

**ENSIVASTETOIMINTA POHJOIS-KARJALAN RAJAVARTIOSTOSSA  
– Toiminnan käytäntöön saattaminen onnistuneen muutoksen näkökulmasta**

Kandidaatintutkielma

Kadetti  
Antti Suomalainen

97. Kadettikurssi  
Rajavartio-opintosuunta

Maaliskuu 2013

## MAANPUOLUSTUSKORKEAKOULU

Kurssi Kadettikurssi 97	Opintosuunta Rajavartio-opintosuunta
Tekijä Kadetti Antti Suomalainen	
Tutkielman nimi <b>ENSIVASTETOIMINTA POHJOIS-KARJALAN RAJAVARTIOSTOSSA – Toiminnan käytäntöön saattaminen onnistuneen muutoksen näkökulmasta</b>	
Oppiaine, johon työ liittyy Johtaminen	Säilytyspaikka Kurssikirjasto (MpKK:n ja RMVK:n kirjastot)
Aika Maaliskuu 2013	Tekstisivuja 33 Liitesivuja 1
<b>TIIVISTELMÄ</b> <p>Vuonna 2008 julkaistu Sisäisen turvallisuuden ohjelma otti kantaa harvaan asuttujen alueiden turvallisuuspalveluihin. Harvaan asuttujen alueiden turvallisuutta pyrittiin parantamaan turvallisuusviranomaisten välisen yhteistyön monipuolistamisella. Vuonna 2009–2010 Lapin ja Pohjois-Karjalan maakuntien alueilla käynnissä ollut HARVA-hanke toimi kokeiluhankkeena usealle turvallisuutta tuottavalle yhteistyömuodolle. Ensivastetoiminta oli yksi hankkeen aikana kokeilussa olleista uusista toimintamalleista. HARVA-hankkeen myötä rajavartiolaitoksen partiot tulivat mukaan ensivastetoimintaan. Tämän Tutkimuksen tavoitteena on selvittää, kuinka Pohjois-Karjalan rajavartiosto on onnistunut ensivastetoiminnan käytäntöön saattamisessa. Tutkimuksen tutkimusongelmaa tarkastellaan muutosteoreettisesta näkökulmasta.</p> <p>Tutkimuksen aineistoa on koottu sisäistä turvallisuutta ohjaavista asiakirjoista ja lainsäädännöstä. Muutosteoriaa käsittelevää aineisto haettiin taloustieteellisestä kirjallisuudesta. Käytännön havainnot saatiin tilastoja ja haastattelua hyödyntämällä. Aineistoa tarkasteltiin deduktiivista sisällönanalyysiä käyttäen, joka tekee tutkimuksesta luonteeltaan kvalitatiivisen eli laadullisen tutkimuksen.</p> <p>Tutkimuksesta saaduilla tuloksilla kyettiin vastaamaan siihen, kuinka Pohjois-Karjalan rajavartiolaitos on onnistunut ensivastetoiminnan käytäntöön saattamisessa. Saatujen tulosten perusteella voitiin ensivastetoiminnan käynnistämää muutosprossia pitää onnistuneena. Muutosprosessia johtaneiden esimiesten päätökset edesauttoivat muutoksen etenemistä. Ensivastetoimintaan vaadittavien resurssien hankkimisen jälkeen aloitettiin toiminnan jalkauttaminen käytäntöön. Henkilöstön myönteinen suhtautuminen muutokseen ja aktiivinen osallistuminen kehitykseen tukivat muutoksen etenemistä. Toiminnan kehittämiseen osallistuttiin lähes kaikilla organisaation tasoilla. Tutkimus selvitti myös mistä ensivastetoiminnassa on kyse ja miten rajavartioston valmiuspartio toimii ensivastetilanteissa. Kokonaisuutena tutkimuksessa onnistuttiin kuvaamaan se millaisen prosessin ensivastetoiminnan kaltaisen yhteistyön käyttöönotto organisaatiolta vaatii.</p> <p>Johtopäätelmissä tutkimus tuo esiin näkemyksen muutoksen kokonaisuudesta. Vaikka muutos onnistui tutkimusenteoreettisesta näkökulmasta katsottuna, oli sen toteutuksessa havaittavissa jäykkiä ja hitaasti edenneitä vaiheita. Aktiivisuus toiminnan eteenpäin saattamiseksi vaihteli prosessin eri vaiheissa. Saatujen tulosten perusteella on ensivastetoiminnan jatkaminen ja kehittäminen tarpeellista tulevaisuudessakin. Kokonaisuutena tutkimus luo yhden näkökulman lisää viranomaisyhteistyötä koskevaan tutkimukseen.</p>	
<b>AVAINSANAT</b> Ensivaste, Pohjois-Karjalan rajavartiosto, muutos, viranomaisyhteistyö, HARVA-hanke.	

