

Eduskunnan Tulevaisuusvaliokunnan pyyntö VNK:ta tunnistamaan valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan (VN TEAS) hankkeiden piiristä tiettyihin koronapandemian ulottuvuuksiin liittyviä hankkeita ja hankkeiden asiantuntijoita asiantuntijalausuntoa varten

Asia: O 5/2019 vp Tulevaisuusvaliokunnan selvityshankkeet 2019 - 2023

Teknologian tutkimuskeskus VTT:n tämä asiantuntijalausunto koskee Varautumisen kehitystarpeet turvallisessa yhteiskunnassa - VN TEAS hankkeen tuloksia. Hanke toteutettiin vuosien 2015-2016 aikana. Tämän asiantuntijalausunnon lisäksi VTT:ltä on pyydetty myös muita asiantuntijalausuntoja Tulevaisuusvaliokunnalle.

Varautumisen kehitystarpeet turvallisessa yhteiskunnassa -hankkeen loppuraportti julkaistiin huhtikuussa 2016. Hankkeessa selvitettiin, miten yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa määritettyjen yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen ja niiden tavoitetilaa vaarantavien uhkamallien ja häiriötilanteiden hallinta on kehittynyt viime vuosien aikana, miten hallintaa käytännössä toteutetaan ja miten siihen liittyvät turvallisuussidonnaiset palvelut ovat kehittyneet. Tutkimuksen kohteena olivat kolme häiriötilannetta: sähkönjakelun häiriöt, kuljetusten häiriintyminen ja pandemia. Hankkeen toteutti VTT.

Hankkeessa tarkasteltiin häiriötilanteiden hallintaa normaalioloissa. Poikkeusolot ja niissä tapahtuva toiminta oli rajattu hankkeen ulkopuolelle. Hankkeessa kerättiin tietoa kirjallisuuden ja julkisten lähteiden (kuten organisaatioiden laatimat toimintasuunnitelmat häiriötilanteiden varalle) avulla, kyselytutkimuksella, asiantuntijahaastatteluilla ja kahden työpajan avulla.

Häiriötilanteiden ja toimintaympäristön muutosten keskinäisriippuvuuksien tunnistaminen ja analysointi

Hankkeen tulosten mukaan häiriötilanteita ja toimintaympäristön muutoksia on tarkasteltava riittävän laajasti hyödyntäen eri toimijoiden osaamista. Yhtä aikaa tapahtuvat muutokset toimintaympäristössä voivat olla yhteisvaikutuksiltaan yllättäviä, joten muutosten/ilmiöiden välisten riippuvuuksien tunnistaminen ja analysointi ovat keskeisiä häiriötilanteiden hallinnan ja toiminnan turvaamisen kannalta. Pandemiatilanteen hoitaminen vaatii yhteiskunnan perustoimintojen toimimista. Siksi pandemiatilanteen riippuvuudet kriittiseen infrastruktuuriin pitää selvittää ja ottaa huomioon pandemiaan liittyvissä valmiussuunnitelmissa. Esimerkiksi kuljetusten lamauminen tai merkittävä ruuhkautuminen estää lääkkeiden, tarvikkeiden, henkilökunnan, potilaiden, ruoan kuin jätteidenkin suunnitellun logistiikan.

Vaikka pandemialla on vastuuviranomainen, vakavan tilanteen heijastusvaikutuksia muille aloille sektorirajojen yli ei välttämättä osata hahmottaa. Pandemiatapaus tulee eskaloitumaan muun muassa päivähoidon, kouluun, liikenteeseen ja muuhun kriittisen infrastruktuurin toimintaan aiheuttaen uusia haasteita, joihin pitäisi pystyä varautumaan. Varautumista tehdään usein siilomaisesti kuhunkin uhkakuvaan liittyen, jolloin kokonaisuus ja kokonaiskuva saattavat jäädä puutteelliseksi. Hankkeen tuloksissa nousi esiin pelko, että varautumislaajuuden tarvetta ei ole ymmärretty kaikkialla.

Tilannekuvan muodostaminen ja tiedon jakaminen häiriötilanteissa

Häiriötilanteessa toimiminen vaatii nopeaa ja luotettavaa tilannekuvan muodostamista ja tilannetietoisuuden ylläpitoa. Tämä perustuu ennen kaikkea luotettavaan tiedonvälitykseen eri toimijoiden kesken. Häiriötilanteessa tilannekuvan kokoaminen ja sen välittäminen eri toimijoiden

kesken saattaa olla aikaa vievää, eivätkä viranomaisten ja muiden toimijoiden erilliset johtamisjärjestelmät tue yhteisen tilannekuvan muodostamista. Tiedon jakamiselle on monenlaisia esteitä jo eri viranomaisten välillä, ja tilanne on entistä haastavampi, jos toiminnassa ovat mukana yksityinen ja kolmas sektori. Tilannekuvan muodostamisen ongelmana on myös se, että kaikilla toimijoilla on erilaiset tilannekuvat, jolloin toimijat tekevät päätöksensä omalle toiminnalleen merkityksellisimmän tilannekuvan perusteella. Tällöin esimerkiksi muiden toimijoiden resurssien varaaminen ja käyttäminen eivät välttämättä toteudu ennalta suunnitellulla tavalla.

