

Kriisinhallintakeskuksen hallinnollista asemaa selvittäneen työryhmän loppuraportti

Hallinto 

SISÄASIAINMINISTERIÖN JULKAISUJA 19/2010

SISÄASIAINMINISTERIÖ
Hallinto

Kriisinhallintakeskuksen
hallinnollista asemaa
selvittäneen työryhmän
loppuraportti

Helsinki 2010



Sisäasiainministeriö
Monistamo
Helsinki 2010

ISSN 1236-2840
ISBN 978-952-491-591-5 (nid.)
ISBN 978-952-491-592-2 (PDF)

Tekijät (toimielimestä, toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri) Kriisinhallintakeskuksen hallinnollista asemaa selvittävä työryhmä Puheenjohtaja Janne Kerkelä Sihteerit Helinä Kokkarinen ja Kaisa Turunen	Julkaisun laji Raportti Toimeksiantaja sisäasiainministeriö Toimielimen asettamispäivä 10.9.2009, SMDno/2009/2809
Julkaisun nimi Kriisinhallintakeskuksen hallinnollista asemaa selvittäneen työryhmän loppuraportti	
Julkaisun osat	
Tiivistelmä <p>Sisäasiainministeriö asetti 10.9.2009 työryhmän selvittämään vuoden 2007 alussa Kuopioon Pelastusopiston yhteyteen perustetun Kriisinhallintakeskuksen hallinnollista asemaa. Työryhmän toimikausi oli 15.9.2009–31.3.2010. Työryhmän tehtävänä oli laatia kokonaisselvitys Kriisinhallintakeskuksen asemasta. Kokonaisselvityksessä tuli arvioida Kriisinhallintakeskuksen asemaa ainakin seuraavista näkökulmista suhteessa nykytilaan ja mahdollisiin kehittämistarpeisiin:</p> <ul style="list-style-type: none"> • siviilikriisinhallinnan toimintaympäristön muutos ja tulevaisuuden kehitysnäkymät, • johtamisjärjestelmät ja tulohajaus, • hallinto- ja tukitehtävät erityisesti talous- ja henkilöstöhallinnon näkökulmasta, • kehittämismuutokset (ml. itsenäisen viraston perustaminen) • yhteistyö ja toimintamallit eri sidosryhmien kanssa sekä • eri vaihtoehtojen kokonaiskustannukset ja tuottavuusvaikutus vuoteen 2016 mennessä. <p>Osana kokonaisselvitystä tuli tehdä esitys Kriisinhallintakeskuksen hallinnollisesta asemasta ja muista mahdollisista siihen liittyvistä kehittämistarpeista aikatauluvedoiksi. Lähtökohtana tuli olla toimintojen järjestäminen jatkossakin Kuopiossa.</p> <p>Työryhmä ehdottaa, että lähtökohtana olisi Kriisinhallintakeskuksen toiminnan jatkaminen edelleenkin nykymuodossa osana Pelastusopistoa. Mahdollisuudet toimimiseen omana virastona arvioitaisiin viiden vuoden kuluessa. Työryhmän esityksissä keskeisiksi nousivat osin jo nyt aloitettujen kehittämistoimenpiteiden jatkaminen liittyen toisaalta Pelastusopiston sisäisiin toimenpiteisiin kustannustehokkaan joustavan hallinnon toteuttamiseksi sekä Kriisinhallintakeskuksen tulohajausprosessin ja sen sisällön selkeyttämiseen sisäasiainministeriössä.</p> <p>Työryhmän raportissa esitettiin myös Kriisinhallintakeskuksen taholta tapahtuvan yhteistyön tiivistämistä muiden toimijoiden kanssa ja panostamista tähän liittyen esimerkiksi osin yhteisiin palveluprosesseihin. Lisäksi tuotiin esille tarpeet Kriisinhallintakeskuksen kustannuslaskennan ja oman perustoiminnan kustannustehokkaaseen kehittämiseen muun muassa koulutuksen tuottavuuden ja tehokkuuden kehittäminen. Työryhmä piti myös tärkeänä Kriisinhallintakeskuksen rahoituksen turvaamista perustehtävien suorittamisen ja sisäisen hallinnon tehtävien hoidon varmistamiseksi. Yksittäisenä asiana esille nousi myös pidemmän aikavälin toimitilaratkaisun tekeminen ja siihen liittyvän rahoituksen turvaaminen.</p> <p>Työryhmän puheenjohtajana on toiminut hallintojohtaja Janne Kerkelä sisäasiainministeriön hallintoyksiköstä. Jäseninä ovat toimineet talousjohtaja Jukka Aalto sisäasiainministeriön talousyksiköstä, lainsäädäntöjohtaja Kimmo Hakonen sisäasiainministeriön oikeusyksiköstä, hallitusneuvos Tarja Oksanen sisäasiainministeriön pelastusosastolta, ylikomisario Ulla Köckritz sisäasiainministeriön poliisiosastolta (18.11.2009 asti), ylikomisario Risto Lammi Poliisihallituksesta (18.11.2009 alkaen), rehtori Reijo Tolppi Pelastusopistosta ja johtaja Ari Kerkkänen Kriisinhallintakeskuksesta. Henkilöstön edustajana toimi suunnittelija Johanna Kinnunen Pelastusopistosta. Työryhmän sihteerinä toimivat erityisasiantuntija Helinä Kokkarinen sisäasiainministeriön kansainvälisten asioiden yksiköstä työryhmäjäsenyytensä ohella ja ylitarkastaja Kaisa Turunen sisäasiainministeriön poliisiosastolta.</p> <p>Työryhmä järjesti kahdeksan asiantuntijakuulemistä. Asiantuntijatahoina työryhmä kuuli ulkoasiainministeriötä, valtiovarainministeriötä, puolustusministeriötä, oikeusministeriötä, Puolustusvoimien kansainvälistä keskusta (FINCENT), Kansalaisjärjestöjen konfliktinehkäisyverkostoa (KATU) ja Valtiontalouden tarkastusvirastoa. Lisäksi kuultiin Pelastusopiston hallintopäällikkö Pia Viklundia lähinnä nykyisistä keskeisimmistä hallinnollisista haasteista sekä mahdollisista Pelastusopiston ja Kriisinhallintakeskuksen yhteistoiminnan kehittämismahdollisuuksista ja niiden kustannuksista.</p> <p>Työryhmä kokoontui 15 kertaa.</p>	

Avainsanat (asiasanat) sisäasiainhallinto, siviilikriisinhallinta, Pelastusopisto, raportit, tulosohejaus			
Muut tiedot Sähköisen julkaisun ISBN 978-952-491-592-2 (PDF), osoite www.intermin.fi/julkaisut			
Sarjan nimi ja numero Sisäasiainministeriön julkaisut 19/2010		ISSN 1236-2840	ISBN 978-952-491-591-5
Kokonaissivumäärä 47	Kieli suomi	Hinta 20 € + alv	Luottamuksellisuus Julkinen
Jakaja Sisäasiainministeriö		Kustantaja/julkaisija Sisäasiainministeriö	

<p>Författare (uppgifter om organet: organets namn, ordförande, sekreterare) Arbetsgruppen som utreder Krishanteringscentrets administrativa ställning Ordförande Janne Kerkelä Sekreterare Helinä Kokkarinen och Kaisa Turunen</p>	<p>Typ av publikation Rapport</p> <p>Uppdragsgivare Inrikesministeriet</p> <p>Datum för tillsättandet av organet 10.9.2009, SMDno/2009/2809</p>
<p>Publikation (även den finska titeln) Slutrapport av arbetsgruppen som utreder Krishanteringscentrets administrativa ställning (Kriisinhallintakeskuksen hallinnollista asemaa selvittäneen työryhmän loppuraportti)</p>	
<p>Publikationens delar</p>	
<p>Referat</p> <p>Inrikesministeriet tillsatte den 10 september 2009 en arbetsgrupp för att utreda den administrativa ställningen för Krishanteringscentret, som inrättades i anslutning till Räddningsinstitutet i Kuopio i början av 2007. Arbetsgruppens mandattid var från den 15 september 2009 till den 31 mars 2010. Arbetsgruppen hade till uppgift att göra en övergripande utredning om Krishanteringscentrets ställning. Av utredningen skulle framgå Krishanteringscentrets ställning åtminstone ur följande synvinklar i förhållande till den nuvarande situationen och eventuella utvecklingsbehov:</p> <ul style="list-style-type: none"> • förändringen av den civila krishanteringens omvärld och framtida utsikter • ledningssystem och resultatstyrning • administrativa uppgifter och stöduppgifter i synnerhet med tanke på ekonomi- och personalförvaltning • utvecklingsalternativ (inkl. inrättande av en självständig myndighet) • samarbete och strategier med olika intressegrupper • totalutgifter för olika alternativ och produktionseffekt fram till 2016. <p>Som en del av den övergripande utredningen skulle arbetsgruppen lägga fram ett förslag om Krishanteringscentrets administrativa ställning och andra eventuella därmed relaterade utvecklingsbehov med förslag till tidsplan. Utgångspunkten skulle vara att funktionerna fortfarande ordnas i Kuopio.</p> <p>Arbetsgruppen föreslår att utgångspunkten ska vara att Krishanteringscentret fortsätter sin verksamhet enligt nuvarande modell som en del av Räddningsinstitutet. Möjligheterna att fungera som en egen myndighet ska utvärderas inom fem år. Det centrala i arbetsgruppens förslag är att man bör fortsätta de utvecklingsåtgärder, som till en del redan inletts, som rör Räddningsinstitutets interna åtgärder för att genomföra en kostnadseffektiv och flexibel förvaltning samt förtydligandet av Krishanteringscentrets resultatstyrningsprocess och dess innehåll vid inrikesministeriet.</p> <p>I arbetsgruppens rapport föreslogs också att Krishanteringscentrets samarbete med andra parter ska effektiviseras och att centret i anslutning till detta ska satsa på exempelvis gemensamma tjänsteprocesser. Man lyfte också fram behovet att kostnadseffektivt utveckla Krishanteringscentrets kostnadsberäkning och egna grundläggande funktioner, bland annat utbildningens produktivitet och effektivitet. Arbetsgruppen ansåg det också vara viktigt att säkra Krishanteringscentrets finansiering för att trygga genomförandet av de grundläggande uppgifterna och uppgifterna inom den interna förvaltningen. En annan sak som kom fram var att man bör hitta en långsiktig lösning för centrets lokaler och trygga finansieringen av dem.</p> <p>Förvaltningsdirektör Janne Kerkelä från inrikesministeriets förvaltningsenhet var ordförande för arbetsgruppen. Medlemmar i arbetsgruppen var ekonomidirektör Jukka Aalto från inrikesministeriets ekonomienhet, lagstiftningsdirektör Kimmo Hakonen från inrikesministeriets enhet för juridiska frågor, regeringsrådet Tarja Oksanen från inrikesministeriets räddningsavdelning, överkommisarie Ulla Köckritz från inrikesministeriets polisavdelning (fram till den 18 november 2009), överkommisarie Risto Lammi från Polisstyrelsen (fr.o.m. den 18 november 2009), rektor Reijo Tolppi från Räddningsinstitutet och direktör Ari Kerkkänen från Krishanteringscentret. Personalens representant var planerare Johanna Kinnunen från Räddningsinstitutet. Arbetsgruppens sekreterare var specialsakkunnig Helinä Kokkarinen från inrikesministeriets enhet för internationella frågor vid sidan av sitt medlemskap i arbetsgruppen och överinspektör Kaisa Turunen från inrikesministeriets polisavdelning.</p> <p>Arbetsgruppen hörde olika experter vid åtta tillfällen. Som experter hördes utrikesministeriet, finansministeriet, försvarsministeriet, justitieministeriet, Försvarsmaktens internationella center (FINCENT), Kansalaisjärjestöjen konfliktinehkäisyverkosto (KATU) och Statens revisionsverk. Vidare hördes Räddningsinstitutets förvaltningschef Pia Viklund främst om de nuvarande centrala utmaningarna relaterade till förvaltningen och om möjligheterna att utveckla Räddningsinstitutets och Krishanteringscentrets samarbete samt kostnaderna för det. Arbetsgruppen samlades femton gånger.</p>	

Nyckelord inrikesförvaltning, civil krishantering, Räddningsinstitutet, rapporter, resultatstyrning			
Övriga uppgifter Elektronisk version, ISBN 978-952-491-592-2 (PDF), www.intermin.fi/publikationer			
Seriens namn och nummer Inrikesministeriets publikation 19/2010		ISSN 1236-2840	ISBN 978-952-491-591-5
Sidoantal 47	Språk finska	Pris 22 € + moms	Sekretessgrad offentlig
Distribution Inrikesministeriet		Förläggare/utgivare Inrikesministeriet	

Sisäasiainministeriölle

Vuoden 2007 alussa Kuopioon Pelastusopiston yhteyteen perustettu Kriisinhallintakeskus on sisäasiainministeriön alainen siviilikriisinhallinnan osaamiskeskus. Keskus vastaa kaikista siviilikriisinhallinnan kansallisiin valmiuksiin liittyvistä operatiivisista tehtävistä. Siviilikriisinhallintatehtävien kansallisen ja kansainvälisen merkityksen lisääntymisen myötä Kriisinhallintakeskuksessa työskentelee nykyisin noin 30 henkilöä, joista noin puolet vakituisissa virkasuhteissa. Lisäksi Kriisinhallintakeskus toimii valtiotyönantajan edustajana asiantuntijoille, joita on tällä hetkellä noin 160 henkilöä yli 20 eri operaatioissa ympäri maailmaa.

Hallinnollisesti Kriisinhallintakeskus on osa Pelastusopisto -virastoa. Kriisinhallintakeskusta tulosohjataan sisäasiainministeriön kansainvälisten asioiden yksiköstä. Pelastusopisto on vastaavasti sisäasiainministeriön pelastusosaston tulosohjaama virasto. Kansainvälisen pelastustoimen asioiden osalta Kriisinhallintakeskuksen tulosohjaus tapahtuu yhteistyössä kansainvälisten asioiden yksikön ja pelastusosaston kesken.

Sisäasiainministeriö asetti 10.9.2009 työryhmän selvittämään Kriisinhallintakeskuksen hallinnollista asemaa. Työryhmän toimikausi oli 15.9.2009–31.3.2010. Työryhmän tehtävänä oli laatia kokonaisselvitys Kriisinhallintakeskuksen asemasta. Kokonaisselvityksessä tuli arvioida Kriisinhallintakeskuksen asemaa ainakin seuraavista näkökulmista suhteessa nykytilaan ja mahdollisiin kehittämistarpeisiin: siviilikriisinhallinnan toimintaympäristön muutos ja tulevaisuuden kehitysnäkymät, johtamisjärjestelmät ja tulosohjaus, hallinto- ja tukitehtävät erityisesti talous- ja henkilöstöhallinnon näkökulmasta, kehittämismahdollisuudet (ml. itsenäisen viraston perustaminen) yhteistyö ja toimintamallit eri sidosryhmien kanssa sekä eri vaihtoehtojen kokonaiskustannukset ja tuottavuusvaikutus vuoteen 2016 mennessä. Osana kokonaisselvitystä tuli tehdä esitys Kriisinhallintakeskuksen hallinnollisesta asemasta ja muista mahdollisista siihen liittyvistä kehittämistarpeista aikatauluehdotuksineen. Lähtökohtana tuli olla toimintojen järjestäminen jatkossakin Kuopiossa.

Työryhmä ehdottaa, että lähtökohtana olisi Kriisinhallintakeskuksen toiminnan jatkaminen edelleenkin nyky muodossa osana Pelastusopistoa. Mahdollisuudet toimimiseen omana virastona arvioitaisiin viiden vuoden kuluessa. Työryhmän esityksissä keskeisiksi nousivat osin jo nyt aloitettujen kehittämistoimenpiteiden jatkaminen liittyen toisaalta Pelastusopiston sisäisiin toimenpiteisiin kustannustehokkaan joustavan hallinnon toteuttamiseksi sekä Kriisinhallintakeskuksen tulosohjausprosessin ja sen sisällön selkeyttämiseen sisäasiainministeriössä.

Työryhmän raportissa esitettiin myös Kriisinhallintakeskuksen taholta tapahtuvan yhteistyön tiivistämistä muiden toimijoiden kanssa ja panostamista tähän liittyen esimerkiksi osin yhteisiin palveluprosesseihin. Lisäksi tuotiin esille tarpeet

Kriisinhallintakeskuksen kustannuslaskennan ja oman perustoiminnan kustannustehokkaaseen kehittämiseen muun muassa koulutuksen tuottavuuden ja tehokkuuden kehittäminen. Työryhmä piti myös tärkeänä Kriisinhallintakeskuksen rahoituksen turvaamista perustehtävien suorittamisen ja sisäisen hallinnon tehtävien hoidon varmistamiseksi. Yksittäisenä asiana esille nousi myös pidemmän aikavälin toimitilaratkaisun tekeminen ja siihen liittyvän rahoituksen turvaaminen.

Työryhmän puheenjohtajana on toiminut hallintojohtaja Janne Kerkelä sisäasiainministeriön hallintoyksiköstä. Jäseninä ovat toimineet talousjohtaja Jukka Aalto sisäasiainministeriön talousyksiköstä, lainsäädäntöjohtaja Kimmo Hakonen sisäasiainministeriön oikeusyksiköstä, hallitusneuvos Tarja Oksanen sisäasiainministeriön pelastusosastolta, ylikomisario Ulla Köckritz sisäasiainministeriön poliisiosastolta (18.11.2009 asti), ylikomisario Risto Lammi Poliisihallituksesta (18.11.2009 alkaen), rehtori Reijo Tolppi Pelastusopistosta ja johtaja Ari Kerkkänen Kriisinhallintakeskuksesta. Henkilöstön edustajana toimi suunnittelija Johanna Kinnunen Pelastusopistosta. Työryhmän sihteereinä toimivat erityisasiantuntija Helinä Kokkarinen sisäasiainministeriön kansainvälisten asioiden yksiköstä työryhmjäsenyytensä ohella ja ylitarkastaja Kaisa Turunen sisäasiainministeriön poliisiosastolta.

Työryhmä järjesti kahdeksan asiantuntijakuulemista. Asiantuntijatahoina työryhmä kuuli ulkoasiainministeriötä, valtiovarainministeriötä, puolustusministeriötä, oikeusministeriötä, Puolustusvoimien kansainvälistä keskusta (FINCENT), Kansalaisjärjestöjen konfliktinehkäisyverkostoa (KATU) ja Valtiontalouden tarkastusvirastoa. Lisäksi kuultiin Pelastusopiston hallintopäällikkö Pia Viklundia lähinnä nykyisistä keskeisimmistä hallinnollisista haasteista sekä mahdollisista Pelastusopiston ja Kriisinhallintakeskuksen yhteistoiminnan kehittämismahdollisuuksista ja niiden kustannuksista.

Työryhmä kokoontui 15 kertaa.

Saatuaan mietintönsä valmiiksi, työryhmä luovuttaa sen sisäasiainministeriölle.

Helsinki 27.09.2010




Janne Kerkelä



Kimmo Hakonen



Jukka Aalto



Tarja Oksanen



Helinä Kokkarinen



Ari Kerkkänen



Reijo Tolppi



Risto Lammi



Johanna Kinnunen



Kaisa Turunen

Sisällys

1 SIVILIKRIISINHALLINNAN TOIMINTAYMPÄRISTÖN MUUTOS JA TULEVAISUUDEN KEHITYSNÄKYMÄT	2
1.1 HAASTEET - PELASTUSOPISTO KRIISINHALLINTAKESKUKSEN TOIMINTAYMPÄRISTÖNÄ	10
2 JOHTAMISJÄRJESTELMÄ JA TULOSOHJAUS	13
3 PELASTUSOPISTON JA KRIISINHALLINTAKESKUKSEN YHTEISTYÖ	16
3.1 YHTEISTYÖ KOULUTUKSESSA	17
3.2 YHTEISTYÖ ASiantuntijoiden rekrytoinnissa ja henkilöstöhallinnossa	17
3.3 YHTEISTYÖ TUTKIMUS- JA KEHITTÄMISTOIMINNASSA	18
3.4 YHTEISTYÖ TOIMITILOJEN KÄYTÖSSÄ	18
3.5 SISÄINEN LASKUTUS	19
4 HALLINTO- JA TUKITEHTÄVÄT ERITYISESTI TALOUS- JA HENKILÖSTÖHALLINNON NÄKÖKULMASTA	20
5 YHTEISTYÖ JA TOIMINTAMALLIT ERI SIDOSRYHMIEN KANSSA	27
6 KANSAINVÄLINEN VERTAILU	29
7 KEHITTÄMISVAIHTOEHDOT JA NIIDEN VAIKUTUKSET	31
7.1 NYKYTILANTEEN KESKEISIMMÄT HAASTEET	31
7.2 KEHITTÄMISVAIHTOEHDOT JA NIIDEN TARKASTELUN LÄHTÖKOHDAT	33
7.2.1 Tulosohjausprosessin kehittäminen	35
7.2.2 Kriisinhallintakeskus osana Pelastusopistoa (nykymalli)	36
7.2.3 Kriisinhallintakeskus itsenäisenä virastona	38
7.2.4 Kriisinhallintakeskuksen ja muiden toimijoiden yhteistyön tiivistäminen	39
8 ERI VAIHTOEHTOJEN KOKONAIS-KUSTANNUKSET JA TUOTTAVUUSVAIKUTUS VUOTEEN 2016 MENNESSÄ	40
9 YHTEENVETO TYÖRYHMÄN EHDOTUKSISTA	45

1 Siviilikriisinhallinnan toimintaympäristön muutos ja tulevaisuuden kehitysnäkymät

On selkeästi nähtävissä, että tarve siviilikriisinhallinnalle kasvaa. Samalla siviilikriisinhallinnan toimintaympäristöt ovat yhä haastavampia ja monitasoisempia, mikä vaatii kokonaisvaltaisempaa lähestymistapaa ja toimintakykyä. Siviilioperaatioita toteutetaan yhä vaikeammilla kriisialueilla, kuten Afganistanissa, Kongon demokraattisessa tasavallassa, Kosovossa ja Georgiassa.

