettävissä alueellisissa tilaisuuksissa.

Projektin keskeiset toimintaa ohjaavat kysymykset olivat:

1. Mitä jatkuvuudenhallinnan kokonaisuus kuntatoimijoilla tarkoittaa?
2. Mitä kokonaisuuteen liittyy ja miten kokonaisuus voidaan mallintaa siten, että sitä voidaan kuntakentässä soveltaa tarkoituksenmukaisesti?
3. Miten kunnan ja sen kriittisten palvelu- sekä toimintoketjujen toimintavarmuus kaikissa tilanteissa voidaan varmistaa?
4. Mitä parhaita käytäntöjä, toimintamalleja sekä työkaluja kokonaisuuteen on saatavilla maksuttomasti ja miten niitä voitaisiin soveltaa kunnan tarpeiden mukaisesti

Projektin keskeisimpiä tuotoksia ovat varautumisen ja jatkuvuudenhallinnan kokonaiskonsepti, sekä sen mukaiset työvälineet JATKE-pikatesti ja KUJA-arviointimalli. Varautumisen ja jatkuvuudenhallinnan kokonaiskonseptiin on ensimmäistä kertaa koottu samaan raamiin kuntasektorin varautumiseen liittyvät keskeisimmät osakokonaisuudet. Tämän raamin on tarkoitettu ohjaavan johdonmukaisesti varautumiseen ja jatkuvuudenhallintaan liittyvää työtä yhtenä kokonaisuutena kunnissa sekä muissa kuntasektorin organisaatioissa. JATKE-pikatesti on tarkoitettu alustavaksi kartoitukseksi organisaation varautumisen ja jatkuvuudenhallinnan tilasta. Pikatestillä voidaan nopeasti selvittää mahdollisen varautumistyön tarve sekä keskeisimmät kehittämiskohteet organisaation varautumisessa. KUJA-arviointimalli puolestaan on kattavampi selvitys varautumisen ja jatkuvuudenhallinnan nykytilasta, joka antaa perusteet johdonmukaiselle ja pitkäjänteiselle kehittämistyölle.

Projektin keskeisimpänä kohderyhmänä olivat Manner-Suomen 301 (v. 2013) kuntaa ja näihin liittyvät toiminnot, joista kunnalla on järjestämisvastuu tai sopimus palvelun, toiminnon tai tehtävän toteuttamisesta.

Lähtökohtaisesti projektin aikana tuotetut kokonaiskonsepti, toimintamallit ja työkalut rakennettiin vastaamaan asukasluvun perusteella tarkasteltuna keskimääräisen kunnan tarpeita. Manner-Suomen kuntien asukasluvun keskiarvon ollessa n. 17 800 (31.12.2013), otettiin tuotosten laadinnassa näkökulmaksi 10 000 - 50 000 asukaan kuntakoko. Kyseisen kokoluokan kuntia on Manner-Suomen kunnista 27 %. Kohderyhmästä huolimatta projektin mallit ja työvälineet tuotettiin siten, että myös kohderyhmää pienemmät ja suuremmat kunnat sekä muut paikallis- ja aluetason julkiset organisaatiot voivat hyödyntää niitä soveltaen omassa toiminnassaan. Pieniä alle 10 000 asukkaan kuntia on määräenemmistö (66 %), kun taas yli 100 000 asukkaan kuntia on hyvin vähän (3 %). Vaikka suuria kuntia on vähän, asuu niissä 37 % väestöstä.

Hankkeessa jätettiin kunkin kunnan päätettäväksi mitä projektin tuotoksia ne omassa toiminnassaan hyödyntävät. Vaikka osa erityisesti suurista kunnista ovat kehittäneet omaa jatkuvuudenhallintaansa omista lähtökohdistaan pitkäjänteisesti ja tuloksellisesti, tarjottiin myös näille kunnille mahdollisuus halutessaan hyödyntää niitä projektin tuotoksia, jotka tukevat niiden jatkuvuudenhallinnan kehittämistä.

KUJA-projektin työkieli oli suomi. Tästä johtuen kokonaiskonsepti, toimintamallit ja työvälineet tuotettiin suomeksi. Poikkeuksena JATKE-pikatesti, joka käännettiin projektin aikana myös ruotsinkielelle.

### 3 projektin aikataulu ja toteutus

Projektin ensimmäisenä vuonna (9/2014 - 9/2015) luotiin sekä pilotoitiin jatkuvuudenhallinnan kokonaiskonsepti siihen liittyvine työvälineineen (KUJA-arviointimalli sekä JATKE-pikatesti). Pilotointivaiheeseen osallistui kahdeksan eri kuntaa tai muuta kuntasektorin toimijaa, joiden kokemusten ja palautteen perusteella julkaistavia versioita kehitettiin.

Projektin tuotosten jalkauttaminen ja käyttöönotto sekä eri toimijoiden parhaiden käytäntöjen esittely ja jakaminen toteutettiin maakunnallisesti järjestetyissä työkokouksissa syyskuusta 2015 alkaen. Työkokouksia järjestettiin kussakin 18:ssa Manner-Suomen maakunnassa kolme. Kuntakohtaista varautumisen ja jatkuvuudenhallinnan kehittämistä edesautettiin työkokousten väliseksi ajaksi osallistujille annetuilla välitehtäville, jotka koostuivat jatkuvuudenhallinnan perusteiden ja nykytilan määrittämiseen kohdistetuista organisaatiokohtaisten kriittisten tehtävien määrittämisestä sekä kunkin osallistujan omaan organisaatioon suunnatun JATKE-pikatestin laatimisesta.