# ENSIVASTETOIMINTA POHJOIS-KARJALAN RAJAVARTIOSTOSSA – Toiminnan käytäntöön saattaminen onnistuneen muutoksen näkökulmasta

## SISÄLLYS

<b>1</b>	<b>JOHDANTO</b> .....	<b>1</b>
1.1	TUTKIMUKSEN TAUSTOISTA .....	1
1.2	TUTKIMUKSEN TAVOITE, TUTKIMUSKYSYMYKSET JA RAJAUS .....	2
1.3	VIITEKEHYS JA TUTKIMUSMENETELMÄ .....	3
1.4	AINEISTO JA KÄSITTEET .....	5
<b>2</b>	<b>MUUTOS JA MUUTOSJOHTAMINEN</b> .....	<b>7</b>
2.1	TEOREETTISET TAUSTAT .....	7
2.2	MIKÄ MUUTOS ON? .....	8
2.3	ONNISTUNUT MUUTOS .....	9
2.4	MUUTOKSEN JOHTAMINEN.....	11
2.5	MUUTOKSEN JOHTAMINEN PROSESSIOHTAMISEN KEINAIN .....	14
<b>3</b>	<b>ENSIVASTETOIMINTA</b> .....	<b>18</b>
3.1	YHTEISTYÖN TAUSTAT.....	18
3.1.1	LAINSÄÄDÄNNÖLLINEN PERUSTA .....	18
3.1.2	SISÄISEN TURVALLISUUDEN OHJELMA.....	20
3.1.3	HARVA-HANKE .....	21
3.2	MITÄ ON ENSIVASTETOIMINTA .....	22
3.3	POHJOIS-KARJALAN RAJAVARTIOSTO MUKAAN ENSIVASTETOIMINTAAN.....	23
3.3.1	POHJOIS-KARJALAN RAJAVARTIOSTON KOKEMUKSIA .....	25
3.3.2	VALMIUSPARTION TOIMINTA ENSIVASTETEHTÄVÄLLÄ .....	27
<b>4</b>	<b>JOHTOPÄÄTELMÄT</b> .....	<b>29</b>
4.1	MUUTOKSEN ONNISTUMINEN .....	29
4.2	TULOSTEN POHDINTA.....	31
4.3	YHTEENVETO.....	34
	<b>LÄHTEET</b> .....	<b>35</b>
	<b>LIITTEET</b> .....	<b>38</b>