Euroopan unionissa (EU) siviilikriisinhallinnan merkitys korostuu ja EU:n toteuttamien siviilikriisinhallintaoperaatioiden määrä on jatkuvasti lisääntynyt.

Siviilikriisinhallintaoperaatiot ovat osoittautuneet tehokkaimmaksi ja joustavimmaksi käytännön keinoksi vahvistaa EU:n yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa. EU on toteuttanut vuodesta 2003 lukien neljä sotilaallista kriisinhallintaoperaatiota, kun vastaavana aikana siviilikriisinhallintaoperaatioita on ollut 14. Lissabonin sopimuksella perustettu uusi Euroopan ulkosuhdehallinto (European External Action Service) vahvistaa osaltaan EU:n yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa. EUH:n korkean edustajan toimiminen komission varapuheenjohtajana ja komission osallistuminen ulkosuhdehallintoon lisää mahdollisuuksia EU:n siviilikriisinhallinnan yhtenäisyydelle ja vaikuttavuudelle.

Valtioneuvostotason linjausten mukaisesti Suomi vahvistaa osallistumista kansainväliseen kriisinhallintaan rauhan ja turvallisuuden, kehityksen sekä demokratian vahvistamiseksi ja ihmisoikeuksien kunnioittamisen edistämiseksi. Osallistuminen kriisinhallintaan on osa Suomen turvallisuuden rakentamista ja kansainvälistä vastuun kantamista.

Suomen siviilikriisinhallintaosallistumiseen kohdistuu kasvavia kansainvälisiä odotuksia ja muun muassa poliittiset sitoumukset asettavat toiminnalle paineita. Valtioneuvostotason linjausten mukaan Suomi vahvistaa osallistumistaan kansainväliseen siviilikriisinhallintaan EU:n ja eri kansainvälisten järjestöjen ja yhteistyöjärjestöjen kautta. Suomi pitää EU:n siviilikriisinhallinnan voimavaratyötä tärkeänä ja pyrkii osaltaan siihen, että unionilla on riittävä määrä koulutettua henkilöstöä lähetettäväksi siviilikriisinhallintaoperaatioihin. Kokonaisvaltaisuuden huomioiminen kriisinhallinnassa edellyttää toimintamallia, joka perustuu unionin ja jäsenvaltioiden käytettävissä olevia voimavaroja hyödyntävien toimintakeinojen synergiaan.

Suomen siviilikriisinhallinnan kansallinen strategia

Valtioneuvoston periaatepäätös siviilikriisinhallinnan kansalliseksi strategiaksi hyväksyttiin elokuussa 2008. Strategia on ensimmäinen siviilikriisinhallintaan keskittyvä valtioneuvostotason linjaus Suomessa. Strategian vision mukaisesti Suomi pysyy edelläkävijänä siviilikriisinhallinnan kansainvälisessä yhteistyössä ja kansallisten voimavarojen kehittämisessä.

Kansallisella strategialla pyritään kehittämään ja vahvistamaan siviilikriisinhallinnan kotimaan valmiuksia ja eri toimijoiden välistä yhteistyötä koordinoinnin ja vuorovaikutuksen tehostamiseksi ja parantamiseksi. Strategiaa laatineen työryhmän työ ja hyväksytyt strategia tukivat sekä valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon valmistelua että kokonaisvaltaisen kriisinhallintastrategian laatimista.

Strategian tavoitteena oli luoda edellytykset siviilikriisinhallintatehtäviin lähetettävien suomalaisten asiantuntijoiden määrän nostamiseksi vähintään 150 asiantuntijan vuositasolle (tavoitteellinen asiantuntijoiden vähimmäistaso). Strategian mukaisesti asiantuntijoiden määrän nostaminen edellyttää kotimaan valmiuksien kehittämistä samassa suhteessa.

Turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko

Valtioneuvoston keväällä 2009 antamassa turvallisuus- ja puolustuspoliittisessa selonteossa määritellään tavoitteeksi kasvattaa huomattavasti eri siviilikriisinhallintaoperaatioissa palvelevien suomalaisten asiantuntijoiden määrää kansallisen strategian tavoitetasosta. Selonteossa todetaan, että osallistumisen kasvattaminen edellyttäisi määrärahojen lisäämistä sekä asiantuntijoiden lähettämiseen että siviilikriisinhallinnan kotimaan valmiuksien kehittämiseen.

Selonteon linjausten mukaan Suomi painottaa siviilikriisinhallinnassa poliisi-, oikeusvaltio- ja rajaturvallisuus- sekä ihmisoikeusasiantuntemusta ja edistää naisten roolin vahvistamista konfliktien ehkäisyssä ja ratkaisemisessa. Lisäksi linjauksissa tuotiin esille Suomen korostavan Yhdistyneiden Kansakuntien (YK) turvallisuusneuvoston päätöslauselman 1325 toimeenpanoa.

Siviilikriisinhallinnan kotimaan valmiuksia kehitetään ja vahvistetaan valtioneuvoston hyväksymän siviilikriisinhallinnan kansallisen strategian pohjalta. Pelastusopiston yhteydessä toimiva Kriisinhallintakeskus (CMC) vastaa siviilikriisinhallinnan kotimaan valmiuksiin liittyvistä operatiivisista tehtävistä sisäasiainministeriön (SM) ohjauksessa. Operatiivisia tehtäviä ovat koulutus, rekrytointi ja asiantuntijoiden henkilöstöhallinto, valtiotyönantajan edustajana toimiminen, logistiset ja materiaaliset vastuut ja tutkimus- ja kehittämistoiminta. Näiden lisäksi Kriisinhallintakeskus vastaa 24/7 tilannekuvan

ylläpitämisestä. Koulutus- ja tutkimusyhteistyötä Kriisinhallintakeskuksen ja puolustusvoimien kansainvälisen keskuksen välillä tehostetaan.

Siviilikriisinhallintaan liittyvä lainsäädännöllinen kehitys

Nykymuotoisen siviilikriisinhallinnan kansallinen lainsäädäntöpohja on suhteellisen tuore. Valtioneuvosto päätti vuoden 2003 alusta lisätä sisäasiainministeriön tehtäviin siviilikriisinhallinnan kotimaan valmiuksien yhteensovittamisen ja kehittämisen¹. Kotimaan valmiudet käsittivät siviilikriisinhallintatehtäviin lähetettävien asiantuntijoiden rekrytoinnin, valmennuksen sekä materiaalisen ja logistisen valmiuden. Lisäksi sisäasiainministeriö vastaisi asiantuntijoiden oikeudellisen aseman kehittämisestä, tiedotuksesta sekä yhteistoiminnasta viranomaisten, kansalaisjärjestöjen ja muiden sidosryhmien kanssa.

Lainsäädäntöä valmisteleva työryhmä ehdotti keväällä 2004 jättämässään mietinnössä (sisäasiainministeriön julkaisu 24/2004) valtiotyönantajan edustajana toimimisen ja kriisinhallintatehtävissä työskentelevän siviilihenkilöstön palvelussuhdeasioita koskevan hallinnollisen ohjauksen keskittämistä kotimaan valmiuksista vastaavan sisäasiainministeriön vastuulle. Työryhmän ehdotuksia noudatteleva laki tuli voimaan vuoden 2005 alusta (Laki siviilihenkilöstön osallistumisesta kriisinhallintaan 1287/2004) sekä lakiin liittyvä sisäasiainministeriön asetus kriisinhallintaan osallistuvan siviilihenkilöstön palvelussuhteen ehdoista (35/2005).

Valtioneuvosto linjasi antamassaan turvallisuus- ja puolustuspoliittisessa selonteossa vuonna 2004, että Kuopiossa sijaitsevassa Pelastusopistossa on tarkoitus aloittaa siviilikriisinhallintatehtäviin lähteville asiantuntijoille suunnattu yhtenäinen, EU:n kehitteillä olevan koulutusjärjestelmän mukainen koulutus. Selonteko myös toteaa, että mahdollisuudet kehittää Pelastusopistoa sotilaallisen ja siviilikriisinhallinnan yhteistoimintaa koskevan koulutuksen ja tutkimustoiminnan keskuksena selvitetään.

Ensimmäinen sisäasiainministeriön toimesta järjestetty siviilikriisinhallintakoulutus järjestettiin Pelastusopiston tiloissa vuoden 2004 lopulla. Kursseja järjestettiin lisää vuosien 2005-2006 aikana mm. EU:n operaatioihin eurooppalaisen koulutusyhteistyön (EGT, European Group Training) ja Neuvoston pääsihteeristön nopean toiminnan (CRT, Civilian Response Team) puitteissa. Elokuun 2006 alussa käynnistettiin varsinaisesti Kriisinhallintakeskuksen perustaminen. Kriisinhallintakeskuksen ensimmäinen toimintavuosi oli 2007. Nykyisistä Kriisinhallintakeskuksen lakisäätteisistä velvoitteista huolimatta on todettava, että keskuksella ei kuitenkaan ole lainsäädäntöön perustuvaa yksinoikeutta koulutukseen. Kansainvälisillä siviilikriisinhallintaa toteuttavilla organisaatioilla, joiden palvelukseen keskus valmentaa ja kouluttaa suomalaista henkilöstöä, ei ole standardisoitua, sertifikoitua tai akkreditoitua

¹ Päätös pohjautui vuoden 2002 alussa sisäasiainministeriön asettaman siviilikriisinhallinnan koordinaation järjestämistä pohtineen työryhmän suosituksiin (sisäasiainministeriön julkaisu 1/2002)

koulutusjärjestelmää. Järjestöjen koulutusaluetta ohjaavat asiat ovat malleja ja suosituksia. Koulutus ei ole järjestöjen ja operaatioon pääsyn ehdoton pakollinen edellytys vaan koulutukseen voi sinänsä osallistua kansainvälisessä yhteistyössä myös muita suomalaisia toimijoita, mm. yliopistoja, koulutuskeskuksia tai järjestötoimijoita.

Siviilihenkilöstön osallistumisesta kriisinhallintaan annettua lakia ja Pelastusopistosta annettua lakia muutettiin kesällä 2008, jolloin loputkin siviilikriisinhallinnan operatiiviset tehtävät siirrettiin sisäasiainministeriöstä Kriisinhallintakeskukselle. Tehtyjen lainmuutosten myötä keskus on vastannut elokuun alusta 2008 lähtien myös operaatioihin lähetettävien asiantuntijoiden ml. poliisien rekrytoinnista, tehtävään lähettämisestä ja hallinnoinnista. Lain muutoksella Kriisinhallintakeskus edustaa Suomen valtiota työnantajana ja vastaa myös siviilikriisinhallintaoperaatioihin lähetettävän poliisihenkilöstön rekrytoinnista.

Siviilihenkilöstön osallistumisesta annetun lain mukaan kriisinhallintaan ulkomailla osallistuva henkilö on määräaikaissa julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa valtioon, jota työnantajana edustaa Pelastusopiston Kriisinhallintakeskus. Valtiotyönantajaa edustaa kuitenkin ulkoasiainministeriö (UM), jos se on ulko- ja turvallisuuspoliittisesti tarkoituksenmukaista tai sisäasiainministeriö, jos tehtävä on kotimaan valmiuksien kannalta merkittävä.

Vastaavasti Pelastusopistosta annetun lain mukaan Pelastusopiston tehtävänä on hoitaa siviilihenkilöstön osallistumisesta kriisinhallintaan annetussa laissa mainittuja kriisinhallintaan ulkomaille lähetettävän henkilöstön rekrytointivalmiuksia, materiaalisia ja logistisia valmiuksia sekä antaa mainitun lain mukaista siviilihenkilöstön kriisinhallintakoulutusta. Pelastusopiston Kriisinhallintakeskus toimii valtiotyönantajan edustajana. Lisäksi Pelastusopiston tehtävänä on huolehtia kotimaan valmiuksien tutkimus- ja kehittämistoiminnasta. Pelastusopistolla on tehtäviä varten Kriisinhallintakeskus. Pelastusopiston muista yksiköistä määrätään työjärjestyksessä². Kriisinhallintakeskuksen johtajan nimittää sisäasiainministeriö.

Poliisiasetuksen muuttamisesta 18.12.2008 annetun valtioneuvoston asetuksen mukaisesti siviilihenkilöstön osallistumisesta kriisinhallintaan annetun lain (1287/2004) perusteella poliisitehtäviin nimitetyt ovat poliisiasetuksen (1112/1995) 1 §:n mukaisia poliisimiehiä. Muutos selkeytti Kriisinhallintakeskuksen valtiotyönantaja-aseman. Se mahdollisti oikeudellisesti ja teknisesti myös mm. poliisimiesten virkapuvun käytön ja voimankäyttövälineen kantamisen. Muutos edisti poliisimiesten oikeudellista asemaa kansainvälisen siviilikriisinhallinnan poliisitehtävissä.

² Voimassa oleva Pelastusopiston työjärjestys on annettu 1.9.2009 (Pelastusopiston rehtorin päätös 26/2009).

Siviilikriisinhallinnan toimijat ja toimintaympäristö

Laki siviilihenkilöstön osallistumisesta kriisinhallintaan säätelee työnjaon ulko- ja sisäasiainministeriön kesken. Lain mukaan UM käsittelee siviilihenkilöstön osallistumista kriisinhallintaan koskevat asiat ja SM kotimaan valmiuksiin kuuluvat asiat.

Siviilikriisinhallinta on osa Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa, ja osallistuminen siviilikriisinhallintatehtäviin palvelee myös Euroopan unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan tavoitteita. Suomen osalta siviilikriisinhallintatoiminta suunnataan ulko- ja turvallisuuspoliittisten tavoitteiden kannalta merkittävälle kriisialueille ja operaatioihin, joissa sen panoksella voidaan saavuttaa lisäarvoa ja vaikuttavuutta. Suomi on 1990-luvun alusta osallistunut EU:n, YK:n, Etyjin (Euroopan yhteistyö- ja turvallisuusjärjestö), Naton (North Atlantic Treaty Organization) sekä Euroopan neuvoston (EN) toimeenpanemiin siviilikriisinhallintaoperaatioihin tai siviilikriisinhallinnaksi määriteltäviin tehtäviin. Suomi on myös osallistunut Norjan johdolla toimeenpantuun pohjoismaiseen tarkkailuoperaatioon Sri Lankassa. Suomi voi myös toteuttaa kahdensivisiä siviilikriisinhallintatoimintoja Suomen ja kohdemaan välisen sopimuksen nojalla.

Siviilikriisinhallinnan kotimaan valmiuksilla tarkoitetaan kaikkia niitä toimia, joilla varmistetaan, että Suomi pystyy määrällisesti ja laadullisesti täyttämään sitoumuksensa siviilikriisinhallinnan asiantuntijoiden lähettämisestä EU:n ja kansainvälisten järjestöjen tehtäviin. Riittävän asiantuntijareservin rakentaminen ja rekrytointi ovat keskeisimpiä kotimaan valmiuksien tehtäviä. Rekrytoinnin tavoitteena on varmistaa, että Suomessa on siviilikriisinhallintatehtäviin koulutettuja asiantuntijoita kaikilta tarvittavilta siviilikriisinhallinnan painopistealueilta asiantuntijarekisterissä ja lähetettävissä tehtäviin annetun ajan puitteissa. Koulutuksen ja rekrytoinnin välinen suhde korostuu koulutettavien valinnassa, jonka on heijastettava pitkän tähtäimen tavoitteita Suomen osallistumisesta siviilikriisinhallintaan.

Moniulotteisissa kriiseissä siviilikriisinhallintatoiminnan kytkökset oikeus- ja sisäasioihin sekä sotilaalliseen kriisinhallintaan ja kehityskysymyksiin korostuvat. Kokonaisvaltaisuus edellyttää eri hallinnonalojen koordinoitua yhteistyötä, tehokasta ja kattavaa tiedonkulkua kotimaan valmiuksien eri toimijoiden kuin myös Suomen ja operaatioissa toimivien suomalaisten asiantuntijoiden välillä sekä näihin liittyvää järjestelmällistä seuranta. Siviilikriisinhallinnan kansallisiin valmiuksiin kuuluva koulutus on jäsenvaltioiden vastuulla. Jäsenvaltioiden yhteisesti hyväksymät periaatteet ja koulutusohjelmien yhteneväisyys sekä yhteistyö koulutusta antavien laitosten välillä auttavat yhtenäistämään siviilikriisinhallinnan operaatioiden toimintaa ja niissä tarvittavaa asiantuntijuutta.

UM:n päätös Suomen osallistumisesta siviilikriisinhallintatehtäviin konkretisoituu Kriisinhallintakeskuksen rekrytoinnissa ja rekrytointia tukevassa koulutuksessa. Kriisinhallintakeskukseen määräaikaisessa palvelussuhteessa työskentelee 160 suomalaista asiantuntijaa³, jotka keskus on rekrytoinut lähes 30 siviilikriisinhallintaoperaatioon sekä EU:n ja kansainvälisten järjestöjen (YK, Etyj, Nato) sihteeristöihin. Siviilikriisinhallintaosallistuminen painottuu poliisin, rajaturvallisuuden ja oikeusvaltion kehittämiseen liittyviin koulutus-, neuvonta- ja tukitehtäviin. Siviilikriisinhallinnan ja kehitysyhteistyön keinoja yhdistämällä Kriisinhallintakeskus tukee esimerkiksi tällä hetkellä Afganistanin syyttäjien ja poliisien yhteistyön kehittämistä.

Taloudelliset resurssit

Siviilikriisinhallintatoimintaa rahoitetaan useista eri lähteistä, sekä valtion talousarvion puitteissa että projektirahoituksella. Valtion budjettirahoituksella rahoitetaan kotimaan valmiuksien kehittämisestä aiheutuvat kulut (SM:n pääluokka 26) ja asiantuntijoiden lähettämisestä siviilikriisinhallintatehtäviin aiheutuvat menot (UM:n pääluokka 24).

UM:n pääluokan momentin (24.10.21 "Siviilihenkilöstön osallistuminen kriisinhallintaan") määrärahaa voidaan käyttää mm. kriisinhallintatoimintaan ulkomailla osallistuvasta suomalaisesta siviilihenkilöstöstä aiheutuvien erityismenojen sekä siviilikriisinhallinnan tehtävissä toimivalle henkilöstölle otetun henkilövakuutuksen kustannusten maksamiseen ja siviilikriisinhallinnan projekteihin ja koulutukseen. Vuonna 2009 UM osoitti asiantuntijoiden lähettämisestä aiheutuvien kulujen kattamiseen noin 17 miljoonaa euroa, mistä Kriisinhallintakeskus käytti vuoden 2009 aikana noin 14,5 miljoonaa euroa. UM siirtää SM:n esityksen mukaisesti määrärahaa SM:lle edelleen siirrettäväksi Kriisinhallintakeskukselle (3-4 kertaa vuodessa). Kriisinhallintakeskus toimittaa kuukausittain kuluraportin sekä sitä täydentävän selvitysraportin SM:lle, joka lähettää raportin edelleen UM:lle.

Siviilikriisinhallinnan kotimaan valmiuksien menot rahoitetaan SM:n pääluokasta (momentti 26.01.01 "Sisäasiainministeriön toimintamenot"). Vuoden 2009 osalta siviilikriisinhallinnan toimintamenot olivat 1,5 miljoonaa euroa, josta SM siirsi vuoden 2009 tulossopimuksen perusteella Kriisinhallintakeskuksen käyttöön 1,2 miljoonaa euroa. Määrärahasta 0,3 milj. euroa käytetään SM:n kansainvälisen yksikön siviilikriisinhallintaan liittyviin toimintamenoihin.

Kriisinhallintakeskuksen toteuttamista kansallisten valmiuksien operatiivisista tehtävistä rahoitetaan määräaikaisella ja alueellisella Euroopan sosiaalirahaston projektirahoituksella, joka muodostaa noin 35 % kotimaan valmiuksien toimintarahoituksesta vuonna 2009 päättyen kokonaan vuoden 2010 loppuun mennessä.

³ Tilanne 16.11.2009

Kansainvälisen pelastustoimen kustannukset maksetaan SM:n pääluokasta pelastustoimen toimintamenoista momentilta 26.30.01.3. Määrärahalla maksetaan muun muassa kalusto- ja varustehankinnat ja kansainvälisen pelastustoimen asiantuntijoiden koulutus. Vuodelle 2010 toimintaan saatiin 1,2 miljoonan euron rahoitus EU:lta. Kansainvälisen pelastustoimen operaatiot ja avunantotehtävät maksetaan pelastustoimen erityismenoista arviomäärärahamomentilta 26.30.20.

Taloudellisista resursseista voidaan yhteenvedona todeta, että ne muodostuvat eri lähteistä jopa eri hallinnonaloilta osan rahoituksesta ollessa lisäksi projektiluonteista. Rahoituksen tasojen osalta voidaan todeta, että etenkin siviilikriisinhallinnan kotimaan valmiuksiin osoitettujen määrärahojen riittämättömyys rajoittaa toiminnan kasvattamista nykyisestä osallistumistasosta (150 asiantuntijaa). Tämä tosiasia on huomioitava myös työryhmän työssä.