Työkokousten keskeinen sisältö oli alla esitetyn mukainen. Työkokousten materiaali on löydettävissä osoitteesta [www.kunnat.net/kuja](http://www.kunnat.net/kuja)

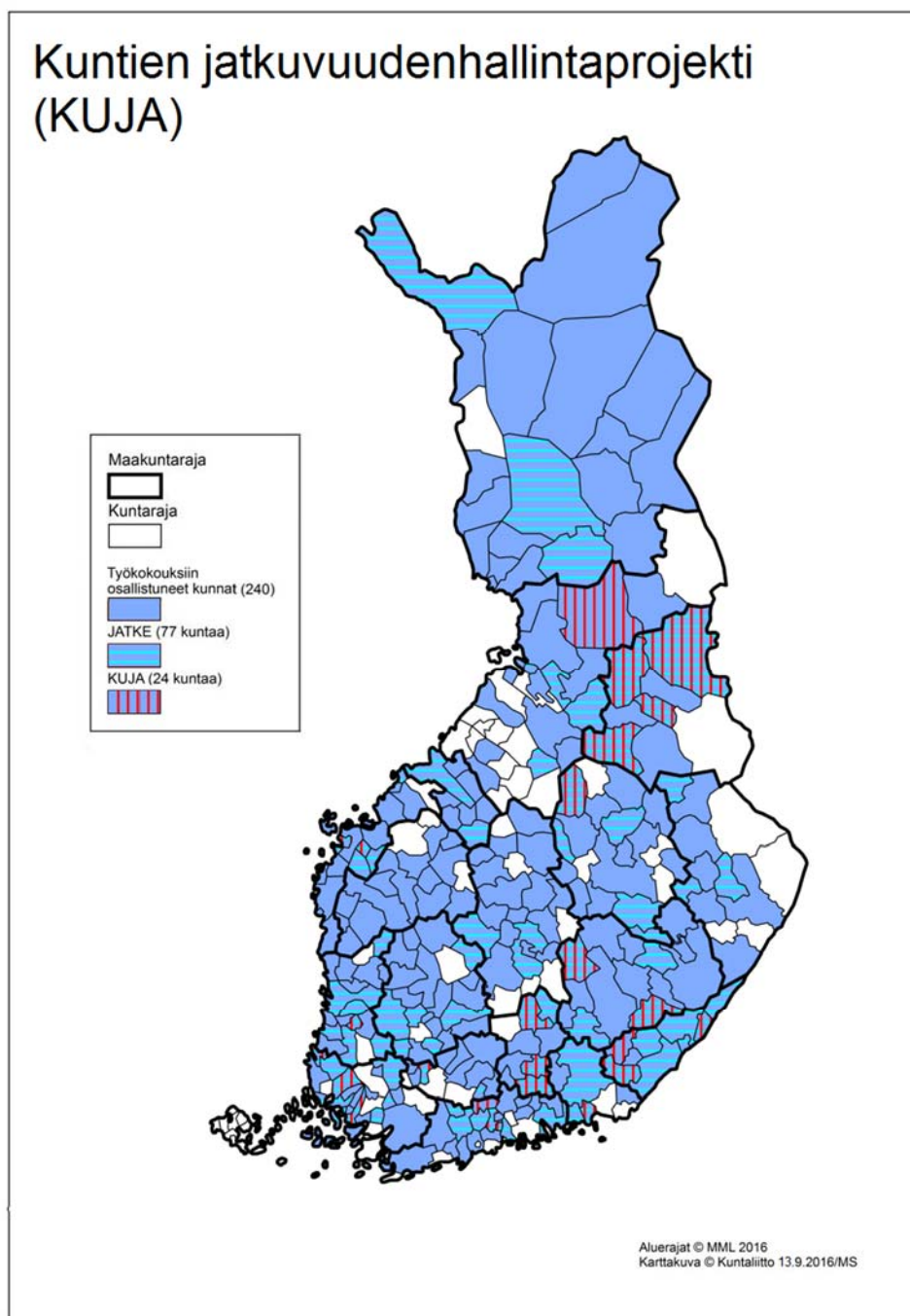
1. **työkokous: Varautumisen ja jatkuvuudenhallinnan perusteet sekä johtaminen**
  - Mitä varautumisen sekä jatkuvuudenhallinnan kokonaisuus kunnassa tarkoittaa ja mitkä ovat jatkuvuudenhallinnan perusteet?
  - Millaista maksutonta tukimateriaalia ja työkaluja kuntien varautumiseen sekä jatkuvuudenhallintaan on saatavilla?
  - Miten kunnan varautumista sekä jatkuvuudenhallintaa voidaan arvioida ja miten kokonaisuuden keskeisimmät kehittämiskohteet voidaan tunnistaa?
2. **työkokous: Palveluiden toimintavarmuus ja sopimuskumppanien huomioiminen**
  - Miten kunnan ydintoiminnot ja näihin liittyvät avaintoiminnot voidaan tunnistaa ja priorisoida?
  - Mitä kunnan riskienhallinnassa on hyvä ottaa huomioon?
  - Miten sopimuskumppanit tulisi ottaa huomioon kunnan palveluiden toimintavarmuuden kehittämisessä?
3. **työkokous: Häiriönhallinta ja kriisijohtaminen**
  - Miten eri häiriö- ja kriisisuunnitelmat linkittyvät toisiinsa?
  - Mitä häiriönhallinnassa ja kriisijohtamisessa on hyvä ottaa huomioon?
  - Miten toimintamalleja häiriö- ja kriisitilanteissa voidaan suunnitella alueellisena yhteistyönä?