## **ENSIVASTETOIMINTA POHJOIS-KARJALAN RAJAVARTIOSTOSSA**

### **– Toiminnan käytäntöön saattaminen onnistuneen muutoksen näkökulmasta**

## **1 JOHDANTO**

### **1.1 Tutkimuksen taustoista**

Rajavartiolaitos, kuten muutkin turvallisuustoimijat, elävät suurta muutoksen aikaa. Sisäasiainministeriön alaisena laitoksena rajavartiolaitos vastaa osaltaan Suomen sisäisestä turvallisuudesta<sup>1</sup>. Sisäistä turvallisuustoimintaa ohjaa sisäisen turvallisuuden ohjelma, josta viimeisin käynnistettiin vuonna 2012. Sisäisen turvallisuuden ohjelmat pohjautuvat silloiseen Valtioneuvoston turvallisuuspoliittiseen selontekoon ja siitä Valtioneuvoston antamaan sisäisen turvallisuuden periaatepäätökseen. Kyseinen vuoden 2012 ohjelma pohjautuu Valtioneuvoston 16. joulukuuta 2010 antamaan periaatepäätökseen yhteiskunnan turvallisuusstrategiasta<sup>2</sup>. Ohjelma nostaa edeltäjänsä tavoin esiin harvaan asuttujen alueiden turvallisuustilanteen ja antaa suosituksia sen parantamiseksi<sup>3</sup>. Aiempi sisäisen turvallisuuden ohjelma vuodelta 2008 kehotti tehostamaan viranomaisten välistä yhteistyötä. Nykyinen sisäisen turvallisuuden ohjelma 2012 jatkaa myönteisestä linjaa eri turvallisuustoimijoiden yhteistyön kehittämisestä.

Sisäisen turvallisuuden toimijoilla on ollut käytännöntason yhteistyötä jo aikaisemminkin. Yhteistyömuodot kehittyivät harvaan asutuilla alueilla toimivien viranomaisten keskuudessa. Kyseisillä alueilla viranomaiset joutuvat toimimaan pienillä resursseilla, jolloin yhteistyö on luonnollinen tapa parantaa vaikuttavuutta. Hyvänä esimerkkinä yhteistyöstä on 2000-luvun alussa aloitettu poliisin, tullin ja rajavartiolaitoksen välinen PTR-yhteistyö<sup>4</sup>. Vuonna 2008 jul-

---

<sup>1</sup> Asetus sisäasiainministeriöstä 1567/2011, 1 § ja 2 §.

<sup>2</sup> Sisäisen turvallisuuden ohjelma, sisäasiainministeriön julkaisuja 26/2012, sivu 11.

<sup>3</sup> Sama.

<sup>4</sup> Harvaan asuttujen alueiden turvallisuuspalvelut, sisäasiainministeriön julkaisuja 39/2006 sivu 88; ks. myös Valtioneuvoston asetus poliisi-, tulli- ja rajaviranomaisten yhteistoiminnasta 257/2001 (huom. kumottu: 687/2009).

kaistu sisäisen turvallisuuden ohjelma pyrki tehostamaan PTR-yhteistyötä ja laajentamaan sitä entistä enemmän uusille toimintasektoreille.

Aikaisemmasta yhteistyöstä saatuja hyviä kokemuksia hyödynnettiin vuosina 2009–2010 toimineessa Harva-hankkeessa, joka toteutettiin Lapissa ja Pohjois-Karjalassa. Hanke pyrki parantamaan harvaan asuttujen alueiden turvallisuutta monipuolistamalla turvallisuusviranomaisten välistä yhteistyötä.<sup>5</sup> HARVA-hanke itsessään toimi tutkimus- ja kehittämishankkeena, josta saaduilla tuloksilla jatkettiin harvaan asuttujen alueiden turvallisuuspalvelujen kehittämistä. Sisäasiainministeri Anneli Holmlundin mukaan: ”*Viranomaisten pitää olla harvaan asutuilla alueilla moniosaajia, jotta asukkaiden arjen turvallisuuspalvelut pystytään turvaamaan. Lisäksi tarvitaan eri viranomaisten entistä laajempaa operatiivista yhteistyötä...*”<sup>6</sup>. HARVA-hankkeen aikana kokeilussa olivat mm. yhteispartiointi, lähimmän partion hyödyntäminen hälytystehtävässä ja ensivastetoiminnassa, sekä yhteinen riskianalyysi.

