

13/2020

Näkökulmia ajankohtaisiin yhteiskunnallisiin kysymyksiin ja poliittisen päätöksenteon tueksi.

Alueellisen turvallisuuden tila (ATT) - alueellista turvallisuussuunnittelua ja varautumista tukeva seuranta-, arviointi- ja ennakointimalli

Riitta Molarius, Pirjo Jukarainen, Tuula Kekki, Jaana Keränen, Kari Laitinen, Reetta Riikonen, Teija Norri-Sederholm

ATT-malli tukee viranomaisten, elinkeinoelämän ja kolmannen sektorin yhteistyötä alueelliseen turvallisuuteen liittyvän tilannetietoisuuden muodostamisessa

Alueellinen tilannekuva - alueellista turvallisuussuunnittelua ja varautumista tukevassa seuranta-, arviointi- ja ennakointimalli -hankkeessa tuotettiin konsepti (ATT-malli) palvelemaan aluetason turvallisuussuunnittelua ja varautumista.

- Alueellisen Turvallisuuden Tila (ATT) -mallin taustalla on kaksi periaatetta, jotka ovat tiedolla johtaminen ja viranomaisten välinen yhteistyö.
- ATT-malli edellyttää kokonaisturvallisuusajattelun mukaisesti laaja-alaista, verkostoimaista yhteistyötä, pysyvien rakenteiden luomista ja professioiden raja-aitojen madaltamista. Malli rakentuu viranomaisten tiiviiseen yhteistyöhön elinkeinoelämän ja kolmannen sektorin kanssa.
- ATT-malli kehitettiin yhteistyössä eri viranomaisten ja toimijoiden kanssa. Tukea ja apua saatiin lähes 100 henkilöltä 43 eri organisaatiosta, joihin lukeutui mm. 16 kuntaa.

ATT-malli on kehitetty organisaatorajat ylittäväksi, jolloin sen on mahdollista toimia, vaikka valtionhallinnossa, aluehallinnossa tai paikallishallinnossa tapahtuisi muutoksia. Jotta ATT-malli tulee otettua käyttöön, seuraaviin asioihin tulee erityisesti kiinnittää huomiota:

- 1) Valtionhallinnon tulee tukea mallin käyttöönottoa pitkäjänteisesti esimerkiksi tarjoamalla resursseja turvallisuuskoordinaattoreiden palkkaukseen ja koulutukseen.
- 2) Olennaista on kootun tiedon yhdistäminen muuhun alueella tuotettuun tietoon ja tiedon uudelleen analysointi ja arviointi kokonaisuutena.
- 3) Alueen turvallisuustoimijoiden tulee yhdessä organisoitua ja sitoutua mallin käyttöön.
- 4) Turvallisuustiedon keräämistä varten tarvitaan yhteinen tietotalus, joka mahdollistaa eri alueiden tiedon vertailun.

ATT-ALUEELLINEN SEURANTA-, ARVIOINTI- JA ENNAKOINTIMALLI

Turvallisuusympäristön muutoksen seurantaan varten kehitetty ATT-malli (Alueellinen turvallisuuden tila) tukee alueellista turvallisuussuunnittelua, tilannetietoisuutta sekä varautumista häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin.

ATT-mallin vaiheet

Ensimmäisessä vaiheessa kerätään alueen turvallisuustietoa tunnistamalla uhkia, haavoittuvuuksia ja alueen omia voimavaroja (resilienssiä). Seurantaindikaattoritietoa, asiantuntijoiden hiljaista tietoa ja muita tietoja analysoidaan ja verrataan esimerkiksi alueen väestöpohjaan, ympäristöolosuhteisiin ja valtakunnallisiin tietoihin tilannetietoisuuden muodostamiseksi.