Perustietoja Pelastusopistosta ja Kriisinhallintakeskuksesta

Taulukko 1. Pelastusopiston ja Kriisinhallintakeskuksen henkilöstön kehitys

	2007 toteuma	2008 toteuma	2009 toteuma	2010 tavoite
HENKILÖSTÖ				
Henkilömäärä yhteensä	130	137	141	143
- Pelastusopisto	117	110	111	108
- erillisrahoituksella	11	7	8	14
- Kriisinhallintakeskus	13	27	30	35
- skh -momentilta	3	10	12	12
- erillisrahoituksella	8	11	12	15
- kv-pelastustoimi (mom.:lta 26.30.01.3)	2	2	6	8
Vakituiset/määräaikaiset, yht.	98/32	105/32	102/39	107/36
- Pelastusopiston vakituinen/määräaikainen	94/23	94/16	92/19	94/14
- CMC:n vakituinen/määräaikainen	4/9	11/16	10/20	13/22
KV- tehtävissä olevat asiantuntijat	70 (58,9 htv)	120 (97,4 htv)	150 (135,2 htv)	150-180

Taulukko 2. Pelastusopiston ja Kriisinhallintakeskuksen talouden kehitys

	2007 toteuma	2008 toteuma	2009 toteuma	2010 tavoite
TALOUS				
Pelastusopiston bruttomenot, pl. CMC, milj. euroa	16 719 686	15 869 154	18 500 000	16 000 000
CMC:n bruttomenot, milj. euroa	1 528 457	1 651 412	2 847 990	3 019 000
- siviilikriisinhallinta 2601012	532 618	863 600	1 353 540	1 265 000
- kansainvälinen pelastustoimi	458 897	398 812	983 450	1 500 000 ⁴
- josta ESR-projektirahoitus	712 960	394 415	517 165	378 282
Talousarviorahoitus				
PELASTUSOPISTO				
26.30.01.1 Koulutuksen varsinaiset toimintamenot	12 768 000	10 623 638	12 494 000	12 055 000
KRIISINHALLINTAKESKUS				
26.01.01.2 Kriisinhallintakeskuksen toimintamenot	590 000	950 000	1 260 000	1 265 000
26.30.01.3 Kansainvälinen pelastuspalvelu	-	-	1 220 000	120 000
26.30.20 Pelastustoimen erityismenot	-	-	450 000	500 000
24.10.21 (UM) Siviilihenkilöstön osallistuminen kriisinhallintaan	-	5 431 580 ⁵	14 417 770	16 000 000 (arvio)

⁴ Sisältää vuoden 2010 osuuden EU-hankerahoituksesta ja vuodelta 2009 siirtyvän määrärahan.

⁵ Rekrytointivastuut siirtyivät CMC:lle 1.8.2008 alkaen. Taulukossa ilmoitettu summa on viideltä kuukaudelta.

Taulukko 3. Pelastusopiston ja Kriisinhallintakeskuksen toiminnan kehitys

	2007 toteuma	2008 toteuma	2009 toteuma	2010 tavoite
TOIMINTA				
Koulutettavapäivät Pelastusopisto	101 122	92 639	92 490	93 840
Koulutuspäivät CMC yhteensä	1 183	1 362	2 806	2 000
- josta siviilikriisinhallintakoulutus	1 183	1 362	1 504	1 500
- josta kv-pelastustoimen koulutus	-	-	1 302 ⁶	500
Koulutettavapäivän hinta, euroa Pelastusopisto (*)	154	148	153	165
CMC siviilikriisinhallintakoulutus	-	-	432	700 ⁷
CMC kv- pelastustoimen koulutus	-	-	404	300
Tutkimushankkeet Pelastusopisto/CMC	10/1	17/4	27/7	13/5
Kriisinhallintatehtäviin tehtävät nimitykset	-	-	97	80 ⁸

*) Pelastusopiston koulutettavapäivän hinta ammatillisessa peruskoulutuksessa

1.1 Haasteet - Pelastusopisto Kriisinhallintakeskuksen toimintaympäristönä

Pelastusopiston ja Kriisinhallintakeskuksen lakisääteiset ydintehtävät ovat erilaisia. Pelastusopiston tehtävät ovat tyypillisiä oppilaitostehtäviä, Kriisinhallintakeskuksella on selvästi oppilaitoksen tehtäviä laajempi tehtäväkenttä. Tämä koskee erityisesti valtiotyönantajan edustajana toimimista ja rekrytointi- ja henkilöstöhallintotehtäviä sekä kansainvälisen pelastustoimen operatiivisia tehtäviä.

Pelastusopisto vastaa sisäiseen turvallisuuteen liittyvistä pelastustoimen ja Hätäkeskuslaitoksen ammatillisesta koulutuksesta sekä varautumiskoulutuksesta. Kriisinhallintakeskuksen tehtävät liittyvät ulko- ja turvallisuuspolitiikan mukaiseen kansainvälisen kriisinhallinnan osallistumisen mahdollistavaan toimintaan eli kansallisiin operatiivisiin valmiuksiin. Siinä missä Pelastusopistolle on luonteenomaista oppilaitosmainen ammattiin valmistava lukukausikoulutus, Kriisinhallintakeskuksen koulutus on lyhytaikaista ja kurssimuotoista siviilikriisinhallintatehtävissä tarvittavia valmiuksia kehittävää koulutusta. Operaatioihin suunnitellulle henkilöstölle ja lähetettävälle annetaan siviilikriisinhallinnan peruskoulutusta sekä ennen lähtöä operaatiokohtaista perehdytyskoulusta. Valtiotyönantajan edustajana toimiminen ja

⁶ Poikkeava määrä vuosiin 2008 ja 2010 nähden selittyy sillä, että vuonna 2009 käytössä olleella kehittämismäärärahalta kyettiin järjestämään tavallista enemmän koulutuksia.

⁷ Tulossopimus 2010

⁸ Luku on pienempi kuin vuonna 2009 johtuen siitä, että vuonna 2009 erityisenä tavoitteena oli 150 asiantuntijan kokonaismäärän saavuttaminen ja se edellytti keskitasoa suurempaa rekrytointia.

rekrytointivastuut tekevät Kriisinhallintakeskuksesta jatkuvaa henkilöstöhakua ja rekrytointia tekevän toimijan. Kriisinhallintaoperaatioihin liittyvien palvelussuhteiden määrän pitäminen yli 150 asiantuntijan tasolla vaatii vuosittain vähintään 80 uutta rekrytointia ja nimittämistä. Ehdolle asetettuja asiantuntijoita on lähes kolminkertainen määrä valittuihin nähden.

Pelastusopiston henkilökunta on noin 130 henkilöä, josta Kriisinhallintakeskuksen henkilökuntaa on noin 35. Viimeksi mainitusta puolet on toistaiseksi voimassa olevassa virkasuhteessa. Lisäksi Kriisinhallintakeskuksella on edellä kuvatun tavoin noin 150 siihen julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa olevaa henkilöä. Kriisinhallintakeskuksen henkilöstö on noin 25 % Pelastusopiston koko henkilökunnasta.

Kriisinhallintakeskuksen kansallisia operatiivisia vastuita siviilikriisinhallinnasta kuvaa varsin hyvin vertailu sotilaallisen kriisinhallinnan järjestelyihin. Kriisinhallintakeskus vastaa samoista kansallisista tehtävistä, jotka sotilaallisella puolella on jaettu Maavoimien esikuntaan (kansallinen johtoporras), Porin Prikaatiin (rekrytointi, koulutus, tilannekuvan ylläpito ja materiaaliset ja logistiset vastuut) ja Puolustusvoimien kansainväliseen keskukseseen (koulutus ja tutkimus). Edellä mainitun perusteella on selvää, että nykyinen Kriisinhallintakeskuksen henkilöstömäärä ei vielä ole riittävä kansallisten operatiivisten valmiuksien pitkäjänteisessä hoitamisessa ja kehittämisessä asiantuntijoiden määrän pysyessä yli 150 asiantuntijan tasolla pitempään. Tämän hetkinen henkilöstövaje on keskeisin koulutus- ja hallintotehtävissä.

Kriisinhallintakeskus on toiminnan luonteen vuoksi vahvasti kansainvälinen ja jo nyt kansainvälisesti tunnettu toimija. Etenkin Kriisinhallintakeskuksen omalta taholta on tuotu esille näkemys siitä, ettei keskuksen kansainvälisessä toiminnassa välttämättä ole eduksi, jos toiminta näyttäytyy osana Pelastusopiston toimintaa. Tehtävien erilaisuuden vuoksi oman toimintaprofiilin hämärtyminen ei välttämättä ole eduksi Pelastusopistolle eikä Kriisinhallintakeskukselle. Kansallisen siviilikriisinhallinnan strategian ja kansallisten valmiuksien puolesta Suomi on jo nyt vahva malli monelle EU:n jäsenvaltiolle. Siinä missä saatuja synergiaetuja voidaan tuoda esille, hallinnollis-juridista yhteyttä Pelastusopistoon ei ole voitu suositella mallinna niille jäsenvaltioille, jotka ovat kehittämässä vastaavia valmiuksia.

Haasteena Kriisinhallintakeskuksen toiminnalle on aiemmin kuvatun tavoin rahoituksen riittävyys kasvavan toiminnan tarpeisiin. Nykyisen rahoitustason niukkuus vaikuttaa negatiivisesti muun muassa toiminnan kehittämiseen ja Suomen osallistumiseen siviilikriisinhallinnan tehtäviin. Siviilikriisinhallinnan osallistumistason kasvattaminen edellyttää määrärahojen lisäämistä sekä asiantuntijoiden lähettämiseen että siviilikriisinhallinnan kotimaan valmiuksien kehittämiseen. Ilman riittävää määrärahaa siviilikriisinhallinnan kotimaan valmiuksiin ei voida taata, että pystytään Suomen osalta siihen määrälliseen ja laadulliseen osallistumiseen, jonka turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko edellyttää.

Kriisinhallintakeskuksen nykyisillä taloudellisilla ja hallinnollisilla voimavaroilla tuotetaan kansallisiin valmiuksiin liittyvä operatiivinen kyky ja valmius 150 asiantuntijan vuositasolla. Nykyisillä voimavaroilla tästä mahdollisesti olennaisesti ja pysyvästi nouseva asiantuntijoiden määrä ei ole kansallisten operatiivisten valmiuksien vuoksi mahdollista. Tällä hetkellä lakisääteisiä ja muita Kriisinhallintakeskuksen ydintehtäviä (koulutus ja rekrytointi ja siihen liittyvä henkilöstöhallinto sekä kansainvälisen pelastustoimen operatiiviset tehtävät) hoidetaan viiden koulutustehtävissä (pl. kansainvälisen pelastustoiminnan kehittämislunteeiset määräaikaisten tehtävät) vakinaisessa virkasuhteessa olevan henkilön toimesta ja viiden rekrytointitehtävissä vakinaisessa virkasuhteessa olevan toimesta. Välttämättömien koulutus- ja rekrytointitehtävien ylläpito edellyttää nykyisellä tasolla tutkimus- ja kehittämisselktorilta noin kolmen henkilötyövuoden panoksen. Lisäksi ydintehtäviä tukee johto- ja taloushallintotehtävissä kolme työntekijää johtajan toimistossa. On huomattava, että sekä koulutus- että henkilöstöselktorilla on jo nykyisin vähintään yksi määräaikainen ydintehtävää suorittava henkilö. Jos kaikki ydintehtävien ulkopuoliset toiminnot (tutkimus- ja kehittämistoiminta, julkaisutoiminta, tiedotustoiminta) jätetään tekemättä, välttämättömien ydintehtävien hoitamiseen 150 asiantuntijan vuositasolla tarvitaan arvion mukaan noin 20 työntekijää (ml. johto- ja hallintotehtävät ja kansainvälisen pelastustoiminnan nykyisen operatiivisen valmiuden ylläpito). Edellä mainitun perusteella nykyisiä tehtäviä hoitaa 13 vakituksessa työsuhteessa olevaa ja viisi määräaikaisessa työsuhteessa olevaa henkilöä; tällä henkilömäärällä ei vielä kyetä hoitamaan kaikkia ydintehtäviä; osa ydintehtävistä hoidetaan projektirahoitteisesti. Tästä syystä vuonna 2009 henkilöstölle kertyi ylitöitä.

Pelastusopiston toimitilat ovat käyneet ahtaaksi kahdelle eri toimijalle. Siviilikriisinhallintatoimintojen vahvistamisen ja keskuksen henkilökunnan kasvun myötä käytössä olevat tilat ovat käyneet riittämättömiksi kotimaan valmiuksien kehittämistä ja toteuttamista ajatellen. Tehtäviä varten suunnitellut toimitilat varmistaisivat osaltaan luonnollisesti sen, että tilanpuute ei aiheuta rajoitteita kotimaan valmiuksille ja sitä myötä poliittiseen tahtoon siviilikriisinhallinnan vahvistamisesta ja osallistumisesta. Tällä hetkellä lähestytään Kriisinhallintakeskuksen arvion mukaan tilannetta, että kotimaan valmiudet alkavat vaarantua toimitilakysymykseen. Kriisinhallintakeskuksen toimitiloihin tarvittavaa määrärahaa on esitetty vuosien 2011-2014 määrärahahehkyksiin. Senaattikiinteistöt on tehnyt toimitilahankkeesta esiselvityksen ja Itä-Suomen lääninhallitus myönsi joulukuussa 2009 EAKR -hankerahoituksen projektiin, joka pienentäisi uuden toimitalon rakentamisesta aiheutuvia lisävuokrakustannuksia ensimmäisinä vuosina. EAKR -rahoituksen kokonaismäärä vuosille 2010-2013 on 990 000 euroa. Pelastusopiston tavoitteena on kasvattaa sekä hätäkeskuspäivystäjä- että pelastajakoulutusmääriään, mikä luo paineita tukitoimintojen tuottamiselle. Edellä mainitut lisäkoulutukset järjestetään muualla kuin Kuopiossa, joten koulutusmäärien mahdollisella kasvulla ei ole vaikutusta toimitilojen riittävyydelle.

Toimitilakysymykseen liittyy logistisen ja materiaalisen aineiston säilyttäminen ja hallinnointi. Tähän käytetään merkittävästi poliisin tekniikkakeskuksen tiloja Espoon, Kuusankosken ja Tampereen toimipisteissä.

Yhteenvetona voidaan todeta, että taloudellis-toiminnallisesti ja hallinnollisesti Kriisinhallintakeskuksen mahdollisuus tuottaa Suomen siviilikriisihallintaosallistumista vastaavia palveluja on hallitussa, mutta osin haastavassa tilanteessa. Toimintaa ei ole mahdollista kasvattaa nykyresursseilla. Siviilikriisinhallinnan kansallinen strategia ja valtioneuvoston puolustus- ja turvallisuuspoliittinen selonteko kiinnittävät tähän erityisesti huomiota. Kotimaan valmiuksiin osoitettujen määrärahojen olisi kasvettava samassa suhteessa kuin osallistumiseen varattujen määrärahojen.

2 Johtamisjärjestelmä ja tulosohjaus

Nykytila

Pelastusopistosta annetun lain 2 §:n 2 momentin mukaan Pelastusopiston tehtävänä on hoitaa siviilihenkilöstön osallistumisesta kriisinhallintaan annetun lain 4 §:n 1 momentissa mainittuja kriisinhallintaan ulkomaille lähetettävän henkilöstön rekrytointivalmiuksia, materiaalisia ja logistisia valmiuksia sekä antaa mainitun lain mukaista siviilihenkilöstön kriisinhallintakoulutusta. Pelastusopisto toimii mainitun lain 5 §:ssä tarkoitettuna valtiotyönantajan edustajana. Lisäksi Pelastusopiston tehtävänä on huolehtia kotimaan valmiuksien tutkimus- ja kehittämistoiminnasta. Pelastusopistolla on näitä tehtäviä varten Kriisinhallintakeskus, joka toimii Pelastusopiston yksikkönä. Pelastusopiston muista yksiköistä määrätään työjärjestyksessä. Kriisinhallintakeskuksen johtajan nimittää sisäasiainministeriö. Kriisinhallintakeskuksen toiminnan kannalta olennainen on laki siviilihenkilöstön osallistumisesta kriisinhallintaan.

Pelastusopistolle kuuluvat asiat ratkaisee rehtori, jollei Pelastusopistosta annetussa laissa toisin säädetä. Työjärjestyksellä voidaan luonnollisesti rehtorin toimivaltaan kuuluva asia siirtää opiston muun virkamiehen ratkaistavaksi lukuun ottamatta laissa nimenomaan rehtorin ratkaistavaksi säädettyjä asioita. Asiat ratkaistaan esittelystä, jollei työjärjestyksessä toisin määrätä. Lainsäädännössä tarkemmin määritellyn tavoin tietyt asiat ratkaisee Kriisinhallintakeskuksen johtaja, siten kuin ratkaisuvallasta Pelastusopiston työjärjestyksessä (1.2.2009/26) tarkemmin säädetään. Kriisinhallintakeskuksen johtajan ratkaisuvalltaan kuuluvia asioita ovat siviilikriisinhallinnan kansallisiin operatiivisiin valmiuksiin liittyvät tehtävät (koulutus, rekrytointi ja tutkimus- ja kehittämistoiminta) sekä kansainvälisen pelastustoimen operatiiviset tehtävät. Kriisinhallintakeskuksen toimiessa valtiotyönantajan edustajana nimitykset siviilikriisinhallintalain mukaisesti julkisoikeudelliseen palvelussuhteeseen tekee Kriisinhallintakeskuksen johtaja. Samoin Kriisinhallintakeskuksen johtaja päättää sisäasiainministeriön asetuksen mukaisista palvelussuhteen ehdoista. Juridisesti

siviilikriisinhallinnan asiantuntijat ovat julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa Pelastusopistoon, jossa valtiotyönantajan edustajana on Kriisinhallintakeskus.

Sisäasiainministeriön työjärjestyksen mukaan ministeriön kansainvälisten asioiden yksikkö (SM/KVY) käsittelee asiat, jotka koskevat siviilikriisinhallinnan kotimaan valmiuksia sekä niiden kehittämistä ja ylläpitämistä. SM/KVY vastaa siviilikriisinhallinnan kotimaan valmiuksiin liittyen Pelastusopiston Kriisinhallintakeskuksen tulosohtauksesta, tulossuunnittelusta ja valvonnasta. Varsin tuoreena tehtävänä SM/KVY vastaa myös Pelastusopiston Kriisinhallintakeskuksen tulosohtauksesta Suomen kansainväliseen pelastuspalvelutoimintaan liittyvissä asioissa. Kyseisen säännöksen mukaan SM/KVY neuvottelee kunkin vuoden kansainvälisen pelastuspalvelutoiminnan tavoitteista ja määrärahoista ministeriön pelastusosaston (SM/PEO) kanssa ennen tulossopimuksen tekemistä.

Sisäasiainministeriön pelastusosasto tulosohtaa Pelastusopistoa ja vastaa tulosohtausprosessin koordinoinnista ja muun muassa ohjeistuksen valmistelusta ja aikataulutuksesta myös Kriisinhallintakeskuksen osalta. Kaksi kertaa vuodessa järjestettävään tulosneuvotteluun osallistuvat SM/KVY:n ja SM/PEO:n edustajat sekä Pelastusopiston ja Kriisinhallintakeskuksen edustajat. Tulosneuvottelujen puheenjohtajana toimii pelastusylijohtaja. Tämän lisäksi Kriisinhallintakeskus ja SM/KVY käyvät tulosneuvotteluihin valmistavat keskustelut kerran vuodessa. Valtion tilintarkastajien, valtiovarainministeriön (VM) ja Valtiokonttorin ohjeistuksesta ja talousarviolainsäädännöstä johtuen laaditaan vain yksi tulossopimus, jonka allekirjoittavat SM/PEO, SM/KVY, Pelastusopisto ja Kriisinhallintakeskus. Vastuu määrärahoista on niin ikään jaettu SM/PEO:n ja SM/KVY:n sekä Kriisinhallintakeskuksen ja Pelastusopiston kesken. Määrärahojen osalta on huomattava, että Kriisinhallintakeskus käyttää valtiotyönantajan edustajana ulkoasiainministeriön määrärahaa siviilikriisinhallinnan asiantuntijakuluihin, jotka nykyisellä tasolla ovat noin 16 milj. euroa vuodessa.

Haasteet

Keskeisimmät nykyisen toimintaympäristön haasteet liittyvät tulosohtausprosessiin, lähinnä useampaan toimijaan tulosohtausprosessissa sekä useaan rahoituslähteeseen. SM:n pelastusosasto tulosohtaa Pelastusopistoa, mutta SM:n kansainvälisten asioiden yksikkö Kriisinhallintakeskusta. Tulosohtaus saman viraston toiminnan suhteen tulee samasta ministeriöstä, mutta eri osastoilta. Tämä koetaan yhteensovittamisongelmana. Esimerkkinä mainittakoon se, että Kriisinhallintakeskuksen toiminnan vahvistuessa aikaisemmin tämän raportin toimintaympäristön muutoskohdassa kuvatulla tavalla keskuksen henkilökuntaa on paineita lisätä kun taas valtion tuottavuusohjelma edellyttää Pelastusopiston henkilötyövuosimäärän vähentämistä vuoteen 2015 mennessä yhteensä - 10 henkilötyövuodella.