## 4 Projektin vaikuttavuus

Projekti keskeisimpine tuotoksineen ja työvälineineen sai kuntakentästä positiivisen vastaanoton ja niitä pidettiin tarkoituksenmukaisina ja käytännöllisinä välineinä kuntien varautumisen ja jatkuvuudenhallinnan toteuttamiseen. Projektiin ja sen jalkautusvaiheeseen sisältyneisiin työkokouksiin osallistui kaikkiaan 240 kuntaa, joka on 79,7 % (240/301, v. 2013) Manner-Suomen kunnista. Yhteenlaskettu osallistujamäärä kaikista kolmesta työkokouksesta oli yli 1500 henkilöä. Osallistuneista kunnista projektin aikana tuotetut työvälineet otti käyttöönsä hieman yli 33 % kunnista (80/240). Työkokouksiin osallistui yhteensä 96 kuntien kannalta merkittävää sidosryhmää, joista projektin aikana tuotettuja työvälineitä otti käyttöönsä 21 kpl. Projektiin ja sen työkokouksiin osallistuneet sekä projektin aikana tuotettuja työvälineitä toiminnassaan hyödyntäneet kunnat on esitetty kuvassa 1.

Projektin päättämisvaiheessa työkokouksiin osallistuneille kuntien ja muiden organisaatioiden edustajille lähetettiin palautekysely, jolla pyrittiin vahvistamaan projektin aikana saatua kuvaa projektin onnistumisesta. Kyselyyn vastanneista n. 94 % piti varautumisen ja jatkuvuudenhallinnan kokonaiskonseptia johdonmukaisena kokonaisuutena. JATKE-pikatestiä piti tarkoituksenmukaisena ja käytännöllisenä työvälineenä n. 86 % vastaajista ja KUJA-arviointimallia puolestaan 87 % vastaajista. Kyselyyn vastanneista yli 90 % oli sitä mieltä, että KUJA-projekti on vaikuttanut edes jossain määrin vastaajan organisaation varautumiseen tai tuonut siihen jotain uutta.

KUJA-projektin aikana tuotettuja kokonaiskonseptia ja sen mukaisia työvälineitä pidettiin yleisesti käytännöllisinä ja tarkoituksenmukaisina ja KUJA-projektin aikana saavutettiin valtaosa Manner-Suomen kunnista ja lähes sata kuntien tärkeää sidosryhmäorganisaatiota. Tämä mahdollistaa vielä projektin jälkimainingeissa saattaa ensimmäistä kertaa koko valtakunnan kunnat ja kuntasektorin toimijat hyödyntämään yhtenäisiä perusteita ja työvälineitä varautumisessaan. Yhtenäisten perusteiden ja toimintamallien hyödyt nousevat esille suunniteltaessa varautumista yhteistoiminnassa eri organisaatioiden välillä ja hallittaessa kunta- ja organisaatiorajat ylittäviä häiriötilanteita.



Kuva 1: KUJA-projektiin ja sen työkokouksiin osallistuneet kunnat

## 5 Projektin opit ja keskeisimmät huomiot

Projektin opit ja keskeisimmät huomiot on tähän raporttiin koostettu projektin jalkautusvaiheen työkokousten mukaiseen järjestykseen. Työkokousten sisällön mukaisesti ensimmäisen työkokouksen keskeisimmät huomiot liittyivät varautumisen nykytilaan ja vallitseviin käsityksiin, toisen työkokouksen keskeisimmät huomiot puolestaan liittyivät kuntien varautumiseen sopimustenhallinnan näkökulmasta ja viimeinen työkokous keskittyi varautumiseen liittyvään yhteistoimintaan.

Raporttiin koostetut huomiot edustavat projektipäällikön näkemystä ja perustuvat projektin ja työkokousten valmisteluvaiheessa käytettyihin materiaaleihin, työkokousten yhteydessä tehtyihin ryhmäpohdintoihin, työkokouksissa ja niiden ulkopuolella käytyihin keskusteluihin sekä palautekyselyyn saatuihin vastauksiin. Edellisen työkokouskierroksen keskeisimmät huomiot esiteltiin aina seuraavalla työkokouskierroksella osana työkokouksen materiaalia ja tiedusteltiin työkokousten osallistujilta, vastaavatko huomiot osallistujien mielestä edellisen kokouksen perusteella esille nousseita huomioita. Näin haettiin osallistujien hyväksyntä havaintojen oikeansuuntaisuudesta.

Projektin aikana kävi ilmeiseksi, että kuntien väliset erot muun muassa varautumisen nykytilassa, tietoisuudessa ja resursoinnissa ovat osin suurehkoja. Eroihin vaikuttanee kuntien erilaiset toimintaympäristöt, mahdollisesti ennestään tapahtuneet häiriötilanteet sekä varautumiseen suunnattavissa oleva resurssi. Varautumiseen suunnatut resurssit kulkevat usein käsi kädessä kunnan koon mukaan ja suuremmissa kunnissa resurssit ovat lähtökohtaisesti mittavampia. Näistä syistä esitetyt huomiot ovat yleistyksiä ja "keskiarvoja", joten niistä ei voida vetää suoria johtopäätöksiä yksittäiseen kuntaan tutustumatta kyseisen kunnan varautumiseen lähemmin.

Huomioita lukiessa on myös hyvä pitää mielessä varautumiseen ja jatkuvuudenhallintaan keskeisesti liittyvä priorisointi, tarkoituksenmukaisuus ja kustannustehokkuus. Tällä viitataan siihen, että kaikkeen ei kaikissa toiminnoissa ole järkevää varautua, vaan varautumisen ja jatkuvuudenhallinnan perustana on oltava organisaation määrittämät kriittisimmät tehtävät ja toiminnot, joihin varautumiseen liittyviä toimenpiteitä suunnataan. Tämän lisäksi se, että varautumiseen ja jatkuvuudenhallintaan liittyviä toimenpiteitä suunnataan pääasiassa kriittisimpien toimintojen turvaksi, on myös harkittava se tarkoituksenmukainen palvelutaso, joka pyritään kunkin toiminnon yhteydessä turvaamaan.