Toisessa vaiheessa arvioidaan ja analysoidaan kerättyä tietoa muodostaen samalla näkemys alueen turvallisuuden tilasta. Arviointi- ja analysointivaiheessa tulee tunnistaa myös megatrendien vaikutuksia ja huomioida niin sanottuja heikkoja signaaleja, jotka saattavat olla ensioireita tulevista muutoksista. Alueellisessa ennakkoinnissa huomioidaan kansallisesta ennakointityöstä alueelle soveltuva tieto, ja arvioidaan sen merkittävyyttä alueen kannalta.

Kolmannessa vaiheessa luodaan ratkaisuja ja sovitaan niiden toteuttamisesta. Yhdessä tehdyn arvioinnin ja analysoinnin jälkeen määritetään tarvittavia alueellisia toimenpiteitä ja päätetään, mikä taho vastaa niiden toteuttamisesta ja missä aikataulussa.



Tutkimuksen aineisto ja menetelmät

- Kyselyllä kartoitettiin indikaattoreita, joita eri tahot tuottavat ja käyttävät kuvaamaan toimintaympäristön muutoksia ja turvallisuustilanteen kehitystä. Kyselyllä myös selvitettiin tiedon tuottajien ja -käyttäjien käsityksiä turvallisuuden tilan seurantaan, arviointia ja ennakointia koskevien indikaattoritietojen käytettävyydestä. Kyselyyn vastasi pelastus- ja poliisilaitosten, aluehallintoviraston, ministeriöiden, ELY-keskuksen, sairaanhoitopiirien ja järjestöjen edustajia.
- Haastatteluilla selvitettiin näkemyksiä mallin sisällöstä ja rakenteesta, indikaattoreista sekä kehitetyn ATT-mallin toimivuudesta. Haastatteluihin osallistui edellä mainittujen tahojen lisäksi kaupunkien, Kuntaliiton ja Ruokaviraston sekä valtion virastojen henkilöstöä.
- Alueellisissa työpajoissa (4kpl) innovoitiin alueellista turvallisuustilannetta kuvaavia indikaattoreita ja ATT-mallin reunaehjoja. Lisäksi työpajoilla pyrittiin paikantamaan tiedon

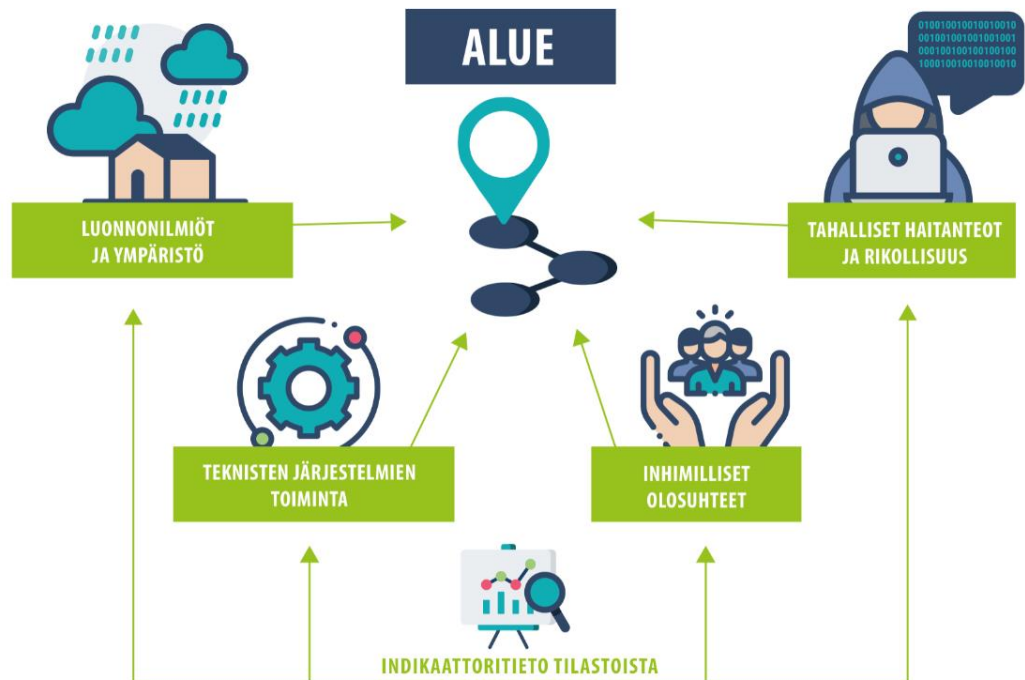
keruuseen ja vaihtoon liittyviä haasteita ja tunnistamaan analyysitoiminnan kehittämistarpeita.