Toisaalta varsinainen tavoitteiden, toiminnan ja resurssien kokonaisvaltainen tulosohjaus sekoittuu helposti ainoastaan rahoituksen ja resurssien haasteisiin ja niukkuuteen. Haasteet liittyvät myös useaan rahoituslähteeseen, mikä koetaan tulosohjauksen kaltaisena toimintaan vaikuttavana tekijänä ja vaikeuttaa tulosohjausprosessin yhtenäisiä käytäntöjä. Rahoitukseen liittyvistä tarpeista ja odotuksista muodostuu oma prosessinsa ohi varsinaisen tulosohjauksen tai sen rinnalle. Esimerkiksi ulkoasiainministeriö ei ole tulossopimusosapuoli, vaikkakin on suurin keskuksen rahoittajaosapuolista, mikä on huomioitava tavoitteiden ja toimintojen yhteensovittamisessa. UM- ja SM -rahoituksen jälkeen seuraavaksi suurin rahoitus saadaan alueellisesta EU -rahoituksesta (ESR), jolla rahoitetaan mm. koko keskuksen yhdeksi tehtäväalueeksi kuvattu lakisääteinen tutkimus- ja kehittämistoiminta. Tälläkin rahoituksella ja sen tuottamalla toiminnalla ei ole yhteyttä tulosohjaukseen, -neuvotteluihin ja -sopimukseen.

Pelastusopiston työjärjestyksessä on määräyksiä yksiköiden ja virkamiesten tehtävistä ja ratkaisuvallasta. Menettelytapasäännöksiä tai prosessikuvauksia Kriisinhallintakeskuksen ja opiston yleishallinnosta vastaavien yksiköiden ja virkamiesten välisestä toiminnasta ja vastuunjaosta ei ole, vaikka hallinnollisesti ja rahoituksellisesti tilanne on monimutkainen. Sen sijaan Pelastusopiston sisällä Kriisinhallintakeskuksen johtajalle on osoitettu itsenäinen ratkaisuvallta toimintaan liittyvien määrärahojen käytöstä, jota voidaan pitää sekä toiminnan että vastuiden kannalta selkeänä ratkaisuna, jota on noudatettu pääsääntöisesti myös virastoissa.

Kriisinhallintakeskus on edelleen vahvasti riippuvainen ulkopuolisesta projektirahoituksesta. Nämä projektit liittyvät kiinteästi siviilikriisinhallinnan kansallisiin operatiivisiin valmiuksiin ja tukevat lakisääteisiä tehtäviä. Projektit valmistellaan alusta loppuun asti Kriisinhallintakeskuksessa, mutta useissa tapauksissa projektien sopijaosapuoleksi tulee Pelastusopisto rehtorin ollessa allekirjoitusosapuoli. Pelastusopiston rehtorilta ei voida edellyttää siviilikriisinhallintaan liittyvien projektien hallintaa siitä syystä, että ne ovat sisällöltään Kriisinhallintakeskuksen operatiivisten tehtävien alaan kuuluvia. Tämä toimintatapa johtaa siihen, että valmistelun merkitys näissä asioissa on ratkaiseva ja johdon rooli jää muodolliseksi. Tällä hetkellä ratkaisuvallta Kriisinhallintakeskuksen projektirahoitussopimuksien osalta ei ole delegoitu Kriisinhallintakeskuksen johtajalle työjärjestyksellä vaikka Pelastusopistosta annettu laki mahdollistaisi sen.

Lopullinen vastuu ratkaisuvallasta on luonnollisesti virastopäällikön asemassa toimivalla Pelastusopiston rehtorilla, mutta tosiasiallinen vastuu rehtorin ja Kriisinhallintakeskuksen johtajan lakisääteiseltä pohjalta harjoittavan ratkaisuvallan välillä ei ole ilmeisestikään selkeä. Sekä Pelastusopiston johdon että Kriisinhallintakeskuksen taholta on tuotu esille näkemys siitä, että nykyisillä säännöillä ja toimintatavoilla keskuksen johtajan ja Pelastusopiston rehtorin vallan ja vastuiden rajat ovat siinä määrin epäselvät, että varsinkin henkilöiden vaihtuessa tilanne voi muodostua ongelmalliseksi. Toisaalta yleisemmällä tasolla tarkasteltuna vastuunjako

voidaan nähdä varsin selkeänä Pelastusopiston ja sen rehtorin vastatessa kokonaisuudesta ja siihen liittyvistä Kriisinhallintakeskuksen talous- ja hallintoasioista. Kriisinhallintakeskus ja sen johtaja vastaavat taas käytännön toiminnasta lainsäädännön tai työjärjestyksen kautta osoitetulla ratkaisuvallalla.

Pelastusopisto on virastona osa laajaa sisäasiainministeriön tilivirastokokonaisuutta. Pelastusopisto on vastuussa virastotasolla myös Kriisinhallintakeskuksen määrärahojen talousarvion mukaisesta käytöstä. Tilivirastotason vastuu ulottuu tältä osin korkeammalle tasolle aina SM:n hallinnonalan tilivirastokokonaisuuteen saakka. Tältä osin SM:n hallinnonalan sisällä tilivirastokokonaisuuteen on suunniteltu muutoksia, mutta lähtökohtana on edelleen, että yksittäiset suuretkaan virastot (vrt. sisäasiainhallinnon tietotekniikkakeskus Haltik, Keskusrikospoliisi) eivät välttämättä muodosta tilivirastoa (vuoden 2010 alusta kirjanpitoyksikkö) vaan voivat olla laajempaa kokonaisuutta. Kieku -järjestelmän käyttöönoton yhteydessä Kriisinhallintakeskus on teknisesti mahdollista eriyttää Pelastusopiston kirjanpidosta omaksi kokonaisuudekseen/segmentikseen Pelastusopiston kirjanpitoyksikön sisällä, mikäli taloudellinen raportointi ja seuranta halutaan eriyttää.

3 Pelastusopiston ja Kriisinhallintakeskuksen yhteistyö

Nykytila

Kriisinhallintakeskuksen ja Pelastusopiston välinen pääasiallinen yhteistyö muodostuu kahdesta kokonaisuudesta: tilojen yhteiskäytöstä ja hallintopalveluista (talous- ja tietohallinto sekä tukipalvelut).

Pelastusopisto tuottaa tilauksesta tietohallinnon siten, että Kriisinhallintakeskus maksaa Pelastusopiston tuottamista tietohallintopalveluista. Talous- ja henkilöstöhallintotehtävät jakautuvat Kriisinhallintakeskuksen ja Pelastusopiston välillä pääsääntöisesti siten, että Kriisinhallintakeskuksen taloushallintohenkilöstö tekee valmistelevan työn (ml. laskujen käsittelyt, matkalaskut, budjetin valmistelu) kun taas Pelastusopiston hallintohenkilöstö tekee tilinpäätösvalmistelun myös Kriisinhallintakeskuksen osalta osana Pelastusopistoa.

Henkilötyövuosien osalta Kriisinhallintakeskuksen hallinto- ja tukitehtävissä taloushallintoon liittyvissä tehtävissä on 3,5 htv:ta (yksi skh-yleiset, kaksi henkilöstöhallinto ja 0,5 kv -pelastustoiminta). Näiden lisäksi ulkopuolisella projektirahoituksella projektien hallintotehtävissä on yksi htv. Yhteensä Kriisinhallintakeskuksen hallintotukitehtäviä hoidetaan Kriisinhallintakeskuksessa 4,5 htv:n voimin, Pelastusopiston tukipalveluita käytetään 1,4 htv:ta. Hallinto- ja

tukipalveluita on kuvattu tarkemmin luvussa viisi (Hallinto- ja tukipalvelut erityisesti talous- ja henkilöstöhallinnon näkökulmasta).

3.1 Yhteistyö koulutuksessa

Kriisinhallintakeskuksen ja Pelastusopiston toiminnan eroavaisuuksista johtuen varsinaisen koulutusyhteistyön määrä on varsin pieni. Pelastusopisto antaa ammattiin valmistavaa lukukausiopetusta ja Kriisinhallintakeskus kansainvälisiin siviilikriisinhallintatehtäviin ja kansainvälisen pelastustoiminnan tehtäviin valmentavaa koulutusta. Kriisinhallintakeskuksen koulutus kohdistuu asiantuntijoihin, joille asiantuntijatehtävissä toimitaan valtiotyönantajaedustajana. Näitä ammattialoja ja asiantuntijuuksia ovat mm. poliisitoimi, rajavartiointi, oikeudellinen osaaminen (juristit, syyttäjät, tuomarit), ihmisoikeudet, kansainväliset suhteet, tasa-arvoasiantuntijat, hallintoala, tulli jne. Koulutusten sisällön, antamistavan ja osaamisalueen erilaisuuden johdosta myös kouluttajien ja opettajien yhteiskäyttö on vähäistä. Koulutukseen liittyy harjoitusalueen käyttö.

Kriisinhallintakeskus ja Poliisiammattikorkeakoulu ovat tehneet toiminnallista yhteistyötä mm. monikansallisen siviilipoliisikurssin järjestämisessä. Kurssi suunniteltiin ja toteutettiin yhteistyönä siten, että koulutuksen teoriaosuudet pidettiin Poliisiammattikorkeakoulussa Tampereella ja kurssin käytännön harjoitus pidettiin Kriisinhallintakeskuksessa Kuopiossa. Vuoden 2010 yhteisen monikansallisen kurssin suunnittelu on käynnissä. Kriisinhallintakeskus ja Raja- ja Merivartiokoulu tekevät myös koulutuksellista yhteistyötä.

3.2 Yhteistyö asiantuntijoiden rekrytoinnissa ja henkilöstöhallinnossa

Talous- ja henkilöstöhallintotehtävät jakautuvat Kriisinhallintakeskuksen ja Pelastusopiston välillä pääsääntöisesti siten, että Kriisinhallintakeskuksen taloushallintohenkilöstö tekee valmistelevan työn ja Pelastusopiston hallintohenkilöstö tekee tilinpäätösvalmistelun myös Kriisinhallintakeskuksen osalta osana Pelastusopistoa. Pelastusopisto tuottaa kokonaisuudessaan Kriisinhallintakeskuksen tietohallintopalvelut.

Kriisinhallintakeskus vastaa itsenäisesti siviilikriisinhallinnan kansainvälisiin tehtäviin lähtevien asiantuntijoiden rekrytoinnista, henkilöstösuunnittelusta ja henkilöstöhallinnosta. Näissä asioissa ei ole yhteistoimintaa Pelastusopiston kanssa eikä Pelastusopistolla tehtäviensä mukaisesti ole vastaavaa asiantuntijarekrytointitoimintaa. Tällä toimialueella ainoa yhteistyö liittyy asiantuntijakulujen talousseurantaan ja tukeen budjettisuunnittelussa Pelastusopiston puolelta.

Vakiintuneen käytännön mukaisesti Kriisinhallintakeskus toimittaa kansainvälisen siviilikriisinhallinnan poliisin asiantuntijatehtäviin lähetettäväksi esitettävien poliisimiesten tiedot Poliisihallitukselle. Nykyisellään Poliisihallitus antaa lausunnon Kriisinhallintakeskukselle niiden asiantuntijoiden lähettämisestä, jotka on katsottu sopivimmiksi näihin tehtäviin poliisihallinnon näkökulmasta.

3.3 Yhteistyö tutkimus- ja kehittämistoiminnassa

Kriisinhallintakeskuksella on oma tutkimus- ja kehittämishenkilöstö, joka toteuttaa Kriisinhallintakeskuksen tutkimusohjelman mukaista tutkimus- ja kehittämistoimintaa. Eriävyys Pelastusopiston tutkimustoiminnasta selittyy perustoiminnan sisällön erilaisuudesta johtuvasta tutkimuskohteiden ja –alueiden erilaisuudesta. Kriisinhallintakeskuksen tutkimus liittyy sekä keskuksen ydintoimintojen (koulutus ja rekrytointi) että siviilikriisinhallinnan tutkimukseen. Kriisinhallintakeskuksella on myös omat julkaisusarjat. Toiminnallinen yhteistyö Pelastusopiston tutkimustoiminnan kanssa on rajoittunut yhteisiin seminaariosallistumisiin.

3.4 Yhteistyö toimitilojen käytössä

Kriisinhallintakeskus käyttää Pelastusopiston B-rakennuksen toisen kerroksen tiloja osittain. Näissä tiloissa ovat Kriisinhallintakeskuksen henkilökunnan tilat avokonttoreissa ja muutamassa työhuoneessa. Kerroksen luokkatiloja käytetään yhdessä Pelastusopiston kanssa. Muut yhteiskäyttöiset tilat ovat Pelastusopiston ravintola, jota käyttää sekä Kriisinhallintakeskuksen henkilökunta että Kriisinhallintakeskuksen koulutuksiin osallistujat. Koulutusten majoitukseen käytetään Pelastusopiston kurssihotellia ja harjoitukseen harjoitusaluetta. Harjoitusaluetta käytetään poikkeuksetta vain osittain ja harjoitusalueen käyttöpäivät vuodessa ovat noin 15 päivää. Näiden käytöstä Kriisinhallintakeskus maksaa normaalin käyttömaksun mukaan.

Kriisinhallintakeskus käyttää pääsääntöisesti poliisin tekniikkakeskuksen palveluja tuottaessaan materiaalinhallinnon palveluita kansainvälisen siviilikriisinhallinnan poliisi- ja muihin asiantuntijatehtäviin lähetettävälle henkilölle. Logistisella tuella on merkittävä työllistävä vaikutus poliisin tekniikkakeskukselle.

Henkilötyövuosien osalta Kriisinhallintakeskuksen hallinto- ja tukitehtävissä taloushallintoon liittyvissä tehtävissä on 3,5 henkilötyövuotta. Näiden lisäksi ulkopuolisella projektirahoituksella projektien hallintotehtävissä on yksi henkilötyövuosi. Yhteensä Kriisinhallintakeskuksen hallintotukitehtäviä hoidetaan Kriisinhallintakeskuksessa 4,5 htv:n voimin, Pelastusopiston tukipalveluita käytetään 1,4 htv:ta. Pelastusopisto on luonut lähes koko viraston kattavan sisäisen laskutuksen ja kuluseurannan mallin. Mallin mukaisesti Kriisinhallintakeskukselle vyörytetään osuus sisäisistä kustannuksista kuten muillekin opiston yksiköille muun muassa tilavuokrien, tietohallinnon ja palvelukeskuskustannusten osalta.

3.5 Sisäinen laskutus

Taulukko 4. Kriisinhallintakeskuksen maksamat kuluerät Pelastusopistolle

SISÄISET KOHDISTUKSET KRIISINHALLINTAKESKUKSELLE				
	2007 toteuma	2008 toteuma	2009 toteuma	2010 tavoite
Kurssihotelli (koulutettavien majoitus)	36 775	55 470	73 500	65 000
Tilavuokrat	21 229	44 737	80 965	75 000
Harjoitusalue	3 000	891	2 631	3 500
Tietohallinto	-	35 399	65 618	70 000
Palkeet -kustannukset yhteensä	-	-	20 262	86 000
SM-skh			-	26 000
UM				60 000
Yhteensä	61 004	136 497	242 976	299 500

Sisäistä laskutusta ei voida pitää synergiaetuna ja se on erittäin haasteellista myös tulosohjauksen kannalta. Pääsääntöisesti vastaavissa tapauksissa määrärahat on siirretty suoraan pääorganisaatiolle sen sijaan, että yleiskuluja laskutettaisiin organisaation sisällä. Hallinnollisesti kevyempi ja selkeämpi ratkaisu olisi voinut olla siirtää kriisinhallintaan osoitetut määrärahat suoraan Pelastusopiston kehyykseen Kriisinhallintakeskusta perustettaessa.

Haasteet

Varsinaisten ydintehtävien osalta yhteistyö muodostuu lähinnä tilojen käytöstä ja hallintotehtävistä. Hallintotehtävien haasteet nousevat varsinaisten ydintehtävien erilaisuudesta ja siitä johtuvasta yhteensovittamisesta. Nykyisiä Kriisinhallintakeskuksen tiloja ei ole suunniteltu siviilikriisinhallinnan toimintaa varten, joten tilat ovat epäkäytännölliset ja nykyisellään ahtaat. Lisäksi se, että tiloja on jouduttu ottamaan Pelastusopiston perustoiminnasta, on aiheuttanut Pelastusopiston henkilökunnassa tyytymättömyyttä Kriisinhallintakeskusta kohtaan. Uusista Kriisinhallintakeskuksen tiloista on tehty hankesuunnitelma Senaatin toimesta. Uudet tilat antaisivat Kriisinhallintakeskukselle toiminnan tarpeiden mukaiset tilaratkaisut, mutta siten, että yhteistyöedut Pelastusopiston kanssa henkilöstöravintolan, kurssihotellin ja harjoitusalueen osalta säilyisivät.

Hallintotehtävien haasteet nousevat varsinaisten ydintehtävien erilaisuudesta ja siitä johtuvasta yhteensovittamisesta. Hallinto- ja taloustehtävissä ongelmat ilmenevät puuttuvan työvoiman lisäksi toimintaan läheisesti liittyvien yhteistyötahojen kanssa (mm. Palkeet ja Terveystalo). Esimerkiksi Pelastusopiston, Palkeiden ja Terveystalon väliset palvelusopimukset on solmittu Pelastusopiston henkilökunnan palvelutarpeiden mukaisesti. Ne poikkeavat monilta osin niistä vaatimuksista, jotka kohdistuvat samoihin

palvelusopimukseen sisällytettäviin Kriisinhallintakeskuksen siviilikriisinhallinnan asiantuntijoihin.

4 Hallinto- ja tukitehtävät erityisesti talous- ja henkilöstöhallinnon näkökulmasta

Nykytila

Edellä kappaleessa 4 kuvatun tavoin Kriisinhallintakeskus tukeutuu Pelastusopiston tukipalveluihin lähinnä talous- ja henkilöstöhallinnon, tietohallinnon, hankintatoimen ja materiaalihallinnon sekä tekniikan tehtävissä.

Taulukko 5. Pelastusopiston tukipalveluiden henkilötyövuodet

TUKIPALVELUIHIN KÄYTETTÄVIEN HENKILÖTYÖVUOSIEN JAKAUTUMINEN				
Toiminto	Koko Pelastusopisto yhteensä, htv	Kriisinhallinta-keskukselle kohdennettava osuus Pelastusopiston tukipalveluresursseista, htv	Kriisinhallinta-keskuksen oma tukihenkilöstö, htv **)	Kriisinhallinta-keskuksen käyttämien tukipalveluiden osuus Pelastusopiston tukipalveluista, yhteensä %
Yleis-, henkilöstö- ja taloushallinto	5,85	0,74	1,7	10,5
Tietohallinto (*)	3,85	0,76	0	16,5
Hankintatoimi ja tekniikka	10,85	0,12	0,9	0,9
Yhteensä	20,55	1,62	2,6	6,6 %

*) Kriisinhallintakeskuksen kustannukset kohdennetaan tietohallinnon ja tekniikan palvelujen osalta kirjapidossa toteuman mukaan Kriisinhallintakeskukselle

**) Mukana Kriisinhallintakeskuksen talousassistentin, kv- pelastustoimen assistentin sekä ESR-projektipäällikön Kriisinhallintakeskuksen hallintoon liittyvien työtehtävien htv -arvot ja lisäksi mukana SKH- asiantuntijoiden rekrytointisektorin logistiikka-assistentti. Tässä luvussa eivät ole mukana kaikki Kriisinhallintakeskuksen siviilikriisinhallinnan asiantuntijoiden lähettämiseen liittyviä hallinnollisia tehtäviä hoitavat työntekijät.

Pelastusopistoon kohdistuu tuottavuusohjelman täytäntöönpanoon liittyen yhteensä 10 htv:n tuottavuusvähennys vuoteen 2015 mennessä, josta 5 htv:ta tulee vähentää vuoteen 2011 mennessä. Tuottavuusvähennyksen kohdentamisesta päättää Pelastusopisto. Tuottavuusvähennyksien kohdentaminen opettajahenkilökuntaan oppilaitoksessa on haastavaa, sillä opettajakunnan vähentäminen näkyy negatiivisesti opetustoiminnassa. Tämä asettaa paineita kohdentaa vähennykset varsinaiseen hallintohenkilökuntaan.