### **Varautumisen ja jatkuvuudenhallinnan nykytila kunnissa**

Varautumisen käsitetään vielä joissain kunnissa perustuvan pelkästään väestönsuojelutoimintaan ja siihen perinteisesti liittyneisiin toimenpiteisiin. Nykyaikaisessa varautumisessa ja jatkuvuudenhallinnassa korostuvat väestönsuojelumuodostelmien sijaan organisaatiokohtaiset ydintoiminnot, ydintoimintojen toteuttamista uhkaavat uhkakuvat ja riskit sekä näihin perustuva toimintojen jatkuvuuden varmistaminen ja valmiuden luominen keskeisimpien uhkakuvien mukaisissa tilanteissa toimimiseksi.

Nykyisellään varautuminen mielletään usein toimintojen häiriöttömyyden sekä valmiuden ja kyvyn kehittämisen sijaan yksittäisen suunnitelman laatimisena, jolla ei välttämättä ole vaikutusta varsinaiseen toimintaan tai varautumistyöhön. Varautumisessa toimenpiteiden reaktiivinen luonne korostuu ennakoivien toimenpiteiden kustannuksella, eli usein toimitaan vasta kun jotain tapahtuu.

Käsitys varautumisesta on KUJA-projektin myötä pyritty siirtämään perinteisestä varautumisesta jatkuvuudenhallintaan, jossa korostuvat mainittujen uhkakuvien ja riskien lisäksi kunkin organisaation ja toimijan kriittisimmät tehtävät, joihin toimintojen jatkuvuuden varmistamiseksi tarkoitettuja resursseja ja suunnittelua kohdennetaan. Jatkuvuudenhallinnassa pyritään myös laajan varautumisenäkökulman mukaisesti tunnistamaan toimintojen muodostamat ketjut ja verkostot sekä keskinäisriippuvuudet. Jatkuvuudenhallinnassa pyritään korostamaan kuntakentällä perinteisesti tunnistettujen taloudellisten ja vahinkoriskien lisäksi myös strategisia ja toiminnallisia riskejä.



Suuri puute kuntasektorin varautumisessa ja samalla ehdoton edellytys tarkoituksenmukaiselle jatkuvuudenhallinnalle on arvio organisaation varautumisen nykytilasta. Ajantasainen arvio on ainoa lähtökohta jatkuvuudenhallinnan kokonaisuuden hahmottamiseksi ja johdonmukaiseksi kehittämiseksi. Kuten varautumisen ja jatkuvuudenhallinnan, ei arvioinninkaan tulisi olla kertaluontoinen projekti, vaan luonnollinen osa prosessin ja siihen kuuluvien päätettyjen toimenpiteiden ja niiden vaikuttavuuden arviointia.

Varautumisen kokonaisuus on koettu kuntakentässä usein sekavana asia- ja toimenpidekokonaisuutena, jota toteutetaan erillisten suunnitelmien tai toimenpiteiden kautta, ilman selkeää kuvaa kokonaisuudesta ja kaikista tähän kokonaisuuteen kuuluvista osista. Tähän sekavuuteen vaikuttaa varmasti omalta osaltaan se, että varautumisen kokonaisuuteen liittyviä velvoitteita on valmiuslain lisäksi hajanaisesti eri hallinnonalojen erityislainsäädännössä, eikä niitä ole selkeästi koostettu yhdeksi kokonaisuudeksi. Varautumisen kokonaisuuteen liittyvää epäselvyyttä selkeytettiin projektin aikana luodulla varautumisen ja jatkuvuudenhallinnan kokonaiskonseptilla.

Riskienhallinta, varautuminen ja jatkuvuudenhallinta koetaan vielä nykyäänkin tavanomaisemman turvallisuustyön mukaisesti organisaation normaalista toiminnasta irralliseksi tehtäväksi. Varautuminen ja jatkuvuudenhallinta sekä siihen läheisesti liittyvä riskienhallinta pyrkii kuitenkin varmistamaan normaalitoimintojen häiriöttömyyden, joten niitä ei tulisi käsitellä toiminnasta irrallisina, vaan saattaa luontevaksi osaksi kuntien keskeisiä prosesseja, kuten esimerkiksi talouden ja toiminnan suunnitteluprosessia, hankintaprosessia ja investointiprosessia. Näkemys jonka mukaan varautuminen ja jatkuvuudenhallinta koetaan muusta toiminnasta irrallisena on todennäköisesti osasy sille, että tämä toiminta nähdään projektimaisena, sen sijaan että se olisi normaalitoimintojen rinnalla jatkuvasti käynnissä oleva prosessi, jossa korostuu toimeenpano ja jalkauttaminen.

Alkuun projektissa tuotettu kokonaiskonsepti herätti vastaanottajissa lievää hämmennystä, mutta tarkemman perehtymisen jälkeen sitä pidettiin lähes poikkeuksetta positiivisena kokonaiskuvauksena kunnan varautumisesta ja jatkuvuudenhallinnasta. Kokonaiskonseptissa korostuu kokonaiskuvan lisäksi jatkuvuudenhallinnalle ominainen priorisointi, jonka mukaan kaikkeen ei ole tarkoituksenmukaista varautua, ainakaan kaikissa toiminnoissa. Perustavana ajatuksena tämä priorisointi sopii hyvin kuntien tehtävien suureen määrään ja suhteelliseen resurssien niukkuuteen ja sen voi nähdä jopa helpottavan kuntien varautumisen suunnittelua kirkastamalla keskeisimmät toiminnot ja näitä uhkaavat keskeisimmät riskitekijät.