- Mallia ja sen tuottamia indikaattoreita arvioi Etelä-Karjalan turvallisuus- ja valmiustoimikunta, EKTURVA
- ATT-malli kehitettiin yhteistyössä eri viranomaisten ja toimijoiden kanssa. Tukea ja apua saatiin lähes 100 henkilöltä 43 eri organisaatiosta, joihin lukeutui mm. 16 kuntaa.

Turvallisuuden neljä teemaa

Turvallisuuden tilan kokonaisvaltainen arviointi edellyttää, että seurattavat indikaattorit kuvaavat sekä koettua (subjektiivinen) turvallisuuden tunnetta, että tulkitsijasta riippumatonta (objektiivinen) turvallisuutta.

ATT-mallissa on pyritty haastamaan sektoraalinen lähestymistapa turvallisuuden, jäsentämällä alueellinen turvallisuus neljään turvallisuutta vaarantavaan ja/tai turvallisuuden tunnetta heikentävään taustatekijään: luonnonilmiöt ja ympäristö, teknisten järjestelmien toiminta, inhimilliset olosuhteet sekä tahalliset haitanteot ja rikollisuus.



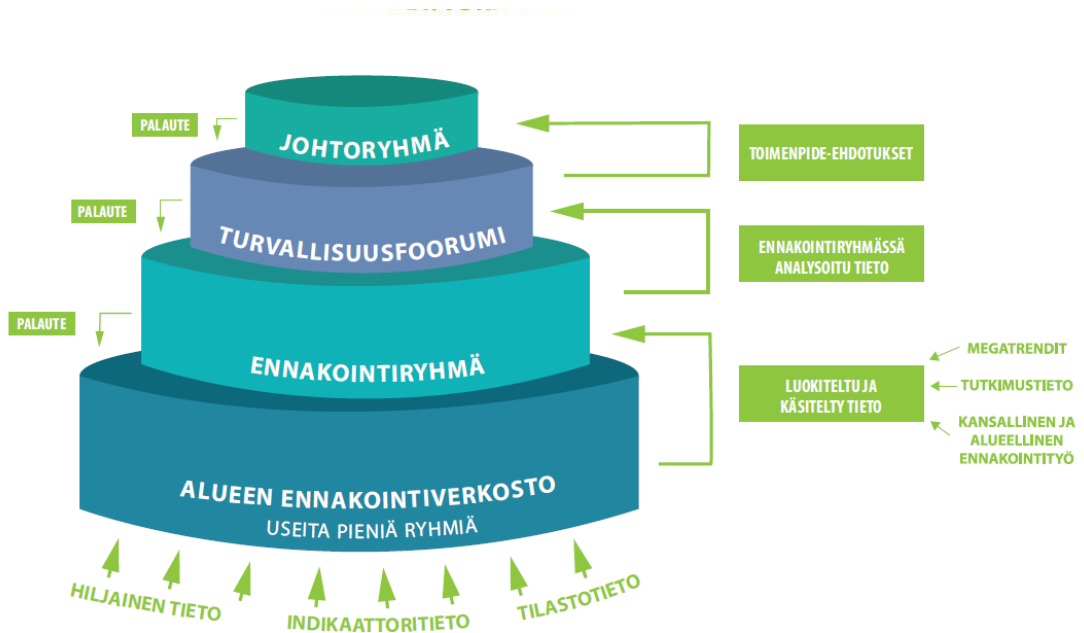
Luonnonilmiöihin ja ympäristöön liittyvät merkittävät muutostekijät koostuvat erilaisista sään ääri-ilmiöiden yleistymiseen, ilmastonmuutokseen sopeutumiseen ja varautumiseen sekä muuttuvaan luontoon liittyvistä indikaattoreista.