Pelastusopiston työjärjestyksessä vastuukysymykset talous- ja henkilöstöhallinnossa on määritelty seuraavasti:

1. Rehtori
 - nimittää opiston henkilökunnan ja myöntää eron tai harkinnanvaraisen virkavapauden pl. siviilikriisinhallinnan asiantuntijat (ml. Finnrescue Finland FRF)
 - antaa ulkomaan matkamääräykset ml. Kriisinhallintakeskuksen johtaja
 - vahvistaa henkilökunnan vuosilomat
 - hyväksyy käyttötaloussuunnitelman
 - päättää virkamieslain ja –asetuksen sekä virkaehtosopimusten rajoissa henkilökunnan palkoista
 - perustaa, lakkauttaa ja muuttaa opiston muut kuin rehtorin virat

2. Kriisinhallintakeskuksen johtaja
 - nimittää siviilikriisinhallintahenkilöstön kriisinhallintatehtäviin
 - määrittelee siviilikriisinhallinnan asiantuntijoiden palvelussuhteen ehdot
 - vastaa Kriisinhallintakeskuksen määrärahojen käytöstä SM:n kv- yksikön ohjaamalla tavalla
 - antaa ulkomaan matkamääräykset Kriisinhallintakeskuksen henkilöstölle
 - hyväksyy EU –kynnysarvot alittavat hankinnat sisäasianministeriön ja Pelastusopiston hankintamääräysten ja –ohjeiden mukaisesti
 - hyväksyy sopimukset, joiden vaikutukset kohdistuvat ainoastaan Kriisinhallintakeskuksen lakisääteiseen tehtäväalueeseen

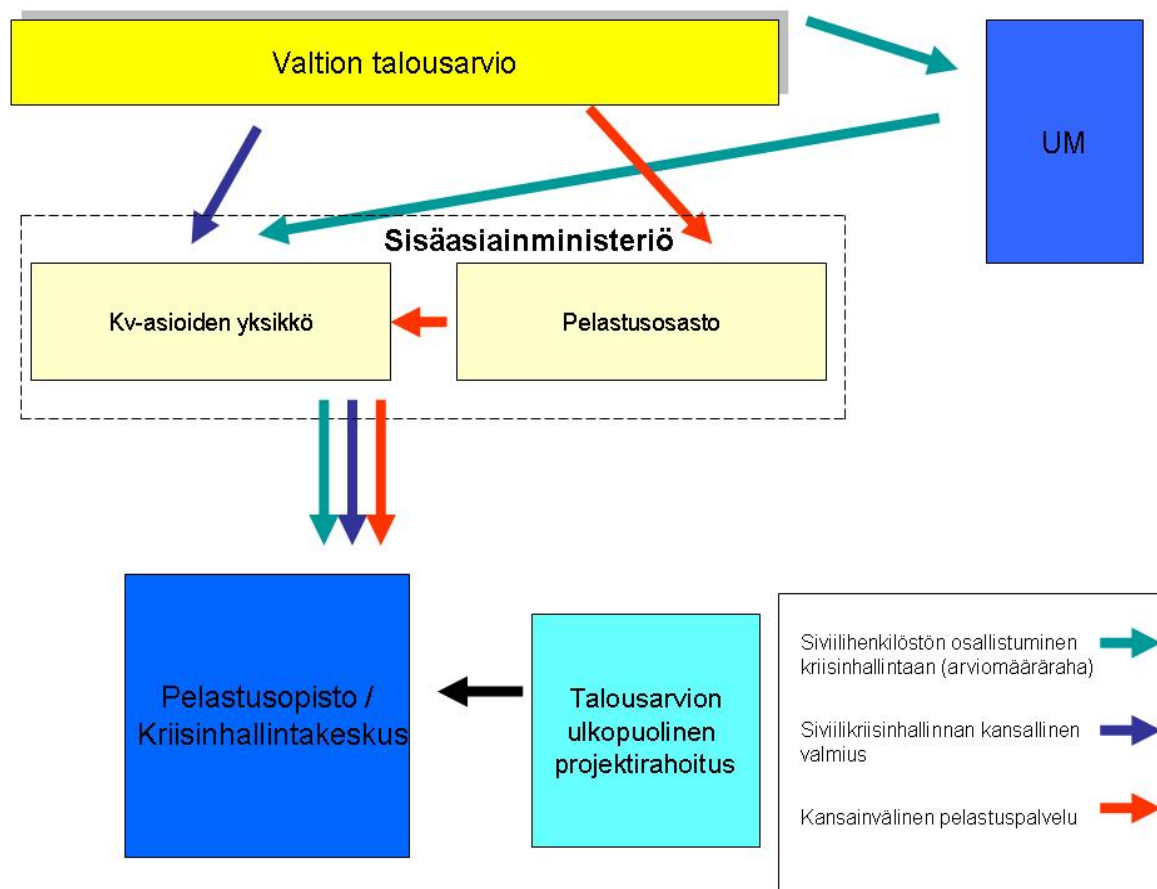
3. Pelastusopiston hallintopäällikkö
 - ratkaisee työaikakorvaukset ja palkasta perinnät
 - hyväksyy palvelukeskukseen menevät palkkojen muutosilmoitukset
 - ratkaisee työterveyshuoltoa koskevat asiat
 - ratkaisee Pelastusopiston yhteistä henkilöstön kehittämistä ja työhyvinvointia koskevat asiat
 - ratkaisee omaisuuden poistamista ja tileistä poistoa koskevat asiat
 - hyväksyy henkilöstö- ja taloushallintoon liittyvät sopimukset ja hakemukset vuosilomakorvaukset

Taloushallinto ja rahoitus

Taloushallinnon näkökulmasta tarkasteltuna Pelastusopistossa on hoidettu Kriisinhallintakeskuksen ulkoinen kirjanpito ja sisäinen laskenta osana Pelastusopiston kirjanpitokokonaisuutta. Pelastusopisto on tällä hetkellä oikeellisuuden ja laillisuuden näkökulmasta vastuussa Kriisinhallintakeskuksen kirjanpidosta, johon käytettävä työaika on huomattava liittyen pääasiassa Kriisinhallintakeskuksen moniulotteiseen ja haastavaan rahoituskenttään. Kriisinhallintakeskus sisältyy Pelastusopiston

tilinpäätökseen - viraston tilinpäätöksen tekoon Kriisinhallintakeskuksen henkilöstö ei tällä hetkellä osallistu muutoin kun kirjanpidon avustavien teknisten korjausten osalta. Pelastusopistossa on osallistuttu vahvasti Kriisinhallintakeskuksen sisäisen raportointiin, ulkoiseen raportointiin, sidosryhmäraportointiin (UM), tulosohjausasiakirjojen laatimiseen, budjetointiin ja muihin asiantuntijaosaamista vaativiin tehtäviin.

Kriisinhallintakeskuksen rahoitus tulee useilta eri momenteilta ja hallinnonaloilta ja tämä on tehnyt ennen suhteellisen yksinkertaisen Pelastusopiston oman ulkoisen kirjanpidon ja sisäisen laskennan monimutkaisemmaksi. Siviilikriisinhallinnan kansallisen valmiuden määräraha (n. 1,2 milj. euroa), josta maksetaan mm. koulutus ja rekrytointi on Kriisinhallintakeskuksen perusmääräraha, jonka lisäksi UM antaa käyttöoikeuden omaan arviomäärärahaansa, josta maksetaan ulkomaille lähetettävien asiantuntijoiden palkat ja henkilökohtaiset varusteet. Kriisinhallintakeskuksen vastuulle on myös siirretty ministeriöstä kansainvälisen pelastustoimen valmius, jonka rahoittamiseen tulee erillinen määräraha. Näiden lisäksi rahoituslähteinä ovat valtion talousarvion ulkopuoliset kansalliset ja kansainväliset rahoituslähteet. Tällä hetkellä Kriisinhallintakeskuksella ei juuri ole maksullista palvelutoimintaa.



Henkilöstöhallinto

Kriisinhallintakeskus tukeutuu oman henkilöstön henkilöstöhallinnon osalta Pelastusopiston henkilöstöhallintopalveluihin. Käytännössä palvelua antavat hallintopäällikkö ja henkilöstösihteeri, koska muita resursseja henkilöstöhallinnossa ja -kehittämisessä Pelastusopistossa ei ole. Siviilikriisinhallinnan asiantuntijoiden palvelussuhdeasiat Kriisinhallintakeskus hoitaa täysin itsenäisesti. Kyseisen toiminnan resurssisuuruus on esimies mukaan lukien kuusi henkilöä (henkilöstöjohtaja, 2 henkilöstösuunnittelijaa, 2 henkilöstösihteeriä ja logistiikka-assistentti; näistä 1 henkilöstösuunnittelija on määräaikaisessa työsuhteessa). Nykyinen Kriisinhallintakeskuksen henkilökunta on kahta poikkeusta lukuun ottamatta sijoitettu Pelastusopiston tukihenkilöstöä koskevaan palkkausjärjestelmään, joka on vuonna 2006 tapahtuneen palkkausjärjestelmän käyttöönoton yhteydessä suunniteltu palvelemaan Pelastusopiston tarpeita.

Pelastusopiston työterveyspalvelut tuottaa ulkopuolinen palveluntuottaja (Terveystalo Oy). Palveluntuottajan kanssa on tehty kaksi toimintasuunnitelmaa, toinen Pelastusopistoa varten ja toinen siviilikriisinhallintaoperaatioihin lähteviä asiantuntijoita varten. Koska Pelastusopisto on yksi virasto/asiakas, on laskutusta pyritty selkiyttämään 1.8.2008 lähtien siten, että ”peruspelastusopistolaiset” tulevat yhteen laskuerittelyyn, Kriisinhallintakeskuksen henkilöstö Kuopiossa toiseen ja kolmanteen siviilikriisinhallinnan asiantuntijat. SKH- asiantuntijoiden oikea laskutus on erityisen tärkeää sen vuoksi, että nämä kustannukset maksetaan UM:n rahoista. Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksen (Palkeet) kanssa on tehty yksi palvelusopimus. Palkeissa yksi palveluasiantuntija hoitaa Pelastusopiston tallennustehtävät, toinen siviiliasiantuntijoiden tallennustehtävät. Palvelusopimuksessa yhteyshenkilöksi on määritelty Pelastusopiston henkilöstösihteeri, koska Palkeet haluaa hoitaa viraston asiat ”yhden luukun periaatteella”. Käytännössä Palkeiden kanssa asioita kuitenkin hoitavat myös Kriisinhallintakeskuksen skh- asiantuntijoiden henkilöstösihteeri sekä kv - pelastustoimen assistentti.

Poliisihallitus osallistuu henkilöstön rekrytointiprosessiin siten, että se toimittaa lausunnot niistä poliisihallinnon asiantuntijoista, joiden se katsoo parhaiten soveltuvan kyseessä oleviin tehtäviin. Ehdokasasettelu perustuu Kriisinhallintakeskuksen suorittamaan rekrytointihakuun siviilikriisinhallinnan poliisitehtäviin. Poliisihallinnossa työllistävä vaikutus on ajoittainen.

Muu yleishallinto

Kriisinhallintakeskus toteuttaa tällä hetkellä oman asiakirjahallinnon ja siihen liittyvän ohjeistuksen. Pelastusopisto on parhaillaan toteuttamassa tiedonhallintasuunnitelman uudistusta sekä SM:n hallinnonalan yhteisen sähköisen asianhallintajärjestelmän (ASDO) käyttöönottoa Pelastusopiston lähtökohdista. Tällöin Asdon käyttö koskisi myös Kriisinhallintakeskusta. Pelastusopisto on myös mukana valtion yhteisen talous-

ja henkilöstöhallinnon tietojärjestelmän (KIEKU) käyttöönottoon tähtäävässä hankkeessa, joka tulee vaikuttamaan merkittävästi sekä Pelastusopiston että Kriisinhallintakeskuksen palvelussuhdeasioiden hoitoon. Kriisinhallintakeskus on tietoinen meneillään olevista muutosprosesseista, muttei ole käytännön toiminnan tasolla osallistunut niihin.

Pelastusopisto ei ole toistaiseksi laskuttanut Kriisinhallintakeskusta talous-, henkilöstö- eikä yleishallinnon palveluista. Työajanseurainta on pidetty 1.3.2009 lähtien.

Tietohallintopalvelut ja tietoturva

Kriisinhallintakeskus tukeutuu Pelastusopistoon kaikissa tarvitsemissaan tietohallintopalveluissa. Luonteenomaista palveluille on, että palvelu tuotetaan Kriisinhallintakeskukselle samanlaisena, kuin se tuotetaan muutenkin Pelastusopistossa, jolloin Kriisinhallintakeskus osaltaan lisää volyymia. Investointi ja ylläpitokustannusten kohdentaminen Kriisinhallintakeskukselle tapahtuu suoraan hankinnan yhteydessä tai yhteisissä palveluissa omakustannehinnasta jyvittämällä volyymin mukaisesti.

Kriisinhallintakeskuksen tarvitsemia tietohallinnon tukipalveluja ovat

- työasemapalvelut (laitteet, ohjelmistot, levypalvelut, varmistukset, kehittäminen)
- lähituki ja käyttöoikeuksienhallinta
- Pelastusopiston perustietojärjestelmät ovat käytettävissä koko laajuudessaan
- lyhytkurssin hallintajärjestelmä (kurssimarkkinointi, ilmoittautumiset ja kurssihallinta)
- järjestelmien ylläpitopalvelut (WWW-sivut, asiantuntijarekisteri)
- tietoliikennepalvelut (dataliikenne SMCORE / julkinen Internet)
- viestintä ja yhteyspalvelut (sähköposti, vaihdepalvelu, numerointi, matkapuhelimet ja liittymä, Mobiiliposti).

Projekti- ja asiantuntijapalvelut erilaisine määrittely-, järjestelmä- ja käyttöönottohankkeineen sekä tiedonhallinnan kehittäminen joudutaan pääsääntöisesti nykyisin tekemään ilman asianmukaisia resursseja. Pelastusopiston tietohallinto on joutunut jättämään huomattavan määrän erilaisia kehitys- ja järjestelmien käyttöönottoprojekteja toteuttamatta. Näiden lisäksi myös Kriisinhallintakeskukselle tarvittavat asiantuntijapalvelut on osin jouduttu siirtämään tuonnemmaksi.

Tulevaisuudessa Haltik tulee tarjoamaan entistä suuremman osan Pelastusopiston ja Kriisinhallintakeskuksen perustietoteknisistä palveluista. Tämä ei tule vapauttamaan Pelastusopiston tietohallinnosta henkilötyötä ja ulkoistaminen on osin luonut uusia tehtäväkokonaisuuksia, jotka on kyettävä hoitamaan. Lisäksi Haltikin tarjoamat palvelut

eivät tule kattamaan kaikkia palvelutarpeita, joita on hankittava muilta palveluntuottajilta tai kyettävä tekemään itse. Tietohallintotyön suunnittelu- ja asiantuntijatehtävät on jatkossakin kyettävä hoitamaan itse, sillä moninaista substanssituntemusta vaativissa tehtävissä ei ole perusteltua tukeutua ulkopuolisiin palvelunostoihin.

Henkilötyö kohdentuu laskennallisen tukitarpeen mukaisesti. Vuonna 2009 laskennallinen tukitarve oli noin 7,3 henkilötyökuukautta. Pelastusopiston tietohallinto on hoitanut Kriisinhallintakeskuksen tietohallinnollisia tarpeita myös erillislaskutukseen perustuen siten, että toteuma 1.1. - 29.10.2009 on noin 150 tuntia.

Kriisinhallintakeskuksen tietoturvallisuuden hallinta (tiedonmistajuuus, tiedon saatavuus, aineiston luokittelu, henkilöstön tietoturvaluokitus, käytännön toimenpiteet ja ohjeistus) on yksi merkittävä jo lähitulevaisuudessa ratkaistava asia. Käytännön ongelmaksi on muodostunut myös se, että Kriisinhallintakeskus käsittelee runsaasti luottamuksellista aineistoa, jonka säilyttäminen ja käsittely Pelastusopiston tietojärjestelmissä on hankalaa. Asian huomioiminen edellyttää Kriisinhallintakeskuksen tiedonhallinnan prosessien kattavaa läpikäyntiä, tiedonluokittelua ja tätä tukevan tiedonkäsittely-ympäristön rakentamista Kriisinhallintakeskuksen toiminnoille, joissa tiedonkäsittelyä on tarve tehdä Pelastusopiston toiminnasta eroavin tietoturvasoin.

Hankintatoimi, materiaalihallinto ja tekniikka

Pelastusopiston hankintaorganisaatio on tällä hetkellä mitoitettu Pelastusopiston toiminnan tarpeiden mukaan. Kriisinhallintakeskus vastaa itse muiden kuin Pelastusopiston tuottamien palveluiden hankinnoista ja materiaalihallinnon kokonaisuuksista. Käytännössä tämä tarkoittaa asiantuntijoiden lähettämiseen ja FRF-toimintaan liittyviä hankintoja ja materiaalihallinnointia, joista vastuu uuden työjärjestyksen mukaisesti on Kriisinhallintakeskuksen johtajalla. Tarkempi organisointi ja vastuukysymyksistä sopiminen on tältä osin vielä tekemättä eikä resursseja tähän toimintaan ole myöskään osoitettu.

Hankintatoimi ja materiaalihallinto on Pelastusopistossa keskitetty pääasiassa tekniikan ja tietohallinnon vastuulle. Kriisinhallintakeskus tukeutuu niissä palveluissa, joiden tuottamisesta vastuu on Pelastusopistolla opiston hankintaorganisaatioon ja sopimuskumppaneihin. Tätä kautta myös hankintoihin liittyvät materiaalihallinto, käyttöomaisuuskirjanpito ja varastohallinta tuotetaan Pelastusopiston toimesta. Kriisinhallintakeskuksen hankinnat, jotka kuuluvat käyttöomaisuuteen, näkyvät Pelastusopiston käyttöomaisuutena. Vastuu käyttöomaisuus-kirjanpidosta on Pelastusopistolla. Käyttöomaisuuteen kirjattavien hankinnat tehdään Pelastusopiston materiaalihallintojärjestelmän kautta, jolla suoritetaan myös käyttöomaisuuden poistolaskenta. Käyttöomaisuuskirjanpidon osalta Kriisinhallintakeskuksen itse tuottama hankintatoimi ja materiaalihallinto ovat haasteellisia, sillä

Kriisinhallintakeskuksen toiminta on tältäkin kannalta katsottuna osa Pelastusopiston toimintaa.

Muut tekniikkaan rinnasteiset palvelut Kriisinhallintakeskukselle ovat kiinteistöön, työhuoneisiin, kalusteisiin, kuljetuksiin, VIRVE –puhelimien parametroiintiin, varusteiden luovutukseen, pienhankintoihin, tilausten ja tavaroiden vastaanottoon sekä käyttöomaisuuskirjanpitoon liittyviä tehtäviä. Erilaisista muutostöistä aiheutuvista kuluista (järjestelmät ja henkilötö) ja konsultointipalveluista käyttöomaisuuden, irtaimiston ja materiaalihallinnon järjestelmiin vastaa Kriisinhallintakeskus. Pelastusopiston vastuulla oleviin palveluihin liittyvien hankintatoimen ja materiaalihallinnon osalta Kriisinhallintakeskus on volyymitekijä, sillä palvelut tuotetaan Pelastusopiston toiminnan osana. Kriisinhallintakeskuksessa työskentelee yksi logistiikka-assistentti, jonka vastuulla on Kriisinhallintakeskuksen käytännön hankintatoimi skh -asiantuntijoiden logististen hankintojen osalta.

Pelastusopiston työjärjestyksen mukaan Kriisinhallintakeskuksen johtajalla on ratkaisuvallta EU kynnysarvot alittaviin hankintoihin ja sopimuksissa, joiden vaikutukset kohdistuvat ainoastaan Kriisinhallintakeskuksen lakisääteiseen tehtäväalueeseen. Kriisinhallintakeskuksen johtajalla on velvollisuus ennen sopimusten tekemistä varmistaa Pelastusopiston tukipalvelujen riittävyys ja kapasiteetti aina kunkin sopimuksen toteutumisen osalta.

Logistisen ja materiaallisen tuen osalta Kriisinhallintakeskus tukeutuu myös poliisin tekniikkakeskukseen kaikkien lähetettävien ammattiryhmien osalta. Tuella on merkittävä vaikutus poliisin tekniikkakeskukselle.

Myös hankintatoimen ja materiaalihallinnon osalta Pelastusopiston ja Kriisinhallintakeskuksen välisen toimivan rajapinnan määrittäminen edellyttää vielä jatkotyötä. Kyseiseen tehtävään ei ole kuitenkaan voitu ainakaan lyhyellä aikavälillä osoittaa käytännön henkilöresursseja.

Haasteet

Kriisinhallintakeskuksen keskeisimpien tehtävien toimintaympäristö on hyvin poikkeava Pelastusopiston toimintaympäristöstä myös hallinnollisesta näkökulmasta tarkasteltuna. Kriisinhallintakeskuksen toimintojen vahvistuminen olisi jo nykyisin edellyttänyt Pelastusopiston hallintohenkilöstön lisäämistä, jos näitä tehtäviä olisi haluttu tai haluttaisi toteuttaa alkuperäisen lähtökohdan mukaisesti Pelastusopiston toimesta. Lisäksi jo nykyistenkin Kriisinhallintakeskuksen tukipalvelutehtävien hoitaminen Pelastusopiston tukipalvelujen toimesta on vaatinut tehtävien jättämistä tekemättä tai siirtämistä tulevaisuuteen. Esimerkiksi tietohallinnossa on jouduttu jättämään tekemättä osa Pelastusopiston koulutukseen liittyvistä tietohallinnon kehittämistehtävistä. Vastaavasti myös Kriisinhallintakeskuksen tarvitsemia tietohallinnon tukipalvelutoiveita ei ole pystytty kaikilta osin toteuttamaan olemassa

olevin resurssein. Esimerkiksi matkasihteerin työajasta noin puolet liittyy Kriisinhallintakeskuksen henkilöstön ja ulkopuolisten luennoitsijoiden matka-asioiden selvittelyyn ja matkasihteerille suunnitellut taloushallinnon uudet tehtävät on jouduttu lykkäämään tulevaisuuteen.

Toiminnallisten eroavuuksien vuoksi tukipalveluiden yhteensovittaminen on osoittautunut monimutkaiseksi ainakin Pelastusopiston näkökulmasta tarkasteltuna. Esimerkiksi nykyiset palvelusopimukset (mm. Terveystalo, Palkeet) eivät sellaisinaan palvele riittävästi Kriisinhallintakeskuksen tarpeita. Jos sama palvelusopimus halutaan saada toimivaksi Pelastusopiston, Kriisinhallintakeskuksen ja palvelun tarjoajien näkökulmasta, vaatii se kompromisseja kaikilta kolmelta taholta. Kompromissit taas johtavat siihen, etteivät palvelut välttämättä toimi kenenkään näkökulmasta tavoitteiden mukaisesti. Yhden palvelusopimuksen politiikka on myös johtanut laskutuksen monimutkaistumiseen ja lisätyöhön sekä Pelastusopistolla että palvelun tuottajilla. Näiltä osin on jo kuitenkin käynnistetty oikeansuuntaiset toimenpiteet yhteistyössä palveluntuottajien kanssa toiminnan kehittämiseksi.