### **Sopimustenhallinta**

Kuntien palvelutuotannossa on jo pidempään ollut vallalla ulkoistamistrendi, jonka myötä palveluita tuotetaan ja eri palveluihin kuuluvia toimintoja toteutetaan entistä enemmän peruskunnan ulkopuolella, kuten esimerkiksi kuntayhtymissä, kuntien omistamissa yhtiöissä ja elinkeinoelämän toimesta. Vaikka toimintaa ulkoistetaan, ei se etenkään lakisääteisten tehtävien kohdalla poista kunnalta järjestämisvastuuta näiden palveluiden mahdollisimman häiriöttömästi tuottamisesta, vaikka palveluntuottaja ei palvelulle määritettyyn vähimmäispalvelutasoon yltäisikään. Sopimusten merkitys on siis kuntakentällä toiminnan taloudellisen ja laadun varmistamisen lisäksi keskeinen myös varautumisen ja jatkuvuudenhallinnan näkökulmasta. Tämä sopimusten ja siihen liittyvän sopimustenhallinnan rooli tulee kasvamaan tulevaisuudessa vielä entisestään. Tästä huolimatta sopimukseen ja niiden hallintaan suunnattava panostus on useissa kunnissa vielä suhteellisen vähäistä.

Syyt mahdolliseen vähäiseen panostukseen ovat yleensä samat, joihin törmää muissakin kunnan toiminnoissa, eli suhteellisen vähäiset resurssit, omistajuuden puute sekä mahdollinen osaamisen tai ohjeistamisen vaje. Osaamisvaje korostuu etenkin, kun puhutaan sopimukseen liittyvästä riskien- ja jatkuvuudenhallinnasta.

Myös sopimustenhallintaa, kuten varautumis- ja jatkuvuudenhallintatyötä yleensäkin kuvastaa toiminnan reaktiivinen luonne. Tästä johtuen sopimustenhallinnallisiin toimenpiteisiin ryhdytään tai sopimuksen perusteella tuotettavan palvelun palvelutason poikkeamiin reagoidaan vasta jonkin ulkopuolisen herätteen, kuten esimerkiksi reklamaation myötä. Huomionarvoista on että reklamaatioiden käsittelyyn ja niiden perusteella palvelun parantamiseen on kunnilla pääosin vakiintuneet menettelyt ja ne hoidetaan yhteistoiminnassa palveluntarjoajan kanssa. Reaktiivista toiminnan luonnetta kuvastaa myös se, että sopimusten ja niiden perusteella tuotetun palvelun palvelutason valvonta jää usein vajavaiseksi. Tämä johtuu yleensä joko resurssien puutteesta tai määrittelemättömistä vastuista.

Projektin aikana esiteltiin sopimustenhallintaan ennakoivaa toimintamallia, eli sopimusten hallintaa elinkaariajattelun mukaisesti, jossa jo kilpailuttamisvaiheessa tiedostetaan kunnan kanalta keskeisimmät sopimukset ja pyritään luomaan tietyt varautumiseen ja jatkuvuudenhallintaan liittyvät vaatimukset tämänkaltaisten sopimusten tarjouskilpaan osallistuvilla tahoilla, sekä määrittelemään ennakolta esimerkiksi sopimuksen ja palvelutuotannon valvontaan liittyvät toimintamallit. Tämä antaa kunnalle mahdollisuuden ohjata, hallita ja valvoa sen kriittisiin toimintoihin liittyviä sopimuksia ja niiden nojalla tuotettuja palveluita koko sopimuskauden ajan ja siten mahdollistaa mahdollisimman häiriöttömän palvelutuotannon. Ulkoistettaessa palveluita sopimukset ovat käytännössä rahan lisäksi ainoa keino huolehtia ja varmistua varautumisvelvoitteiden täyttymisestä.

Sivuttaessa sopimustenhallintaa työkokouksissa ja etenkin toiseen työkokoukseen liittyvässä ryhmäpohdinnassa, nousi esille että sopimuksista ja niihin liittyvästä hallinnasta puhuttaessa viitataan usein vain hankintalain nojalla laadittaviin sopimuksiin. Kuitenkin myös muihin kuin hankintalain nojalla tehtyihin sopimuksiin pätee samat menettelysäännöt ja niiden osuus kuntien sopimuksista on merkittävä.

Jalkautuskierroksen aikana tehdyn ryhmäpohdinnan yhteydessä nousi useasti esille seikka, jonka mukaan palvelutuotannosta vastaava taho ja hankinnoista sekä sopimusten laadinnasta vastaava taho sijaitsevat eri osissa organisaatiota, eivätkä käy riittävää vuoropuhelua palvelulle tarkoituksenmukaisesta laadun tasosta ja sille mahdollisesti asetettavista varautumiseen ja jatkuvuudenhallintaan liittyvistä vaatimuksista. Mikäli tarjouskilpailun ja sopimusten valmistelun ja laatimisen toteuttaa jokin muu taho, kuin palvelutuotannosta vastaava taho, on syytä pitää huoli, että palvelutuotannosta vastaava taho asettaa palvelutasovaatimusten yhteydessä tarvittavat vaatimukset palveluntuottajan kriisinkestävyydelle ja sen varmistamiselle.

Koska varautumiseen liittyvät sopimusehdot (esimerkiksi Huoltovarmuuskeskuksen SOPIVA-lausekkeet) yleensä lisäävät sopimuksella tuotetun palvelun kustannuksia, on jatkuvuudenhallintaan keskeisesti liittyvä priorisointi syytä ulottaa myös sopimustenhallinnan kentälle. Tämä edellyttää kriittisen palvelutuotannon ja sen osien tunnistamista ja harkintaa lisättyjen sopimusehtojen tuomasta varmuudesta suhteessa niiden aiheuttamiin kustannuksiin. Kunnilla on jo tänä päivänä valtava määrä erilaisia palvelusopimuksia, eikä ole tarkoituksenmukaista tai kustannustehokasta soveltaa jatkuvuudenhallintaan liittyviä sopimusehtoja kaikkiin sopimuksiin.