Teknisten järjestelmien toimintakykyyn liittyvät indikaattorit antavat tietoa kriittisen infrastruktuurin kestävydestä, teknisten järjestelmien keskinäisriippuvuuksista sekä digitalisaation vaikutuksista turvallisuuteen.

Inhimillisiin olosuhteisiin luokitellut indikaattorit koostuvat erilaisista kansalaisten hyvinvointia ja arjen turvallisuutta kuvaavista indikaattoreista, kuten syrjäytymisriskeistä, koulutusmahdollisuuksista ja yhteiskunnallisesta osallistumisesta.

Tahalliset haitanteot ja rikollisuus -teema-alueen indikaattorit pitävät sisällään yleistä järjestystä ja turvallisuutta, rikostorjunnan ja oikeusjärjestelmän luotettavuutta sekä vakavaa rikollisuutta kuvaavia indikaattoreita.

Tiedon keräys ja analysointi ATT-mallissa



Ennakointityö toteutetaan kahdella foorumilla: alueellisessa ennakointiverkostossa ja ennakointiryhmässä (analyysiryhmä). Alueen ennakointiverkosto koostuu toimijoista, joilla on mahdollisuus kerätä alueellisesti relevanttia turvallisuustietoa. Ennakointitietona hyödynnetään valtakunnallista valmista aineistoa sekä eri toimijoiden omaa ennakointityötä ja näiden laatimia analyysejä.

Ennakointiryhmän (analyysiryhmän) tehtävä on arvioida ja analysoida tietoa Turvallisuusfoorumin strategista työskentelyä varten. Ennakointiryhmän tärkein tehtävä on valmistella kokonaisnäkemystä alueellisen turvallisuuden tilasta.

Alueellisen Turvallisuuden Tila (ATT) -malli koostuu ennakointiosuudesta ja päätöksenteko-osuudesta, joista ensimmäinen tuottaa tietoa toisen vaiheen päätöksiä varten.

Turvallisuusfoorumin tehtävänä on vastata alueellisen turvallisuuden tilaa koskevan strategian ja siihen liittyvien toimenpiteiden valmistelusta ja linjauksesta. Turvallisuusfoorumi vastaa myös yhteisesti linjattujen toimenpiteiden toteuttamisesta siltä osin kuin se on mahdollista lainsäädännön puitteissa

Turvallisuuden Johtoryhmä vahvistaa alueellisen turvallisuuden tilaa koskevan strategian ja siihen liittyvät toimenpiteet. Johtoryhmän tehtävänä on seurata alueen turvallisuustilannetta, ja tarvittaessa määrittää laajempia poikkisektoraaalisia toimia turvallisuustason parantamiseksi.

Yhteenveto toimenpide-ehdotuksista

Alueellisen ennakoitityön tulee olla jatkuvaa. Yhtä oikeaa ennakkoinnin aikajännettä ei ole, vaan seuranta- ja ennakoitityön tulee heijastaa alueen yleistä kehitystä ja siihen vaikuttavia trendejä ja muutosvoimia.

Turvallisuussuunnittelun maantieteellinen alue ei voi olla liian laaja, jotta ei päädytä liian yleistäviin toimintaympäristön kuvauksiin. Seurannan ja ennakoitityön tuloksena syntyvien tietotuotteiden tulee palvella alueen kaikkia toimijoita, myös esimerkiksi alueen kuntia sekä näiden strategiatyötä ja tähän liittyvää toimintasuunnittelua.