Kriisinhallintakeskuksen tehtävät poikkeavat huomattavasti oppilaitoksen tehtävistä. Tämä on johtanut mm. siihen, että Kriisinhallintakeskuksen henkilöstön sijoittaminen Pelastusopiston palkkausjärjestelmään on osin haasteellista.

Tietyt Kriisinhallintakeskuksen perustehtävät poikkeavat luonteeltaan ns. virastotason perustehtävistä. Näiltä osin on kuitenkin syytä ottaa huomioon, etteivät kyseisten tehtävien poikkeuksellisuus/haastavuus sinänsä poistu.

Yhteenvedona voidaan todeta, että keskeisimmäksi haasteeksi muodostuu hallinnollisten resurssien niukkuus. Viimeksi mainittua korostaa se, että Kriisinhallintakeskuksen keskeisimpien tehtävien toimintaympäristö on hyvin poikkeava Pelastusopiston toimintaympäristöstä. Resurssitilanteen yhteydessä on syytä ottaa huomioon myös se, että Pelastusopiston hallinnolliset resurssit ovat ylipäätensä jo alun perin mitoitettu noin 400 oppilaan suuruisen oppilaitoksen tarpeisiin, jolloin jo alun perin niiden määrä on ollut varsin maltillinen.

5 Yhteistyö ja toimintamallit eri sidosryhmien kanssa

Nykytila

Kriisinhallintakeskuksen yhteistyössä ja sidosryhmätoiminnassa on useita ulottuvuuksia, jotka voidaan jakaa kansainväliseen, kansalliseen ja alueelliseen. Kriisinhallintakeskuksen eri sektoreilla on laajaa poikkihallinnollista ja hallinnon

ulkopuolista yhteistyötä. Kriisinhallintakeskuksen sidosryhmäverkosto on hyvin erilainen kuin Pelastusopiston.

Koulutussektorin yhteistyö kansainvälisessä viiteryhmässä tapahtuu muiden vastaavien instituutioiden kanssa, kuten mm. European Group on Training (EGT) ja Euroopan turvallisuus- ja puolustusakatemia (ESDC = European Security and Defense College). Näiden kanssa on yhteisiä koulutuksia ja projekteja. Muita yhteistyötahoja ovat YK:n koulutussektori (Integrated Training Services ja Best Practices Unit) ja YK:n koulutuksen ja tutkimuksen instituutti (UNITAR - UN Institute for Training and Research) sekä humanitaarisen toiminnan ja pelastustoiminnan koulutuksessa YK:n humanitaarisen avun toimisto (OCHA = Office for the Coordination of Humanitarian Affairs). EU:n puolella kansainvälisen pelastustoimen koulutusyhteistyö on EU-mekanismien pelastuspalvelun kanssa. Räättälöityä koulutusta tarjotaan esimerkiksi EU:n humanitaarisen avun toimistolle (ECHO = European Commission Humanitarian Aid).

Sisäasiainministeriön hallinnonalan sisällä yhteistyö poliisin, rajavartiolaitoksen ja pelastustoimen kanssa on kiinteää. Esimerkkinä yhteistyöstä ovat vuonna 2009 järjestetyt koulutukset yhteistyössä Poliisiammattikorkeakoulun (UN/EU Civilian Police Course, poliisihallituksen henkilöarviot lähetettävistä poliisin asiantuntijoista ja poliisin tekniikkakeskuksen logistinen tuki) ja Raja- ja Merivartiokoulun (Integrated Border Management Pilot Course) kanssa. Yhteistyötahoja ovat edellä mainittujen lisäksi SM:n eri osastot, alueelliset pelastuslaitokset, sosiaali- ja terveysministeriö sekä informaatio- ja suojeluteknologian yritykset. Koulutuksen puolella myös Suomen Punainen Risti (SPR) on yksi yhteistyötahoista.

Henkilöstösektorin toiminnassa yhteistyötahoja ovat sisäasiainministeriön ohjaavan yksikön lisäksi pelastusosasto ja poliisiosasto sekä Poliisihallitus. Lisäksi ministeriön kautta yhteistyötä tehdään siviilikriisinhallinnan rekrytointeihin ja operaatioihin liittyvissä asioissa ulkoasiainministeriön ja oikeusministeriön kanssa sekä Suomen EU- ja YK-edustustojen kanssa. Yhteistyötä tehdään EU:n siviilikriisinhallinnan suunnitteluosaston (CPCC = Civilian Planning and Conduct Capability) kanssa. Tilanteen vaatiessa yhteistyötä tehdään niiden siviilikriisinhallintaoperaatioiden kanssa, joissa Kriisinhallintakeskuksen nimittämät asiantuntijat työskentelevät. Pelastustoimen ja humanitaarisen toiminnan nopeat tehtävät edellyttävät kiinteää yhteistoimintaa EU:n informaatiokeskuksen (EU MIC = EU Monitoring and Information Centre) ja OCHA:n tilannekeskuksen kanssa. Valmiuden ylläpito edellyttää yhteistoimintaa valtioneuvoston tilannekeskuksen, Helsinki-Vantaalla sijaitsevan materiaalivaraston ja eri lentopalvelujen tuottajien kanssa. Muita yhteistyötahoja ovat myös YK ja Etyj. Muita operatiiviseen toimintaan läheisesti liittyviä yhteistyötahoja ovat puolustusvoimat (Maavoimien esikunta ja Porin prikaati), Terveystalo, Tulli, valtioneuvoston tilannekeskus ja eri maiden suurlähetystöt.

Tutkimus- ja kehittämistoiminnan yhteistyö tapahtuu Tampereen yliopiston/Rauhan ja konfliktitutkimuslaitoksen (TAPRI), Maanpuolustuskorkeakoulun (MPKK),

Ulkopoliittisen instituutin, Crisis Management Initiativen (CMI) ja Ahvenanmaan Rauhantutkimusinstituutin kanssa. Kansainvälisistä yhteistyökumppaneista mainittakoon mm. London School of Economics and Political Sciences-yliopisto.

Kriisinhallintakeskus ja Puolustusvoimien kansainvälinen keskus perustivat vuonna 2008 kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan osaamiskeskuksen, joka järjestää yhteisiä koulutuksia. Edellä mainittujen lisäksi Kriisinhallintakeskuksen erillisrahoitteisissa hankkeissa on laaja joukko kansainvälisiä ja kansallisia yhteistyötahoja.

Kansalaisjärjestöt ovat luonnollisesti myös tärkeä sidosryhmä Kriisinhallintakeskuksen toiminnassa ja siinä yhteistyö tapahtuu pääasiassa kansalaisten konfliktinehkäisyverkoston (KATU) kanssa, joka toimii kansalaisjärjestöjen katto-organisaationa siviilikriisinhallintaan keskittyvien kansalaisjärjestöjen toiminnassa. Yhteistyön muotona ovat pääasiassa yhteiset seminaarit ja tapaamiset.

Haasteet

Kriisinhallintakeskus on haluttu yhteistyökumppani sekä eri hallinnonalojen että kansainvälisten toimijoiden taholta. Se osoittaa Kriisinhallintakeskuksen täyttävän toiminnallaan aikaisemmin puuttuvaa toimintasektoria. Tarjonta yhteistyöhön eri tahojen kautta on nykyisiä voimavaroja suurempi. Tämä on positiivinen haaste, josta on hyötyä Kriisinhallintakeskuksen ydintoiminnoille ja osaamiskeskuskehitykselle. Kriisinhallintakeskuksen toimintamalli ja –käytäntö yhteistyötahojen kanssa on itsenäinen Pelastusopistosta. Jotkut yhteistyösopimukset vaativat Pelastusopiston mukanaoloa sopimusosapuolena, joka puolestaan eri toimialueen toimijana ei ole luonteva ratkaisu sopimusosapuolen näkökulmasta.

6 Kansainvälinen vertailu

Euroopan Unionin yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan (YTPP) siviilivalmiuksien toimintavalmiudesta jäsenvaltioissa annetun tilannekatsauksen⁹ mukaan ainoastaan Suomi on laatinut valtioneuvoston hyväksymän siviilikriisinhallinnan kansallisen strategian. Suomen lisäksi kolmella muulla EU-jäsenmaalla on erillinen lainsäädäntö liittyen siviilikriisinhallintaan. Jotkut jäsenvaltiot ovat ilmoittaneet hyväksyvänsä tällaiset paketit piakkoin tai tarkastelevansa parhaillaan mahdollisuutta hyväksyä niitä.

Siviilikriisinhallintakoulutukseen vahvasti panostavia erityisyksiköjä on kolmessa jäsenvaltiossa (Suomi, Saksa ja Ruotsi) ja rekrytointiin keskittyviä yksiköjä neljässä (Suomi, Saksa, Ruotsi ja UK). Ainoastaan Suomen Kriisinhallintakeskukselle kuuluu

⁹ Asiakirja 15842/09; Tilannekatsaus ETPP-operaatioihin lähetettävän siviilihenkilöstön toimintavalmiuteen saattamisen helpottamisesta jäsenvaltioissa, 12.11.2009

koulutuksen ja rekrytoinnin lisäksi myös tutkimus- ja kehittämistehtävät sekä kansainvälisen pelastustoimen operatiiviset tehtävät.

Saksan Zentrum für Internationale Friedenseinsätze (ZIF) on kansalaisjärjestö, joka on rakenteeltaan yksityinen yritys, mutta jonka ainoa osakas on Saksan valtio. Saksassa sisäministeriö vastaa edelleen poliisien lähettämisestä siviilikriisinhallintatehtäviin, koska ZIF ei asemansa takia voi toimia työnantajana poliisihenkilöille. Saksassa on ongelmana myös se, että mikäli valtio toimisi työnantajana pidempään kuin vuoden, henkilöllä olisi oikeus vakituiseen työpaikkaan. Rahoitus sisältyy nykyisellään sisäministeriön budjettiin (oli aiemmin ulkoministeriöllä, mistä siirrettiin SM:lle).

Ruotsin Folke Bernadotte Academy (FBA) on ulkoasiainministeriön alainen valtion virasto ja saa rahoituksen ulkoministeriöltä kehitysyhteistyön määrärahoista. Ruotsissa poliisin ja oikeusalan (tuomarit, syyttäjät, vankeinhoidon ammattilaiset) asiantuntijat rekrytoidaan ja lähetetään siviilikriisinhallintatehtäviin edelleen ao. viranomaisen toimesta. Ruotsin kokemusten mukaan päällekkäisyyksiä tapahtuu esimerkiksi ehdokasasetteluissa, koska toimijoita on useita. Ruotsissa MSB (Swedish Civil Contingency Agency) vastaa lähinnä Kriisinhallintakeskuksen kansainvälisen pelastustoiminnan operatiivista puolta (osallistuu myös CSDP -operaatioiden tukitehtäviin). MSB toimii Ruotsin puolustusministeriön alaisuudessa.

Sekä Saksassa että Ruotsissa poliisit ovat suurin siviilikriisinhallintaan osallistuva henkilöstöryhmä, ja poliisit koulutetaan, rekrytoidaan ja hallinnoidaan erillään muusta siviilikriisinhallinnasta poliisihallinnon alaisuudessa.

Iso-Britannian Stabilisation Unit (SU) on kansainvälisen kehityksen ministeriön, ulkoasiainministeriön ja puolustusministeriön yhteinen yksikkö. SU hoitaa useimmat edellä mainituista tehtävistä. Britannian kansainväliset poliisitoiminnot ovat hajautettuna neljän hallinnon alle, jotka eivät liiemmästi kommunikoi tai vaihda kokemuksia keskenään. Tämä on ongelmallista, koska esimerkiksi poliisi ei pysty koordinoimaan omia resurssejaan. Ongelmalliseksi koetaan myös se, että koulutus on ulkoistettu, jolloin koulutus ja rekrytointi eivät kohtaa toisiaan.

Kotimaan valmiuksien osalta Suomen malli on tunnustettu toimivaksi kansainvälisellä tasolla. Kriisinhallintakeskus toimii sisäasiainministeriön alaisuudessa yhden luukun -periaatteella, mikä mahdollistaa koulutuksen ja rekrytoinnin synergioiden hyödyntämisen. Koulutuksen ja rekrytoinnin välinen suhde korostuu jo koulutettavien valinnassa, jonka on heijastettava pitkän tähtäimen tavoitteita Suomen osallistumisesta siviilikriisinhallintaan.

Eurooppalainen yksityinen asiantuntijayhteisö (ECFR) on vertailussaan arvioinut Suomen Euroopan parhaaksi maaksi siviilikriisinhallinnan valmiuksien kehittämisessä. Vertailussa käytettiin seitsemää eri kategoriaa, joiden mukaan maat arvioitiin. Näitä

olivat muun muassa koulutusjärjestelmä, suunnittelu, henkilöstön rekrytointi ja harjoittelu. Suomi oli vertailussa paras.¹⁰

7 Kehittämismvaihtoehdot ja niiden vaikutukset

7.1 Nykytilanteen keskeisimmät haasteet

Aikaisemmin työryhmän raportissa kuvatun tavoin Kriisinhallintakeskus on osa Pelastusopistoa, mikä konkretisoituu erityisesti hallinnollisen henkilökunnan ja hallintoprosessien sekä toimitilojen yhteiskäyttönä tietyiltä osin. Opetushenkilöstön osalta yhteistyötä ei toimintojen eroavaisuuksien juuri ole. Yhteiskäytön osalta voidaan kokonaisuutena tarkastellen todeta, ettei sen laajuus ole perustoimintojen erilaisuuden johdosta kovinkaan laajaa painottuen hallinnolliseen toimintaan.

Työryhmä on kuvannut nykymallin ja sen keskeisiä haasteita varsin yksityiskohtaisesti aiemmin raportin luvuissa 3-5. Keskeisiä haasteita ovat sekä toiminnallisen puolen että yhteisten tukipalveluiden osalta taloudellisten ja henkilöstöresurssien vähäisyys sekä jo ahtaaksi käyneet toimitilat. Lisäksi nykyinen tulohajautusprosessi ja prosessissa vaikuttavien useiden toimijoiden määrä on koettu keskeiseksi haasteeksi aiheuttaen yhteensovittamisongelmia. Niin ikään menettelytapasäännösten puuttuminen Kriisinhallintakeskuksen ja Pelastusopiston yleishallinnosta vastaavien yksiköiden ja virkamiesten välisessä toiminnassa ja vastuunjaossa on todettu haastavaksi. Viimeksi mainittu koskee myös Pelastusopiston rehtorin ja Kriisinhallintakeskuksen johtajan välistä ratkaisovaltaa. Haasteeksi koettiin myös etenkin Kriisinhallintakeskuksen taholta Kriisinhallintakeskuksen toimintaprofiilin hämärtyminen osana Pelastusopistoa kansainvälisestä ja kansallisesta näkökulmasta tarkasteltuna.

Työryhmän näkemyksen mukaan keskeisin tulohajautuksellinen haaste on useiden eri tulohajautus tahojen määrä ja tulohajautuksen yhteensovittaminen. SM/PEO vastaa Pelastusopiston tulohajautuksesta pitäen sisällään myös virastotason ohjauksen esimerkiksi tuottavuusohjelman täytäntöönpanon ja hallinnonalan yhteiset kehittämishankkeet. SM/KVY vastaa vastaavasti Kriisinhallintakeskuksen tulohajautuksesta ja useiden eri tahojen Kriisinhallintakeskukselle asettamien lähinnä toiminnallisten tavoitteiden ja odotusten yhteensovittamisesta. SM/KVY:n tulee huomioida tavoitteita asettaessaan myös SM/PEO:n kansainväliselle pelastuspalvelulle tekemät linjaukset sekä poliisiosaston ja Poliisihallituksen tarpeet ja näkemykset. UM on yksi Kriisinhallintakeskuksen toiminnan merkittävistä rahoittajista, oikeusministeriöllä on omat koulutustarpeensa. Tulohajautuksessa huomioitavien tahojen

¹⁰ [Can the EU rebuild failing states? A review of Europe's civilian capacities](#), by ECFR's security experts Daniel Korski and Richard Gowan

määrä näkyy myös Kriisinhallintakeskuksen rahoituksessa: määrärahaa tulee useista eri lähteistä pääsääntöisesti vuodeksi kerrallaan, mikä tekee toiminnan pitkäjänteisen tavoiteasetannan haastavaksi. SM/PEO:n ja Pelastusopiston välinen tulohajautus ja -menettelyt ovat sen sijaan vakiintuneet ja selkeät.

Edellä kuvatun kaltaisen toiminnan tulohajautuksessa on työryhmän arvion mukaan jo yleisenä vaarana se, että varsinainen tavoitteiden, toiminnan ja resurssien kokonaisvaltainen tulohajautus painottuu liikaa rahoituksen ja resurssien haasteisiin ja niukkuuteen. Rahoitukseen liittyvistä tarpeista ja odotuksista muodostuu helposti oma prosessinsa ohi varsinaisen tulohajautuksen tai ainakin sen rinnalle. Kriisinhallintakeskuksen rahoituksesta yli 86 % tulee ulkoasiainministeriöstä, joka ei ole varsinainen tulossopimusosapuoli. Sisäasiainministeriö rahoittaa noin 7 % Kriisinhallintakeskuksen kokonaismenoista, ml. kansainvälisen pelastuspalvelutoiminnan rahoituksen. Huomattava rahoitusosuus muodostuu myös alueellisesta EU-rahoituksesta, jolla rahoitetaan muun muassa koko keskuksen yhdeksi tehtävälueeksi kuvattu tutkimus- ja kehittämistoiminta. Tälläkään rahoituksella ja sen tuottamalla toiminnalla ei työryhmän arvion mukaan ole suoraa yhteyttä tulohajautukseen, -neuvotteluihin ja -sopimukseen.

Toisaalta jo nykyisin tulohajautusprosessiin usein kuuluu esimerkiksi palvelukeskustyyppisessä toiminnassa usean eri tahon toiveiden ja odotusten sekä rahoituksen yhteensovittamista. Tämän johdosta SM/KVY:n toimintaympäristöä ei voida työryhmän näkemyksen mukaan arvioida olevan poikkeuksellisen haastava. Kriisinhallintakeskuksen tulohajautuksen monitahoisuus ei myöskään vaikuttaisi mm. työryhmän asiantuntijakuulemisten perusteella heijastuvan ulospäin Kriisinhallintakeskuksen tai sisäasiainministeriön yhteistyökumppaneille.

Yhteisissä tukipalveluissa ongelmia aiheuttavat muun muassa se, että Kriisinhallintakeskuksen tukipalvelutehtäviä hoidetaan Pelastusopiston tukipalvelutehtävien toimesta. Tästä on käytännössä seurannut se, että resurssisysteemiä useilla toimintasektoreilla esimerkiksi tietohallinnossa on jouduttu jättämään tekemättä osa Pelastusopiston muuhun toimintaan liittyvistä kehittämistehtävistä. Ongelmat kohdistuvat erityisesti kyseisiin tehtäviin osoitettujen resurssien vähyyteen: Pelastusopiston hallinto-organisaatio on huomattavan kuormitettu hoitamaan sekä Pelastusopiston että Kriisinhallintakeskuksen hallinnolliset ja taloudelliset tehtävät. Nykytilassa Pelastusopisto ei pysty kehittämään omia hallinnollisia toimintojaan eikä Kriisinhallintakeskus saa kaikilta osin toivomiaan palveluita. Lisäksi myös Kriisinhallintakeskuksen osalta on jouduttu jättämään kehittämistehtäviä tekemättä erityisesti tietohallinnon osalta. Resurssien vähyyksellä ilmenee talous- ja henkilöstöhallinnon tehtävien ohella myös hankintatoimen ja materiaalihallinnon tehtävissä. Kriisinhallintakeskuksen ja Pelastusopiston toimintaympäristöjen erilaisuus heijastuu haasteena mm. palvelusopimuksiin, jotka eivät Pelastusopiston toiminnallisesta näkökulmasta tehtynä sovellu parhaalla mahdollisella tavalla Kriisinhallintakeskukselle. Toisena esimerkkinä toimintaympäristöjen erilaisuuksien

vaikutuksesta käytännön toimintaan voidaan mainita, että Pelastusopiston palkkausjärjestelmä ei sovellu kovin hyvin Kriisinhallintakeskuksen henkilöstölle.

Työryhmän näkemyksen mukaan nykytilanteen haasteiden yhteydessä on selkeästi todettava se, ettei asiantuntijakuulemisissa tuotu esille nykyiseen hallinnolliseen asemaan liittyviä merkittäviä ongelmia toiminta- tai yhteistyönäkökulmasta. Viimeksi mainittujen osalta keskeiseksi haasteeksi nähdään toimintaresurssien riittävyys jo nykyisin ja etenkin toiminnan mahdollisesti kasvaessa nykyisestä.