Jotta jatkuvuudenhallinta olisi johdonmukaista on priorisoinnin syytä perustua kriittisten tehtävien ja niihin liittyvien avaintoimintojen tunnistamiseen. On myös tärkeää varmistaa, että priorisointia tehdään samojen yhteisten perusteiden mukaisesti koko organisaatiossa. Tämä voidaan varmistaa laatimalla yhtenäiset koko organisaatiota koskevat hankinta- ja sopimusohjeet, jotka huomioivat ennakoinnin, jatkuvuudenhallinnan ja sopimukseen liittyvän riskienhallinnan jo hankintojen suunnitteluvaiheessa.

Harkittaessa sopimukseen sisällytettäviä ehtoja kriittisiin toimintoihin liittyvien sopimusten osalta, on syytä huomioida että SOPIVA-lausekkeet eivät sellaisenaan ole sopimusosapuolia velvoittavia, vaan ennemminkin tahdonilmaisuja. Niiden positiivisena puolena voidaan pitää sitä, että ne viestivät sopijaosapuolille sopimusten hengestä, mutta sellaisenaan niillä ei ole varsinaista sitovuuutta. Mikäli jokin kriittiseksi tunnistettu asia tai toiminto tahdotaan sopimuksella varautumismielessä varmentaa, on sopimusehdot syytä kirjata velvoittavaan muotoon. Jatkuvuudenhallinnan näkökulma on sisällytetty myös Kuntaliiton sopimussuosituksiin (31.5.2016, kohta 8).

Huomionarvoinen seikka on, että vaikka yksittäinen kunta ei olisikaan merkittävä ostopalveluiden tai tuotteiden hankkija, kunnat ovat euromääräisesti suuri palvelu- ja tuotehankkijaryhmä ja samankaltaisia hankintoja tehdään lähes kaikissa kunnissa. Kuntien välistä yhteistoimintaa hankintojen ja sopimustenhallinnan osalta tehdään kohtalaisen vähän, vaikka tämänkaltaisessa yhteistoiminnassa olisi niin kustannussäästöjen kuin ammattitaidon yhdistämisen osalta todennäköisesti saavutettavissa etuja.

### **Varautumiseen liittyvä yhteistoiminta**

Aiemmin mainittu ulkoistamistrendi kuntien palvelutuotannossa on muokannut kunnan toimintaympäristöä paikallisen peruskunnan sijaan verkostomaisempaan suuntaan. Tämänkaltaisen verkostomainen toimintaympäristö, edellyttää yhteistoimintaa verkoston keskeisten toimijoiden välillä, myös varautumisessa ja toiminnan jatkuvuudenhallinnassa. Verkostomaisuus li-

sääntynee tulevaisuudessa entisestään käynnissä olevien rakenneuudistusten myötä, kun kuntien tehtäviä siirretään maakunnille ja sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyöalueille. Vaikka kunnat eivät enää siirrettävien tehtävien kohdalla lähtökohtaisesti vastaa toiminnan jatkuvuudesta, ovat ne monissa kohdin kriittisiä yhteistoimintakumppaneita niin maakunnille, kuin mainituille yhteistyöalueille. Tästä syystä kuntien rooli on huomioitava myös näiden toimijoiden varautumisessa ja jatkuvuudenhallinnassa.

KUJA-projektin aikana merkittäväksi huomioksi ja varautumisen näkökulmasta suureksi hidasteeksi nousi kuntien ja niiden kriittisten yhteistoimintakumppanien suhteellisen vähäinen yhteistoiminta varautumisessa. Kuntien ja keskeisten toimijoiden välistä yhteistoimintaa kehittämällä on saavutettavissa etuja, jotka näkyvät esimerkiksi niukkojen resurssien yhdistämisen tuomina säästöinä, yhtenäisempinä toimintamalleina sekä hyvien käytäntöjen jakamisena.

Osassa maakunnista varautumiseen liittyvää yhteistoimintaa kuntien ja muiden keskeisten toimijoiden välillä tehdään jo tälläkin hetkellä, mutta maakuntien väliset erot yhteistoiminnan syvyyden ja siihen liittyvien rakenteiden osalta ovat suurehkoja. Projektin aikana esiteltiin yhtenä yhteistoimintamallina Etelä-Karjalan turvallisuus- ja valmiustoimikunta (EKTURVA), joka perustuu hyvin pitkälle vapaaehtoisuuteen ja toimijoiden tunnistamaan tarpeeseen. Tämän mallin hyvinä puolina ovat sen sovellettavuus erilaisiin maakuntiin tai muihin alueellisiin kokonaisuuksiin ja osallistujien vahva vaikutuskyky tehtävään työhön ja sen resursointiin. Em. seikat vaikuttivat olevan myös keskeisimpiä syitä tämänkaltaisen yhteistoimintamallin suosioon.

Ajatus varautumiseen liittyvästä yhteistoiminnasta herätti osittain ristiriitaisia näkemyksiä projektin työkokouksiin osallistuneiden keskuudessa. Lähtökohtaisesti ajatusta pidettiin annettujen yhteistoiminnan tarpeellisuutta puolustavien perustelujen myötä kannatettavana, mutta lähestyvä maakuntauudistus ja sen aiheuttama epävarmuus tulevasta jarruttaa yhteistoiminnan käynnistämistä ennen kuin tuleva rakenne ja eri toimijoiden roolit ja tehtävät on avattu myös varautumisen saralla.

Projektin työkokouksiin osallistuneiden keskuudessa nostettiin joissain työkokouksissa esille huoli maakunnasta liian laajana varautumisen yhteistoiminta-alueena. Monien kuntien kohdalla olisi osallistujien mukaan tarkoituksenmukaisempaa toteuttaa tämänkaltaista yhteistoimintaa esimerkiksi seutukuntajaon pohjalta.