Kyky tilannekuvan muodostamiseen korostuu paitsi varoaikojen niin verkostoituneen toiminnan seuraamuksena. Kyky löytää oleellinen tieto erilaisten lähteiden antamasta tietotulvasta on häiriötilanteessa haastavaa jo pelkän tiedon valtavan määrän takia. Lisäksi osana kyberturvallisuutta on kasvanut tarve kyetä erottamaan paitsi oleellinen tieto niin myös oikea tieto väärästä. Vaaraa aiheuttavat erityisesti kyberuhkat, jotka pyrkivät ohjaamaan toimijoiden päätöksiä kuvaamalla tilannetta "väärin" toimijoiden kannalta. Väärä tilannekuva voi aiheuttaa nopean reagoinnin, joka saattaa johtaa virheiden ketjuuntumiseen. Tästäkin huolimatta reaaliaikaisen ja oikean tiedon jakamista toimijoiden välillä on kehitettävä edelleen. Tietojärjestelmien toimivuutta ja häiriönsietokykyä on parannettava.

Digitalisaatio antaa mahdollisuuksia rakentaa monipuolisempia tapoja viestiä häiriötilanteista. Häiriötilanteissa tiedotus ja viestintä ovat keskeisessä roolissa, jotta varmistetaan, että kansalaiset saavat riittävästi tietoa tapahtuneesta ja mahdollisia toimintaohjeita. Tässä yhteydessä on syytä terävöittää ja määritellä häiriötilanteiden viestinnän toimintatapoja ja vastuutahoja. Tiedon keruu ja analysointi vievät aina aikaa, joten ennalta laadittujen ja harjoiteltujen suunnitelmien avulla toiminta pääsee tehokkaammin käyntiin.

Yhtenäisten työkalujen tuki valmiussuunnitelmien laadintaan

Hankkeen tulosten mukaan yhtenäisten työkalujen puute valmiussuunnitelmien laadintaan on haaste. Valmiussuunnitelmat eivät ole yhtenäisiä edes eri yhteistyötahoilla, mikä hankaloittaa esimerkiksi suunnitelmien kattavuuden varmistamista. Lisäksi vain osa valmiussuunnitelmista on tällä hetkellä sähköisessä muodossa. Tämä hidastaa muun muassa tiedon jakamista ja päivytystä. Hyvien kokemusten ja ratkaisujen levittämistä muille alueille ja toimijoille tulisi edellyttää muun muassa tulevien sosiaali- ja terveysalan uudistusten toimintamalleissa. Kokemusten ja tiedon jakamista eri työkaluista pitäisi rohkaista myös alan järjestöjen ja viranomaisapaamisten kautta. Hyviä varautumisen malleja on jo olemassa ja niiden oppeja kannattaa hyödyntää laajemmin. Tämä koskee etenkin sähköisiä järjestelmiä ja suunnitteluympäristöjä, joita ei kaikkialla vielä hyödynnetä.

Yksityisen terveys- ja hoivasektorin mahdollisuudet tukea pandemiatilanteen hoitoa ovat pääosin selvittämättä. Nykyisessä toimintamallissa heille ei ole asetettu lakisääteisiä velvoitteita. Kuntien yksityistäessä terveyspalveluitaan tulisi varautumiseen liittyvistä vastuista ja tehtävistä sopia selkeästi ja varautumisvelvollisuus tulisi kirjata selkeästi sopimuksiin. Tästä pitäisi olla selkeät ohjeet päättäjille eri tasoilla.

Hankkeen tuloksissa nousi esille, ettei viranomaispuoli ja elinkeinoelämä aina tunne toistensa varautumista riittävästi. Yritysten varautuminen on tärkeä osa kokonaisuutta mahdollisissa häiriötilanteissa. Yritysten resurssien tehokkaampaa hyödyntämistä ja osaamista kannattaisikin selvittää varautumisen kehittämisessä. Viranomaisten ja kaupallisten toimijoiden välisen yhteistyön harjoittelua vakavien häiriötilanteiden varalta pidettiin hyvänä toimintatapana. Harjoituksille on löytynyt monin paikoin toimintamalli ja kokemukset ovat olleet pääosin positiivisia. Harjoittelu ylläpitää rutiinia ja toimintaa edistää harjoitusten kohdistaminen myös pienempiin häiriötilanteisiin (vrt. esimerkiksi harvoin järjestettävät suuronnettomuusharjoitukset).

Suunnitelmien testaaminen ja käytäntöjen läpikäynti perustuvat pitkälti harjoituksiin. Käytännön toimintaa harjoiteltaessa on harjoitusten oltava riittävän laajoja. Kaikkien tarpeellisten osapuolten tulee olla mukana, jotta harjoituksissa saatava oppi ja tieto toisten osapuolten resursseista ja käytännöistä leviäisi mahdollisimman laajasti. Harvemmin käytettäviä varasuunnitelmia ja niihin liittyviä johtamis- ja tiedonvaihtokäytäntöjä tulee opetella etukäteen. Harjoittelu korostui myös toiminnan tason

arviointimenetelmänä. Varautumiseen liittyviä suunnitelmia arvioidaan harjoituksissa ja harjoitusten palautekeskusteluissa syntyy arvio varautumisen tasosta.

Tampereella 15. huhtikuuta 2020

Jaana Keränen
Tutkija