7.2 Kehittämismvaihtoehdot ja niiden tarkastelun lähtökohdat

Kriisinhallintakeskukselle etsittävien ja esitettävien kehittämismvaihtoehtojen tulisi lähtökohdiltaan laajasti tarkasteltuna pohjautua toimintamalliin, joka parhaiten vastaisi sekä kansallisen toiminnan ja kotimaan valmiuksien että muuttuvan haasteellisen ja monimuotoisen kansainvälisen kriisiympäristön edellytyksiä ja vaatimuksia. Työryhmän jo aikaisemmin kuvaamin tavoin siviilikriisinhallinta on osa Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa ja osallistumista kansainväliseen monenväliseen yhteistyöhön kriisi- ja konfliktialueilla. Sen mukaisesti kehittämismvaihtoehtojen ja kansallisten mallien tulisi heijastaa ainakin pitemmällä aikavälillä kansainvälistä toimintaa ohjaavia kotimaan poliittisia ja strategisia linjauksia.

Käytännöllisemmällä tasolla Kriisinhallintakeskuksen hallinnollisen aseman järjestämisen lähtökohdana tulee olla sen perustehtävien (koulutus, rekrytointi ja tutkimus- ja kehittämistoiminta sekä kansainvälisen pelastustoiminnan operatiiviset valmiudet) mahdollisimman laadukas ja kustannustehokas toteuttaminen. Työryhmän tarkastelun lähtökohdana on ollut Kriisinhallintakeskuksen toiminnan laajuus nykymuodossaan, mutta työryhmä on tarkastelussaan huomionnut myös toiminnalle asetetut pitemmän aikavälin strategiset linjaukset ja mahdolliset toiminnan kasvattamiselle asetetut tosiasialliset paineet. Kriisinhallintakeskuksen hallinnollisen aseman eri järjestämismvaihtoehtojen on tarkoituksenmukaista etenkin kansainvälisen toimialan toimintaympäristön ja siihen kytkeytyvien poliittisluonteisten tarpeiden johdosta tarkastella sekä lyhyellä että pidemmällä aikavälillä (yli viisi vuotta).

Työryhmän näkemyksen mukaan laajasti tarkasteltuna Kriisinhallintakeskuksen hallinnollisen aseman järjestämiseksi on nähtävissä useita vaihtoehtoja. Vaihtoehdot voidaan kiireellisyyden ja vaihtoehdon toteutuksen edellytysten tarkempaa arviointia ja yhteistyötä varten erotella muun muassa seuraavasti:

- välittömät pääasiassa hallinnolliset ratkaisut (talousarviovuoden ja tulossopimuskauden aikana)
- hallinnon normaalissa tulossopimus- ja työjärjestysmenettelyssä sekä oikeussäännöksillä toteutettavat kehittämismvaihtoehdot (tulohajaus-, kehys- ja TTS -menettelyssä, 1-3 vuotta)

- muut pitemmän aikavälin toimintavaihtoehdot mukaan lukien innovatiiviset rakenteelliset mallit ja mahdollisuudet.

Työryhmän toimeksiantoan liittyen kehittämissvaihtoehtojen tarkastelussa on keskitytty kahteen ensiksi kuvattuun kokonaisuuteen. Pitemmän aikavälin vaihtoehtoja on kuitenkin etenkin niiden perustoimintoihin liittyvien vaikutusten sekä toimintaympäristön muutosten johdosta katsottu tarkoituksenmukaisena tarkastella omana kokonaisuutena.

Kriisinhallintakeskuksen hallinnollisen aseman järjestämiseksi on nähtävissä kaksi päävaihtoehtoa. Ensimmäisen vaihtoehdon mukaan hallinnollinen asema säilytetään nykyisen mukaisena tietyin tarkennuksin ja kiireellisimpiin haasteisiin puuttamalla. Toinen vaihtoehto on eriyttää Pelastusopisto ja Kriisinhallintakeskus selkeästi toisistaan omiksi virastoikseen.

Myöskään työryhmän toteuttamissa asiantuntijakuulemisissa ei noussut esille edellä mainittujen mallien lisäksi muita selkeitä vaihtoehtoja Kriisinhallintakeskuksen hallinnollisen aseman järjestämiseksi. Asiantuntijakuulemisissa ei myöskään otettu kantaa järjestämistapaan vaan korostettiin sitä, että Kriisinhallintakeskuksen perustoiminnot on turvattava hallinnollisen aseman järjestämistavasta huolimatta. Jo työryhmän asettamiskirjeessä mainituin tavoin tarkastelun lähtökohtana on ollut toimintojen toteuttaminen kaikissa vaihtoehdoissa sijaintipaikkakunnan osalta Kuopiossa.

Työryhmän aikaisemmin tarkemmin kuvaamalla tavalla tietyt Kriisinhallintakeskuksen perustehtävät poikkeavat luonteeltaan ns. virastotason perustehtävistä. Vaihtoehtojen tarkastelussa on kuitenkin syytä ottaa huomioon, etteivät kyseisten tehtävien poikkeuksellisuus/haastavuus sinänsä poistu. Kriisinhallintakeskuksen lähettämien asiantuntijoiden määrän kasvu esimerkiksi nykyisestä 150:stä 250:een ei luo tarvetta Kriisinhallintakeskuksen hallinnollisen henkilökunnan määrän huomattavalle kasvattamiselle.

Työryhmän arvion mukaan etenkin sisäasiainministeriön hallinnonalan siviilikriisinhallintaa koskevan toimintamenomomentin määrärahatilanne asettaa omat tosiasialliset rajoitteet toimintojen organisoinnille ja laajentamiselle ainakin lyhyellä aikavälillä. Myös kansainvälisten pelastuspalvelujen kasvu vailla valmiuksien ylläpitämiseen tarvittavaa pysyvää rahoitusta on haaste. Myös Pelastusopiston rahoitustilanne on todettu erittäin haastavaksi jo lähivuosina. Työryhmän näkemyksen mukaan itse asiassa taloudellisten resurssien riittävyyden turvaaminen onkin toiminnan kehittämisenäkökulmasta kaikkein keskeisin seikka lähivuosina. Jo nykyisin määrärahatilanne rajoittaa mm. tarkoituksenmukaisten toimitilojen hankintaa Kriisinhallintakeskukselle, millä on selkeä vaikutus toiminnalle ja sen kehittämiseen.

Työryhmä katsoo, että nykyiset taloudelliset resurssit ovat ainakin osin ristiriidassa strategisten linjausten ja poliittisluontoisten päätösten kanssa. Työryhmä korostaa, että taloudellisten päätösten tulisi olla yhteneväiset valtioneuvoston linjausten kanssa; osallistumisen kasvattaminen edellyttää määrärahojen lisäämistä sekä asiantuntijoiden lähettämiseen että siviilikriisinhallinnan kotimaan valmiuksien kehittämiseen.

Aikaisemmin tarkemmin kuvatut tulosohjausprosessin haasteet etenkin sen keskushallintotason monimuotoisuuden johdosta ilmenevät työryhmän arvion mukaan kaikissa eri toteutusvaihtoehdoista. Työryhmän näkemyksen mukaan toimintaa tulisikin tältä osin kehittää toteutusmallista riippumatta. Kriisinhallintakeskuksen hallinnollisen aseman järjestämistavasta riippumatta on sen toiminnan tuottavuuden ja tehokkuuden jatkuva tarkastelu aina pidettävä esillä osana käytännön johtamista sekä virastotasolla että tulosohjausprosessissa.

7.2.1 Tulosohjausprosessin kehittäminen

SM:lle kuuluu kotimaan valmiuksiin kuuluvien asioiden valmistelun yhteensovittaminen eri hallinnonaloilla. SM/KVY:lle on asetettu SM:n kansliapäällikön ja SM/KVY:n päällikön välisessä vuoden 2010 tulossopimuksessa tavoitteeksi tehostaa siviilikriisinhallinnan kotimaan valmiuksiin liittyvien asioiden valtioneuvostotason yhteensovittamista.

SM:n kansainvälisten asioiden yksiköllä on merkittävä rooli Kriisinhallintakeskuksen toiminnan kehittämisessä ja ohjauksessa. Työryhmän arvion mukaan SM/KVY:n tulisi ryhtyä toimenpiteisiin Kriisinhallintakeskuksen tulosohjauksen selkeyttämiseksi.

Työryhmä pitää muun muassa keskeisenä, että osana toiminnan kehittämistä sovitaan tulossopimustasolla nykyistä tarkemmin Kriisinhallintakeskuksen tuottaman koulutuksesta ja sen kehittämisestä sekä toiminnan priorisoinnista.

Sisäasiainministeriössä SM/KVY:n ja SM/PEO:n tulisi myös tiivistää yhteistyötä kansainvälistä pelastustoimea koskevassa tulosohjauksessa ja toiminnan tavoitteiden määrittelyssä. SM/KVY:n tulisi huolehtia luonnollisena osana tulosohjausprosessia SM/Poliisiosaston ja Poliisihallituksen sekä muiden yhteiskumppaneiden (UM, OM) tarpeiden yhteensovittamisesta Kriisinhallintakeskukselle asetettaviin tavoitteisiin ja niiden huomioimisesta tulosohjausprosessissa sekä tulosohjaussuhteen ja tavoitteiden selkeydestä ja näkyvyydestä suhteessa yhteistyökumppaneihin. Keskeistä olisi myös aikaisemmin kuvatuin tavoin Kriisinhallintakeskuksen toiminnan ja sen tuottavuuden jatkuvasta kehittämisestä varmistuminen osana tulosohjausprosessia.

Siviilikriisinhallintaan liittyvä ministeriöiden välinen yhteistyö on keskittynyt ulkoasiain-, sisäasiain- ja oikeusministeriöiden välisiin viranomaiskokouksiin eli ns. kolmikantakokouksiin (UM-SM-OM). Kyseisiin kokouksiin osallistuvat ao. ministeriöiden virkamiehet ja kesästä 2008 lähtien myös Kriisinhallintakeskuksen edustaja. Aiemmin kokoukset ovat keskittyneet hyvinkin operatiivisiin asioihin, mutta nykyisellään kokouksissa käsitellään strategisen tason kysymyksiä keskittyen ulko- ja

turvallisuuspoliittisten tavoitteiden ja kotimaan valmiuksien yhteensovittamiseen. Kokousten tärkeimmät linjaukset ja päätökset kirjataan pöytäkirjaan.

SM on asettanut jo vuonna 2003 hallinnon sisäisen koordinaatioryhmän, jonka tehtävänä on ministeriön johdon apuna yhteen sovittaa siviilikriisinhallintaan liittyvien tehtävien käsittelyä sisäasiainministeriössä sekä seurata siviilikriisinhallinnan kehitystä ja kehittää toimintomuotoja. Työryhmää ei ole lakkautettu, mutta se ei ole ollut toimiva vuodesta 2007 lähtien. Työryhmän näkemyksen mukaan SM/KVY:n tulee uudelleen aktivoida sisäisen koordinaatioryhmän toiminta sisäasiainhallinnon yhteisten näkemysten yhteensovittamiseksi tulosoajasta varten. Tämä myös varmistaa SM:n yhteisten näkemysten yhteensovittamisen suhteessa muihin toimijoihin. Siviilikriisinhallinnan kotimaan valmiuksien kansallisen sidosryhmäyhteistyön vahvistamiseksi ja tehostamiseksi SM:n sisäistä koordinaatioryhmää tulisi laajentaa siten, että se kattaisi myös muut oleelliset tahot kuten OM:n, VM/Kuntaosaston, Tullin ja Kriisinhallintakeskuksen. UM:n edustaja kutsuttaisiin kokouksiin tarvittaessa.

SM:n yleiset määräykset, ohjeet tai muut asiakirjat eivät aina ole saavuttaneet Kriisinhallintakeskusta. SM/KVY huolehtii osana tulosoajasta SM:n ohjeiden ja kirjeiden edelleen lähettämisestä suoraan Kriisinhallintakeskukselle. Lisäksi tulee kiinnittää huomiota siihen, että tulosoajuksesta vastaavana tahona SM/KVY tiedottaa ministeriötasolla sovitusta menettelytavoista Kriisinhallintakeskukselle.

Kriisinhallintakeskuksen tuottamista palveluista on myös osana normaalia tulosoajusprosessia ja etenkin osana tuloksellisuuden seurantaan pyrittävä kehittämään konkreettisia tunnuslukuja, jotka mittaavat tuloksia kehityssuunnan arvioimiseksi monipuolisesti. Kyseisiä toimenpiteitä on jo tehty SM:n ja Kriisinhallintakeskuksen yhteistyönä, mutta niiden merkittävyyden johdosta toimintaa tulee edelleen kehittää.

Työryhmän näkemyksen mukaan tulosoajuksen yhteensovittamista ja koordinaatiota tulisikin edelleen kehittää erityisesti SM/KVY:ssä. Tulosoajasta tulee selkeyttää varsinkin tilanteessa, missä on useita eri toimijoita ja rahoituskanavia. Keskeistä ohjauksen selkiyttämässä on muun muassa strategisen ohjauksen ja päivittäisen operatiivisen johtamisen pitäminen toisistaan erillään. Lähtökohtana tulee olla selkeästi strategisen tason tulosoajustoiminta. Työryhmän näkemyksen mukaan siviilikriisinhallintatehtävien resursointi on SM/KVY:ssä tällä hetkellä hyvällä tasolla, koska em. tehtäviin voidaan osoittaa kolmen henkilön työpanos.

7.2.2 Kriisinhallintakeskus osana Pelastusopistoa (nykymalli)

Nykymallissa toimimisen minimiedellytykset liittyvät välittömiin, kuluvaan tulossopimuskauden ja tulosoajusmenettelyn puitteissa tapahtuviin hallinnon sisäisiin kehittämistoimiin. Sisäasiainministeriö avustaa aktiivisesti Pelastusopistoa ja Kriisinhallintakeskusta ratkaisujen löytämiseksi. Työryhmän arvion mukaan keskeistä on hallinnollisten prosessien kehittäminen ja osana sitä nykyaikaisten

työskentelymahdollisuuksien kuten etätöiden ja videoneuvottelujen tuottamien etujen ja hyötyjen kartoittaminen.

Työryhmän arvion mukaan sekä Kriisinhallintakeskus että Pelastusopisto näkevät nykymallin haasteellisena. Tiivistäen voidaan todeta, että haasteet liittyvät Pelastusopiston ja Kriisinhallintakeskuksen toimintojen erilaisuuteen, josta seuraa haasteet tulosohjauksen kaksijakoisuutena, opiston sisäisenä hallinnollisena toimintana ja resurssien (sekä henkilö- että taloudelliset resurssit) vähyytenä ja toimitilojen ahtautena. Taustalla ovat tosiasialliset paineet kasvattaa kriisinhallintatoimintaa edelleen, mikä osaltaan voi tuoda lisähaasteita tilanteeseen. Koko Pelastusopiston tasolla tarkasteltuna siviilikriisinhallintatehtävien ns. yhteisten hallintotehtävien kasvu on johtanut nykyresursseilla siihen, että kehitystoimintaa on jouduttu supistamaan. Myös tuottavuusohjelman asettamat henkilöstön vähentämistavoitteet tuovat lisähaasteita sekä Pelastusopiston että Kriisinhallintakeskuksen toiminnalle koska oppilaitoksessa henkilöstön vähentäminen opetushenkilöstöstä on haastavaa.

Työryhmän arvion mukaan Kriisinhallintakeskuksen nykyisen mukaisella hallinnollisella mallilla jatkaminen on mahdollista ainakin lyhyellä muutaman vuoden aikavälillä, jolloin keskus muodostaa osan laajempaa kokonaisuutta. Nykymallissa toimimisen edellytykset liittyvät lähinnä Pelastusopiston sisäisiin välittämiin ja tulosohjausmenettelyn puitteissa tapahtuviin hallinnon sisäisiin kehittämis- ja selkeyttämistoimiin. Keskeistä nykymallin jatkamisessa on prosessien ja Pelastusopiston ja Kriisinhallintakeskuksen keskinäisten roolien selvittäminen sekä tarvittavien lisäresurssien osoittaminen. Viimeksi mainitun osalta minimivaihtoehtona pidetään lisäresurssin osoittamista sekä henkilöstö- että etenkin tietohallintoon. Työryhmän arvion mukaan päätösvaltaa voidaan nykyistä laajemmin delegoida Pelastusopiston rehtorilta Kriisinhallintakeskuksen johtajalle, jolloin mm. sopimuksia laadittaessa Kriisinhallintakeskus näkyy sopimusosapuolena. Vaikka Kriisinhallintakeskuksen osalta on tullut esille oman roolin hämärtyminen, työryhmän arvion mukaan keskeistä on Kriisinhallintakeskuksen näkemyksen sijaan yhteistyötahojen arvio siitä, ettei merkittäviä ulospäin ilmeneviä toimintaongelmia ilmennyt.

Moni nykyisin sinänsä ymmärrettävästi haastavaksi koettu asia on ratkaistavissa nykyistä työjärjestystä muuttamalla ja nykyisiä toimintaprosesseja kehittämällä. Työryhmän arvion mukaan kyseiset toimenpiteet eivät välttämättä edellyttäisi edes lainsäädäntömuutoksia. Esimerkiksi Pelastusopiston nykyisiä sisäisiä palveluprosesseja ei ole juuri kuvattu selkeästi eikä kirjoitettu auki. Kehittämistoimenpiteenä Pelastusopiston ja Kriisinhallintakeskuksen väliset hallinnolliset prosessit tulee selkeästi kuvata ja kirjoittaa auki ja siten selkeyttää toimintaa. Tällä menettelyllä työryhmä näkee mahdollisuuden vähentää mahdollista päällekkäistä työtä ja selkeästi kuvatuilla toimintatavoilla keventää hallinnon henkilöresurssin käyttöä. Lisäksi työjärjestystä tulee muuttaa siten, että vastuukysymykset ovat selkeästi määritetyt. Nykyisten ulkopuolisten palveluntarjoajien palvelusopimusten osalta Pelastusopisto ja Kriisinhallintakeskus

ovatkin jo ryhtyneet toimenpiteisiin palvelusopimusten kehittämiseksi. Nykytilanteen ehkä suurimpana haasteena koetun resurssitilanteen osalta mahdollisten lisäresurssien saaminen voitaisiin nykytilanteen pohjalta tapahtuvassa toiminnassa ohjata suoraan vaikuttavuuden varmistamiseksi jo nyt toiminnassa ilmenneisiin kriittisimpiin prosesseihin.

7.2.3 Kriisinhallintakeskus itsenäisenä virastona

Kriisinhallintakeskuksen toimiminen itsenäisenä virastona tarkoittaisi hallinnollisen toimintamallin kokonaisvaltaista muutosta. Itsenäisenä virastona noin 30 henkilön suuruinen (13 vakituista virkaa huhtikuussa 2010) Kriisinhallintakeskus olisi pieni virasto niin oman henkilöstön kuin rahoituksen määrässä sekä tuotettujen palveluiden määrässä. Kriisinhallintakeskuksen palveluntuotannossa on huomioitava, että keskuksen henkilöstömäärään huomioidaan julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa olevat, noin 160 henkilöä. Valtion näkökulmasta tarkasteltuna Pelastusopisto ja Kriisinhallintakeskus muodostavat yhdessäkin suhteellisen pienen viraston. Kriisinhallintakeskus toimii valtiotyönantajaedustajana asiantuntijoille ja Kriisinhallintakeskuksen toiminnat on tarkoitettu nyky muodossa mahdollistamaan n. 150 kokoisen henkilöstöryhmän koulutuksen, rekrytoinnin, hallinnoinnin ja varustamisen. Nykyisenkään tason ylläpito ei onnistu tämänhetkisellä määrärahasolla, vaan tason ylläpito edellyttää projektirahoitteisten määräaikaisten työntekijöiden panosta.

Kriisinhallintakeskuksen toiminnan mahdollisesti kasvaessakin pitemmällä aikavälillä viraston henkilöstömäärän ei voida arvioida kasvavan merkittävästi, esimerkiksi kaksinkertaistuvan nykyisestä. Tällöin voidaan työryhmän arvion mukaan lähteä siitä olettamuksesta, että myös pitemmän aikavälin tarkastelussa henkilöstömäärä olisi itsenäisen viraston mallissa muutamia kymmeniä. Tältä osin kehityssuunta olisi valtion yleisen linjan vastainen, koska sekä koko valtion että SM:n hallinnonalan tasolla on pyritty suurempiin johtamiskokonaisuuksiin. Toisaalta esimerkiksi valtiovarainministeriön asiantuntijakuulemisessa viraston koon ei nähty muodostavan estettä itsenäisenä virastona toimimiseen. Valtiovarainministeriön asiantuntijakuulemisen mukaan ratkaisut on tehtävä toiminnallisista lähtökohdista. Itsenäisenä virastona toimiminen toisi mukanaan myös uusia hallinnollispainotteisia velvollisuuksia mm. tilinpäätöksen laadinnan suhteen.

Itsenäisenä virastona toimiminen olisi luonnollisesti puhtaasti rakenteellisesti tarkasteltuna selkeä malli etenkin taloushallinto- ja tulosohjausmielessä. Useamman tahon puolelta tapahtuvaa toiminnan resursoinnin haasteita kyseinen mallikaan ei tosin poistaisi, eikä myöskään aikaisemmin esille tullutta tarvetta kehittää keskushallintotasoista yhteistyötä mm osana tulosohjausprosessia. Toiminnallisesti tarkasteltuna itsenäisenä virastona toimiminen olisi selkeä vaihtoehto etenkin kun jo nykyisin Kriisinhallintakeskuksen ja Pelastusopiston perustehtävät ovat erilaisia.