Keskeisenä kysymyksenä yhteistoiminnan onnistumiseksi nähtiin organisaatioiden ja etenkin ylimmän johdon sitouttaminen, riittävän konkreettinen ja tuloksellinen työ sekä riittävän avoimuuden varmistaminen. Keskeisimmät projektin työkokouksissa esille nousseet esteet yhteistoiminnalle liittyivät tulevan maakuntauudistuksen aiheuttamaan epävarmuuteen, resursointiin ja aikataulullisiin kapeikkoihin, yhteistoimintaan liittyviin lainsäädännöllisiin puutteisiin, sekä haluttomuuteen perustaa uusia foorumeita. Monien osallistujien mielestä paras ratkaisu olisi istuttaa toiminta osaksi jo olemassa olevia yhteistoiminnan rakenteita.

Kolmannen työkokouksen ryhmäpohdinnan yhteydessä kerättiin osallistujien näkemyksiä siitä, mitä toimijoita tämänkaltaisessa yhteistoiminnassa olisi syytä olla mukana. Osallistujien näkemykset olivat pääsääntöisesti samat maakunnasta riippumatta ja pitivät sisällään kuntien lisäksi valtiolliset ja kunnalliset viranomaiset, perusinfrastruktuurin ylläpitämisestä vastaavat toimijat, järjestöt sekä keskeisimmät elinkeinoelämän toimijat. Osallistujajoukon rajaamisen hankaluus nousi esille valtaosassa maakuntia; osallistujajoukon on oltava riittävän kattava, mutta jos kaikki toimijat ovat mukana, syntyy suuruuden luomaa tehottomuutta. Tämä perustelee osaltaan sitä, että yhteistoiminnan mallin olisi syytä olla sovellettavissa alueen toimintaympäristöön ja luontaisiin toimintamalleihin. Toimivia ja hyviä varautumiseen liittyvän yhteistoiminnan malleja, jotka on luotu kunkin alueen omista lähtökohdista, on jo käytössä eri puolilla Suomea.

Yhteistoiminnan käynnistymiseksi ja onnistumiseksi nähtiin työkokouksissa lähes ehdottomana edellytyksenä se, että jokin taho vastaa yhteistoiminnan käytännön järjestelyistä ja koolle kutsumisesta. Vaihtoehdot parhaimmaksi koordinaatiotahoksi vaihtelivat vastaajittain ja maakunnittain. Vaihtoehdoista nousi esille säännönmukaisesti pelastuslaitokset, keskuskunnat, maakuntaliitot sekä tulevat maakunnat.

Puhuttaessa varautumiseen liittyvästä yhteistoiminnasta, on syytä huomioida, että suurimmat kunnat ja useat kasvukeskusten keskuskunnat harjoittavat jo tällä hetkellä varautumiseen liittyvää yhteistoimintaa omista lähtökohdistaan ja itselleen tärkeäksi katsomiensa yhteistoimintakumppanien kesken. Mainituille kunnille maakuntatason yhteistoiminta ei välttämättä ole tarkoituksenmukaista.

Valtiovarainministeriön asettama poikkihallinnollinen työryhmä on paraikaa valmistelemaan esitystä, jonka mukaisesti alueellisen varautumisen organisointi on tarkoitus toteuttaa maakuntauudistuksen jälkeisenä aikana. Huomionarvoista on, että kaikissa esillä olleissa malleissa korostetaan alueellista yhteistoimintaa. Kuntaliitolla on edustaja kyseisessä työryhmässä.

## 6 Keskeiset suositukset kunnille

Osana KUJA-projektia tuotettiin opinnäytetyö ”Varautumisen ja jatkuvuudenhallinnan kehittämistarpeita kunnissa” (Kopra 2015). Työssä tarkasteltiin edellytyksiä, joilla kuntien varautumisessa voidaan hyödyntää yritysten jatkuvuudenhallinnalle tuttuja toimintamalleja (LIITE 13). Työn tavoitteena oli lisäksi löytää kuntien varautumisen ja jatkuvuudenhallinnan keskeiset kehittämiskohteet.

Mainitun opinnäytteen sekä KUJA-projektin aikaisten kokemusten ja havaintojen perusteella esitetään kunnille seuraavia varautumisen ja jatkuvuudenhallinnan kehittämiseen liittyviä suosituksia:

- Kuntien tulee laatia arvio varautumisen ja jatkuvuudenhallinnan nykytilasta sekä määrittää johdon tahtotila arvion perusteella tehtävästä kehittämissuunnasta ja keskeisimmistä toteutettavista kehittämistoimenpiteistä.
- Varautumista ja jatkuvuudenhallintaa tulee kehittää ja ohjata johdonmukaisesti yhtenä kokonaisuutena koko kuntakonsernin kattavasti.
- Varautuminen ja jatkuvuudenhallinta tulee sovittaa luontevaksi osaksi kuntien perustointoja, johtamista, päätöksentekoa ja seurantaa lisäämällä varautumisen ja jatkuvuudenhallinnan näkökulma muiden keskeisten prosessien ohjeistukseen.
- Kuntien tulee määrittää kriittiset tehtävänsä sekä tunnistaa näihin kuuluvat keskeiset avaintoiminnot sekä näissä toimivat merkittävimmät palveluntuottajat.
- Kriittisimpiin toimintoihin liittyvien palveluntuottajien kanssa laadittavissa sopimuksissa tulee määritellä varautumisen ja jatkuvuudenhallinnan vaatimukset jo hankinnan suunnitteluvaiheessa.
- Kuntien ja niiden kriittisimpien yhteistoimintakumppaneiden välisen yhteistoiminnan lisäksi kuntien välistä yhteistoimintaa tulee pyrkiä aktivoimaan alueellisesti.