Turvallisuustieto ei ole objektiivista ja arvovapaata, vaan tietoa kerätään, analysoidaan ja hyödynnetään päätöksenteossa aina väistämättä tiettyihin arvoihin perustuen. Näin ollen jo keskeisten indikaattoreiden valinta on tulevaisuuspoliittinen. Valinta määrittää, mitä kehitystä alueella halutaan ensisijaisesti seurata.

Suurimman osan seurattavista ilmiöistä tulee määräytyä alueen oman turvallisuustilanteen perusteella. Olennaista on kootun tiedon yhdistäminen muuhun alueella tuotettuun tietoon ja tiedon uudelleen analysointi ja arviointi kokonaisuutena.

Turvallisuusilmiöitä tulisi pohtia konkreettisesti ja ennakoitiverkoston tulisi jakaa myös yksityiskohtaista tietoa, jotta ilmiöiden ja niiden taustasyiden syvälinen ymmärrys olisi mahdollista. Olisikin tärkeä luoda yhtenäinen ohjeisto tiedon keräämisestä, hallinnasta ja vaihdosta kaikkien alueellisten turvallisuusverkostojen toiminnan tueksi.

Indikaattoreita valittaessa ja niiden antamaa tietoa analysoitaessa on kiinnitettävä huomiota indikaattorin ja mitattavan asian suhteeseen. Indikaattoritiedon koko ajan on osaltaan pidettävä huolta, että tietoon liittyvät rajoitteet ja epävarmuudet ovat tiedossa ja että saatua tietoa osataan tulkita oikein.

Alueellisen ennakoitiverkoston toimijoiden tueksi tulee kouluttaa turvallisuuskoordinaattoreita. He ovat mukana ennakoitiryhmien toiminnassa ja tukevat ennakoitiverkoston muiden toimijoiden työtä. Turvallisuuskoordinaattorit ovat avainasemassa alueellisen ennakoitityön ja seurantatyön järjestämisessä ja ylläpitämisessä ja heidän työhuönsä on osoitettava riittävät resurssit. Valtionhallinnon tulee tukea mallin käyttöönottoa pitkäjänteisesti esimerkiksi tarjoamalla resursseja turvallisuuskoordinaattoreiden palkkaukseen ja koulutukseen.

Turvallisuustiedon keräämistä ja jakamista varten tulee ottaa käyttöön yhteinen tietopalusta, joka mahdollistaa eri alueiden tiedon vertailun.

Lisälukemista

Hankkeen loppuraportti, indikaattori -listat sekä hankkeen väliraportti löytyvät tietokayttoon.fi sivustolta ja TUOVI-portaalista <https://sisainturvallisuus.fi/etusivu> / MATTI - alueellinen turvallisuussuunnittelu ja varautuminen -hanke.

Lisätietoja:

Principal Scientist Riitta Molarius Teknologian tutkimuskeskus VTT, riitta.molarius@vtt.fi

Research Scientist Jaana Keränen Teknologian tutkimuskeskus VTT, jaana.keranen@vtt.fi

Erikoistutkija Kari Laitinen Poliisiammattikorkeakoulu, kari.m.laitinen@poliisi.fi

Tutkija Pirjo Jukarainen Poliisiammattikorkeakoulu, pirjo.jukarainen@polamk.fi

Tutkimuspäällikkö Tuula Kekki Suomen Pelastusalan Keskusjärjestö, tuula.kekki@spek.fi

Tutkija Teija Norri-Sederholm Maanpuolustuskorkeakoulu, teija.norri-sederholm@mil.fi

Alueellisen turvallisuuden tila -hanke on toteutettu osana valtioneuvoston vuoden 2019 selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa.

Hankkeen ohjausryhmän puheenjohtaja:

Erityisasiantuntija Hanna-Miina Sihvonen

Sisäministeriö, hanna-miina.sihvonen@intermin.fi