Toisaalta pienessä virastossa käytännössä pakottaviin hallinnollispainotteisiin tehtäviin voitaisiin joutua osoittamaan varsin suuri osuus henkilöstöä, jollei turvauduttaisi osin nykymallin mukaiseen keskitettyyn toimintatapaan. Toisaalta, Pelastusopiston yhteydessä jatkaminen edellyttäisi yhtäläillä henkilöstöresurssien kasvattamista nykyisten tehtävien hoitamiseksi. Nykyisessä taloudellisessa tilanteessa lisäresurssien saaminen voisi olla haastavaa ja mahdollisuutena on resurssien väheneminen perustehtävistä.

Työryhmän aikaisemmin tarkemmin kuvaamalla tavalla tietyt Kriisinhallintakeskuksen perustehtävät poikkeavat luonteeltaan ns. virastotason perustehtävistä. Vaihtoehtojen etenkin nykytilanteesta poikkeava itsenäisen viraston mallin tarkastelussa on kuitenkin syytä ottaa huomioon, etteivät kyseisten tehtävien poikkeuksellisuus/haastavuus sinänsä poistu. Nykyisessä resurssitilanteessa tällaisten hallinnollispainotteisten lisäresurssien saaminen voisi olla haastavaa. Kriisinhallintakeskuksen lähettämien asiantuntijoiden määrän kasvu esimerkiksi nykyisestä 150:stä 250:een ei luo automaattisesti tarvetta Kriisinhallintakeskuksen hallinnollisen henkilökunnan määrän huomattavalle kasvattamiselle. Asiantuntijoiden määrän kasvu näkyy enemmänkin Kriisinhallintakeskuksen palvelutoiminnassa muun muassa lisääntyneinä kursseina.

Edellä esitetyn perusteella työryhmä ei näe Kriisinhallintakeskuksen muodostamista omaksi itsenäiseksi virastoksi tarkoituksenmukaiseksi lyhyellä aikavälillä. Sen sijaan pitemmällä aikavälillä itsenäisenä virastona toimimista voidaan pitää vaihtoehtona. Tämä edellyttää kuitenkin konkreettisen lisärahoituksen osoittamista sekä nykyisiä strategiatason linjauksia konkreettisempia päätöksiä missä laajuudessa Suomen on tarkoitus pitemmällä aikavälillä osallistua kansainväliseen siviilikriisinhallintatoimintaan.

7.2.4 Kriisinhallintakeskuksen ja muiden toimijoiden yhteistyön tiivistäminen

Kansainvälisen toimintaympäristön mukaisesti myös Suomessa julkaistiin marraskuussa 2009 kokonaisvaltainen kriisinhallinnan strategia, joka keskittyy tilanteisiin, joissa Suomi osallistuu kansainvälisten kriisien hallintaan sotilaallisen ja siviilikriisinhallinnan keinoin huomioiden sen, että työtä turvallisuuden ja vakauden lisäämiseksi sekä konfliktien ehkäisemiseksi tehdään myös kehitys-, ihmisoikeus- ja asevalvontapolitiikan keinoin. Kokonaisvaltainen kriisinhallinta etsii erityisesti synergiaa, lisäarvoa ja vaikuttavuutta siviili- ja sotilasinstrumenttien yhteisestä tai tehokkaasta käytöstä. Suomen kokonaisvaltaisen strategian lisäksi myös EU pyrkii samaan mm. parhaillaan käynnissä olevassa pääsihteeristön kriisinhallintatoimintojen organisaatiouudistuksessa. Vastaavasti kansallisissa järjestelyissä siviili- ja sotilaallisen kriisinhallinnan järjestelyt esim. ulkoasiain-, sisäasiain- ja puolustusministeriöiden yhdessä ohjaamalla tavalla voivat osoittaa toimintamallia sekä Kriisinhallintakeskukselle että nykyisille puolustusvoimien koulutus-, tutkimus- ja kehittämisalueen toiminnoille.

Edellä mainittu kehitys onkin otettava huomioon mietittäessä tulevaisuuden toimintatapoja. Pidemmän aikavälin kehityssuuntana työryhmä näkeekin yhteistoiminnan lisäämisen ja kehittämisen muiden toimijoiden, kuten Puolustusvoimien kansainvälisen keskuksen, Poliisiammattikorkeakoulun, oikeusministeriön ja ulkoasiainministeriön kanssa.

Käytännön yhteistyön tiivistämisen ohella tulisi myös työryhmän näkemyksen mukaan tarkastella laajempia ja pitempiaikaisia, kehyskauden ylittäviä vaihtoehtoja. Sellaisia voisivat olla muun muassa:

- *Rahoituksen ja ohjauksen yhtenäistäminen* voisi merkitä nykyisten kriisinhallinnan, siviili- ja sotilaallisen, sekä kehitysyhteistyön eri ministeriöiden ja niiden eri toimintojen yhteydessä olevien budjettivarojen kohdentamista ministeriöiden omilta momenteilta yhdelle momentille valtion talousarviossa. Menettely mahdollistaisi nykyistä laajemman ja monimuotoisemman toiminnan erityisesti rahoituksen joustavuuden osalta. Ratkaisu olisi taloudellisesti pohdinnanarvoinen erityisesti siviilikriisinhallinnan rahoituksen varassa toimiville, koska niiden nykyinen määräraha on osallistujista pienin. Yhteistoimintamallissa ministeriöillä olisi yhteinen rahoitus ja yhdessä sovittu tulosohjausjärjestelmä.
- *Ulkopuolisten yhteistyökumppaneiden nykyistä laajempi hyödyntäminen.* Pitkällä aikavälillä pitäisi selvittää, voitaisiinko myös perustoiminnassa hyödyntää nykyistä laajemmin joidenkin eurooppalaisten mallien mukaisesti ulkopuolisia yhteistyökumppaneita ainakin silloin, jos sen voitaisiin osoittaa olevan toiminnallisesti ja taloudellisesti tehokas toimintatapa.
- *Kriisinhallintakeskuksen toimiminen verkostonomaisen toimijayhteistyön keskuksena ja aktiivisena tilaajana.* Kriisinhallintakeskus operoisi olemassa olevien asemaltaan ja hallinnoltaan erilaisten (valtion oppilaitos kuten Poliisiammattikorkeakoulu tai yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta, kansalaisjärjestö tai yhdistys) palveluntuottajien ja sopimusten kautta.

8 Eri vaihtoehtojen kokonais- kustannukset ja tuottavuusvaikutus vuoteen 2016 mennessä

Kokonaiskustannus- ja tuottavuusvaikutukset ovat käytännöllisesti katsoen suuruusluokiltaan osin samanlaiset edellä esitettyjen päävaihtoehtojen eli Kriisinhallintakeskus osana Pelastusopistoa tai Kriisinhallintakeskus itsenäisenä virastona -mallissa. Molempien vaihtoehtojen toteuttaminen vaatii siirtymävaiheessa kolme (3) htv:ta, joista pysyvästi edelleen molemmissa malleissa jäisi kaksi (2) htv:ta.

Määräaikainen lisäresurssitarve liittyy siihen, että sekä ensimmäisen että toisen vaihtoehdon toteuttaminen muutoksineen ei onnistu nykyisillä hallinnollisilla voimavaroilla. Pysyttäessä osana Pelastusopistoa nämä lisäykset tulisivat Pelastusopiston henkilökuntaan; omana virastona toimimiseen liittyvässä vaihtoehdossa nämä voimavarat tulisivat osaksi Kriisinhallintakeskuksen henkilökuntaa.

Omana virastona toimimisen vaihtoehdon resurssimitoituksessa on kuitenkin syytä ottaa huomioon se, että aikaisemmin kuvatun tavoin pienessä virastossa hallintopainotteisiin tehtäviin voitaisiin kuitenkin joutua todellisuudessa osoittamaan ennakoitua suurempi osuus henkilöresursseista. Sisäisten hallinnollisten resurssien osalta arvioinnissa vaikuttaa se, että siviilikriisinhallintakeskuksen ns. perustehtävien suorittamiseksi keskuksessa tehdään jo nyt mm. henkilöstöhallintoon liittyviä tehtäviä. Tällöin edellä tarkasteltujen osin vastaavankaltaisten sisäisten tehtävien siirtäminen onnistuisi ehkä resurssimielessä hiukan pienemmällä henkilömäärällä ja toimina ei olisi niin haavoittuvaa.

Pelastusopistolta ei vapaudu huomattavia hallinnollisia resursseja, mikäli Kriisinhallintakeskuksen hallinnollisten asioiden käsittely poistuu. Kriisinhallintakeskuksen hallinnollisten asioiden siirtyminen pois Pelastusopistolta mahdollistaisi nykyisestä tilanteesta johtuvan vajeen korjaamisen nykyisillä hallinnollisilla resursseilla.

Lisäresurssitarvetta ensimmäisten vuosien jälkeen yllä esitettyjen kahden htv:n lisäksi on vaikea arvioida. Se riippuu täysin siviilikriisinhallinnan osallistumisen kasvamisesta, kansainvälisen pelastustoimen operatiivisten tehtävien lisääntymisestä ja niihin liittyvistä kasvavista kansallisten valmiuksien tarpeesta. Enimmillään toiminnan kasvaessakin hallinnollinen lisäresurssitarve jäisi muutamaa henkilötyövuoteen.

Henkilöstön määrää arvioitaessa on huomioitava se tosiasia, että nykyisellään (1.4.2010) Kriisinhallintakeskuksen koko henkilöstöstä 18 henkilöä toimii erillisrahoituksella: ESR-rahoituksella työskentelee 6 henkilöä tutkimus- ja koulutustehtävissä, 2 hallintotehtävissä, EU:n pelastusalan rahoituksella 8 henkilöä koulutus- ja logistiikkatehtävissä sekä 2 henkilöä Suomen kehitysapurahoituksella Afganistan-koulutusprojektissa. Näistä erillisrahoituksella palkatuista 18 henkilöstä 16 työskentelee Kriisinhallintakeskuksen laissa määritellyissä perustehtävissä; koulutuksessa, rekrytoinnissa, logistiikka- ja materiaalitehtävissä, kansainväliseen pelastuspalveluun liittyvissä tehtävissä ja lisäksi tutkimustoiminta - huolimatta sen lakisääteisydestä - toimii kokonaisuudessaan erillisrahoituksella.

Asiantuntijatason nostamisessa on huomioitu ainoastaan kehysrahoituksella palkatun henkilöstön määrän kasvu. Mikäli Kriisinhallintakeskus ei hakemisesta huolimatta saa miltään taholta nykyistä vastaavaa erillisrahoitusta, henkilöstön lisätarve kasvaa automaattisesti.

Siviilikriisinhallinnan osallistumistason nostaminen vaikuttaa suoraan henkilöstöhallintotehtävien (rekrytoinnit, materiaali- ja logistiikkatehtävät, tilannekuva) ja järjestettävän peruskoulutuksen lisääntymiseen (50 uuden asiantuntijan lisäys = kaksi uutta peruskurssia / vuosi) = yksi htv).

Siviilikriisinhallinnan osallistumistason nostaminen ei suoraan vaikuta kansainvälisen pelastuspalvelun henkilöstön määrän lisäämiseen, mutta taulukossa on huomioitu myös kuluvana vuonna alkanut kansainvälisiin pelastuspalvelutehtäviin lähettäminen Kriisinhallintakeskuksen toimesta.

Taulukko 6. Henkilöstöresurssivertailu eri hallinnollisen aseman järjestämis- vaihtoehtoissa

		Johto ja hallinto	Koulutus	Henkilöstö-hallinto	Tutkimus- ja kehittämis-toiminta	Kv- pelastus-toimi	Kehys-rahoitteinen henkilöstö yhteensä	Kehittämishankkeet (erillis-rahoitteinen)
NYKY-TILA 1.4.2010		3	6 (4+2)*	6 (4+2)*	-	1	16	18, joista 16 CMC:n perustehtävissä (2 koulutus, 4 tutkimus, 2 hallinto ja viestintä, 8 kv - pelastus-palvelut)
150 asian-tuntijaa ja kv-pelastustoimen nykyisen tason ylläpito	Nykytila Pelastus-opiston yhteydessä (htv)	5 (6)**	6	6	-	3	18	
	Itsenäinen virasto, tarvittava htv-määrä	6 (7)**	6	6	-	3	20	
200 asian-tuntijaa ja kv-pelastustoimen nykyisen tason ylläpito	Nykytila Pelastus-opiston yhteydessä (htv)	5	7	7	1	3	23	
	Itsenäinen virasto, tarvittava htv-määrä	6	7	7	1	3	24	
250 asian-tuntijaa ja kv-pelastustoimen nykyisen tason ylläpito	Nykytila Pelastus-opiston yhteydessä (htv)	5	8	8	2	4	28	
	Itsenäinen virasto, tarvittava htv-määrä	7	8	8	2	5	30	

*) kehysrahoitus: (vakituinen + määräaikainen)

**) määräaikainen siirtymävaiheessa

Taulukkoon 6 on merkitty pääosin vain kehysrahoituksen puitteissa oleva henkilöstö, jonka osalta mukana ovat myös määräaikaiset virkasuhteet. Erillisrahoituksella oleva henkilöstö on merkitty vain kehittämishankkeita koskevaan taulukon osaan.

Henkilöstön määrää arvioitaessa on huomioitava se tosiasia, että nykyisellään (1.4.2010) Kriisinhallintakeskuksen koko henkilöstöstä 18 henkilöä toimii erillisrahoituksella. ESR -rahoituksella työskentelee 6 henkilöä tutkimus- ja koulutustehtävissä, 2 hallintotehtävissä, EU:n pelastusalan rahoituksella 8 henkilöä koulutus- ja logistiikkatehtävissä sekä 2 henkilöä Suomen kehitysapurahoituksella Afganistan -koulutusprojektissa. Näistä erillisrahoituksella palkatuista 18 henkilöstä 16 työskentelee Kriisinhallintakeskuksen laissa määritellyissä perustehtävissä; koulutuksessa, rekrytoinnissa, logistiikka- ja materiaalitehtävissä, kansainväliseen pelastuspalveluun liittyvissä tehtävissä ja tutkimustoiminnassa. Tutkimustoiminnassa toimivan henkilöstön palkkakustannukset katetaan kokonaisuudessaan erillisrahoituksella, vaikka se on edellä kuvatuin tavoin osa Kriisinhallintakeskuksen perustehtäviä.

Taulukossa asiantuntijataso nostamisessa on huomioitu ainoastaan kehysrahoituksella palkatun henkilöstön määrän kasvu. Jos Kriisinhallintakeskus ei yrityksistä huolimatta saisi nykyistä vastaavaa erillisrahoitusosuutta, henkilöstön lisätarve kasvaisi automaattisesti. Käytännössä keskuksen henkilöstömäärän tarkastelussa ja henkilöstöresurssien turvaamisessa keskeiseksi muodostuu nykyisin laajassa mitassa tapahtuvan erillisrahoituksen jatkuvuuden turvaaminen.

Siviilikriisinhallinnan osallistumistaso nostaminen vaikuttaa suoraan henkilöstöhallintotehtävien (rekrytoinnit, materiaali- ja logistiikkatehtävät, tilannekuva) ja järjestettävän peruskoulutuksen lisääntymiseen (50 uuden asiantuntijan lisäys = kaksi uuta peruskurssia/vuosi = yksi htv).

Siviilikriisinhallinnan osallistumistaso nostaminen ei suoraan vaikuta kansainvälisen pelastuspalvelun henkilöstön määrän lisäämiseen, mutta taulukossa on huomioitu myös kuluvana vuonna alkanut kansainvälisiin pelastuspalvelutehtäviin lähettäminen Kriisinhallintakeskuksen toimesta.

Henkilöresurssien pitemmän aikavälin tarkastelussa nousee edellä taulukossa 6 käsiteltyjen tavoitemäärien ohella myös se, miten pystyttäisiin turvaamaan erillisrahoituksella rahoitetun henkilöstön ainakin tietyiltä osin pysyväisluonteisia perustehtäviä suorittava resurssi, jos määräaikaista erillisrahoitusta ei jatkossa ole saatavissa nykyisessä laajuudessa. Nykyisin erillisrahoituksella rahoitetun henkilöstön arvioidaan suorittavan noin neljän henkilötyövuoden työpanoksen verran Kriisinhallintakeskuksen perustehtäviksi luettuja koulutukseen tai henkilöstöhallintoon liittyviä tehtäviä.

9 Yhteenveto työryhmän ehdotuksista

1. Kriisinhallintakeskuksen toiminnan jatkaminen nyky muodossa osana Pelastusopistoa

- Pelastusopiston sisäisten kehittämistoimenpiteiden tekeminen joustavan hallinnon toteuttamiseksi:
 - hallinto- ja palveluprosessien ja niiden selkeyden varmistaminen
 - Pelastusopiston ja Kriisinhallintakeskuksen välisen työnjaon (mm. päätösvalta) tarkastelu koskien myös Pelastusopiston rehtorin ja Kriisinhallintakeskuksen johtajan toimivaltaa. Lähtökohtana olisi Kriisinhallintakeskuksen toiminnallisesti itsenäinen asema.
- Kriittisluonteiset hallinnollisten lisäresurssien osoittaminen mm. edellä lueteltujen kehittämistoimenpiteiden toteuttamiseksi (arvioitu htv - määrä 3).
- Mahdollisten tehtävien ja palvelujen kartoittaminen, joista voidaan olla pakotetut luopumaan
- Toimitiloihin liittyvä, ainakin lyhyen aikavälin, ratkaisu
 - Tilakysymyksessä on huomioitava myös tilantarve materiaaliselle tuelle huomioiden poliisin tekniikkakeskuksen tarjoamat palvelut
- Sisäisen laskutuksen ja kustannusten vyörytysperiaatteiden läpikäyminen

2. Tulosohjauksen selkiyttäminen SM/KVY:ssä.

- Keskittyminen strategisen tason tulosohjaustoimintaan.
- SM:n hallinnonalan sisäisen koordinaatioryhmän toiminnan uudelleen aktivointi.
- Yhteistyön tiivistäminen UM:n ja OM:n kanssa ja varmistuminen näiden näkemysten huomioon ottamisesta tulosohjausprosessissa.
- Toiminnan tuloksellisuuden seuraaminen ja raportointi osana tulosohjausprosessia.

3. Yhteistyön tiivistäminen muiden toimijoiden kanssa

- Panostaminen pidemmällä aikavälillä yhteistyöhön muiden vastaavien toimijoiden kanssa tavoitteena luoda esimerkiksi osin yhteisiä palveluprosesseja ym.
 - Poliisiammattikorkeakoulu
Fincent
Raja- ja Merivartiokoulu

4. Kriisinhallintakeskuksen oman perustoiminnan kustannustehokas kehittäminen

- Koulutuksen tuottavuuden ja tehokkuuden kehittäminen
- Peruspalvelujen, mm. koulutuksen, kustannuslaskennan kehittäminen

5. Kriisinhallintakeskuksen toimiminen itsenäisenä virastona

- Arvioidaan 5 vuoden kuluessa mahdollisuudet itsenäisenä virastona toimimiseen.

6. Kriisinhallintakeskuksen rahoituksen turvaaminen perustehtävien suorittamisen ja sisäisen hallinnon tehtävien hoidon varmistamiseksi

- välttämättömän, pidemmän aikavälin toimitilaratkaisun tekeminen ja siihen liittyvän rahoituksen turvaaminen.

Kriisinhallintakeskuksen lähettämien asiantuntijoiden määrän kasvu esimerkiksi nykyisestä 150:stä 250:een ei luo tarvetta Kriisinhallintakeskuksen hallinnollisen henkilökunnan määrän huomattavalle kasvattamiselle. Asiantuntijoiden määrän kasvu näkyy enemmänkin Kriisinhallintakeskuksen palvelutoiminnassa muun muassa lisääntyvänä koulutuksena. Kriisinhallintakeskuksen toiminnan mahdollisesti kasvaessakin pitemmällä aikavälillä viraston henkilöstömäärän ei voida arvioida kasvavan merkittävästi, esimerkiksi kaksinkertaistuvan nykyisestä. Tällöin voidaan työryhmän arvion mukaan lähteä siitä oletuksesta, että myös pitemmän aikavälin tarkastelussa henkilöstömäärä olisi itsenäisen viraston mallissa muutamia kymmeniä ja enintään 250 palvelussuhteessa olevaa henkilöä.


Edellä taulukosta 6 tarkemmin ilmenevin tavoin asiantuntijoiden määrän huomattava kasvukaan 250 vuositason ei edellyttäisi huomattavia lisäresursseja sisäisen hallinnon, koulutuksen ja henkilöstöhallinnon osalta. Henkilöstöhallinnon lisääntymistarve liittyisikin enemmän mahdolliseen kansainvälisen pelastustoimen tehtävien ja osallistumisen vahvistamiseen sekä tutkimus- ja kehitystoimintaan. Jo aikaisemmin kuvatus tavoin keskeinen asia on nykyisin erillisrahoituksella rahoitettavien perustehtävien suorittamiseen käytettyjen resurssien turvaaminen, jos erillisrahoituksen määrä vähenee pitemmällä aikavälillä.

Kriisinhallintakeskuksen hallinnollista asemaa selvittäneen työryhmän loppuraportti

SM:n julkaisusarjan teemat ovat:

 Hallinto

 Sisäinen turvallisuus

 Maahanmuutto

 Yhdenvertaisuus

 Keskustelualoitteet

Julkaisujen verkkosivut:
www.intermin.fi/julkaisut

Tilaukset:
Sisäasiainministeriö
PL 26, 00023 Valtioneuvosto

ISSN 1236-2840
ISBN 978-952-491-591-5 (nid.)
ISBN 978-952-491-592-2 (PDF)