## 7 Ideoita jatkokehitykselle

Nykyisen kehityksen valossa jatkokehityksen suunta tulee kuntasektorin varautumisessa ja jatkuvuudenhallinnassa olemaan organisaatorajat ylittävä yhteistyö. Tarve yhteistyölle nousee jalkautusvaiheen aikana esille nostetun kuntien toimintojen ulkoistamistrendin lisäksi tulevasta maakuntauudistuksesta, jossa kuntien tehtäviä siirretään maakunnille. Tämä hajottaa aiemmin pääasiassa paikallisesti toiminutta peruskuntaa entisestään. Maakuntauudistuksen jälkeenkin kunta on paikallinen toimija, jolla on keskeinen rooli esimerkiksi perusinfrastruktuurin tuottamisesta ja ylläpitämisestä, joka puolestaan näyttelee merkittävää osaa niin kunnalle jäävissä kriittisimmissä toiminnoissa, kuin kuntien alueella toimivien maakuntien ja muiden toimijoiden kriittisissä toiminnoissa. Rajapinta kunnan ja kunnan alueella toimivien toimijoiden välillä on keskeinen normaalin toiminnan ohella myös varautumisen ja jatkuvuudenhallinnan näkökulmasta. Tämän rajapinnan huomiointi edellyttää avointa yhteistoimintaa, jota peräänkuulutettiin jo Turvallisuuskomitean suosituksessa 23.10.2013. Suosituksen mukaan painopiste on siirrettävä alueiden ja paikallisen tason varautumisen kehittämiseen.

## 8 Johtopäätökset

Kuntien varautuminen ja siihen liittyvät osakokonaisuudet on jo pidempään koettu epäselvänä kokonaisuutena. Osittain tästä johtuen joissain kunnissa käsitys varautumisesta nojautuu vielä pelkästään väestönsuojeluun liittyviin toimenpiteisiin. Tämä epäselvyys yhdessä kuntien osin vähäisen varautumisen resursoinnin ja siitä johtuvan ulkoisen tuen tarpeen vuoksi tilaus KUJA-projektille on ollut jo pidempään ilmeinen.

Jatkuvuudenhallinnan kokonaisuuden hahmottaminen ja mallintaminen toteutettiin projektissa kehittämällä varautumisen ja jatkuvuudenhallinnan kokonaiskonsepti. Kokonaisuuden hahmottamisen välineenä ja viitekehyksenä kokonaiskonsepti mahdollistaa sen soveltamisen kunkin kunnan organisaatio, toiminta ja toimintaympäristö huomioiden. Jotta kuntien kriittisten palvelu- ja toimintoketjujen toimintavarmuus kaikissa tilanteissa kyetään takaamaan, on ne huomioitava olennaisena osana varautumisen ja jatkuvuudenhallinnan johtamista. Tästä nämä huomioitiin yhtenä keskeisenä osana niin kokonaiskonseptia, sen mukaisia työvälineitä, kuin jalkautusvaiheeseen liittyneiden työkokousten materiaalia.

Varautumisen ja jatkuvuudenhallinnan kokonaiskonseptissa ja sen mukaisissa työvälineissä korostuu nykytilan kartoitus, sen perusteella muodostettava johdon tahtotila varautumisen ja jatkuvuudenhallinnan kehittämissuunnasta sekä kehittämiseen liittyvien toimenpiteiden toimeenpano ja kehittymisen seuranta. Tämänkaltainen kokonaisuus mahdollistaa pitkäjänteisen ja johdonmukaisen kehittämisen, sekä pientenkin varautumiseen suunnattujen resurssien tarkoituksenmukaisen suuntaamisen. Tämänkaltainen toimintamalli on kokonaisuutena tarkastellen kustannustehokkain tapa lisätä kuntien kriittisimpien palveluiden häiriöttömyyttä sekä todellista kykyä ja valmiutta hallita erilaisia häiriötilanteita.

Projektin aikana luotuja tuotoksia voidaan saadun palautteen ja käyttökokemusten perusteella pitää onnistuneina. Jalkautusvaiheessa kunnat saatiin aktivoitua lähes koko Manner-Suomen kattavasti osallistumaan työkokouksiin ja vastaanotto niin projektille, kuin sen tuotoksillekin oli pääasiassa positiivista. Vaikka projektin aikana tuotetut kokonaiskonsepti ja siihen liittyvät työvälineet onnistuneesti muodostivat selkeän ja hallittavissa olevan kokonaisuuden keskeisimmistä kunnan varautumiseen liittyvistä asioista, eivät nämä työvälineet tuota haluttua tulosta ilman niiden paikallista ja organisaatiokohtaista soveltamista. Varautumiseen ja jatkuvuudenhallintaan liittyvä työ on tehtävä kunkin organisaation itsensä toimesta, eikä sitä voi ulkoistaa. Tämä edellyttää siis kultakin kunnalta ja organisaatiolta omaa panostusta ja resursseja varautumisen ja jatkuvuudenhallinnan toteuttamiseksi.

Kuntasektorin varautumisessa ja jatkuvuudenhallinnassa on painetta siirtyä yksittäisen kunnan sisällä tehtävästä varautumistyöstä organisaatorajat ylittävään yhteistoimintaan. Tämänkaltaisessa yhteistoiminnassa yhtenäisillä perusteilla, toimintamalleilla ja työvälineillä on saavutettavissa yhteistoimintaa sujuvoittavia etuja, niin varautumiseen liittyvässä suunnittelussa ja ennakoinnissa, kuin organisaatorajat ylittävien häiriötilanteiden hallinnassa.

Projektin valmisteluun liittyvän selvitystyön sekä projektin aikana tehtyjen havaintojen pohjalta on kunnille esitetty keskeisimmät suositukset varautumisen ja jatkuvuudenhallinnan kehittämiseksi. Suositukset on esitetty tämän kertomuksen kappaleessa 6.

Projektipäällikkö  
Kuntien jatkuvuudenhallintaprojekti  
Kuntaliitto

Tapio Tähtinen