HARVA-hankkeen loppuraportissa vuonna 2011 ensivastetoiminta nostettiin tärkeäksi kehittämiskohteeksi<sup>7</sup>. Pohjois-Karjalan rajavartiostossa ensivastetoiminta on jatkunut HARVA-hankkeen jälkeen. Raja- ja merivartiokoululla on tehty alustavia suunniteltu ensivastetoiminnan kehittämisestä osaksi normaaleja virkatehtäviä.<sup>8</sup> Toimintaympäristöä ja organisaatiota koskettava muutos ei tule hidastumaan tulevaisuudessa, jolloin turvallisuustoimijoiden muutoksyvyn selvittäminen on ajankohtaista.

## 1.2 Tutkimuksen tavoite, tutkimuskysymykset ja rajaus

Tämän tutkimuksen tavoitteena on selvittää, miten Pohjois-Karjalan Rajavartiosto on onnistunut ensivastetoiminnan jalkauttamisessa osaksi virkatehtäviä. Tutkimuksen tavoitteen luomaa tutkimusongelmaa on lähdetty ratkaisemaan organisaation muutosta tutkivalla teorialmallilla. Tutkimuksessa on pyritty tekemään läpileikkauksen muutosprosessin tiettyihin vaiheisiin. Vaiheet ovat suoraan sidoksissa tutkimuksen pääteorian näkemykseen jaksosta, jolla muutoksen onnistuminen tai epäonnistuminen määritellään. Tutkimusongelman luomaa tutkimusprosessia on tarkasteltu pääsääntöisesti organisaatiotasolla vaikuttavan muutoksen näkökulmasta. Tutkimuksessa on tarkasteltu myös teorian kannalta tärkeimpiä henkilöstötasolla tehtyjä havaintoja, joilla on vaikutusta muutoksen onnistumiseen.

<sup>5</sup> sisäasiainministeriön julkaisu 39/ 2006, Saatekirje.

<sup>6</sup> Ministeri Holmlundin lausunto, <http://www.intermin.fi/intermin/bulletin.nsf/PublicbyIdentifierCode/20090819011?opendocument&1>, viitattu 27.6.2012.

<sup>7</sup> HARVA-hankkeen loppuraportti, sisäasiainministeriön julkaisu 15.2.2011, Raportti.

<sup>8</sup> Raja- ja merivartiokoulu, sisäasiainministeriön julkaisu, Käsky 6854/44/2011.

Tutkimukselle on asetettu pääkysymys ja sitä tukevia alakysymyksiä ovat:

- Kuinka Pohjois-Karjalan rajavartiosto on onnistunut ensivastetoiminnan käytäntöön saattamisessa muutoksen näkökulmasta?
  - Mitä on onnistuneen muutoksen johtaminen?
  - Millainen prosessi ensivastetoiminnan käynnistäminen on ollut Pohjois-Karjalan rajavartiostossa?

Tutkimus on rajattu paikallisesti, ajallisesti ja toimintakohtaisesti. Paikallisesti tutkimus on keskittynyt Pohjois-Karjalan alueelle ja siellä toimivien rajavartioston ja pelastuslaitoksen yksiköiden toimintaan. Rajausta on tehty tutkimuksen laajuus huomioiden. Kahta rajavartiostoa tutkimalla olisi tutkimuksesta saanut laajemman, mutta tulokset voisivat tällöin jäädä hyvin pintapuoliseksi. Ajallisesti tutkimus on käsitellyt vuosina 2009–2010 toteutettua HARVA-hanketta ja sen jälkeistä aikaa. Taustatekijöitä haettaessa on luonnollisesti viitattu edellä mainittua ajanjaksoa edeltäneisiin tapahtumiin. Toimintakohtainen rajausta on tehty koskemaan ensivastetoimintaa, joka on vain yksi kokeilussa olleista viranomaisyhteistyön muodoista<sup>9</sup>. Samalla on rajattu tutkimuksessa tarkasteltavien yksiköiden määrä. Rajavartioston partiot ovat tukeneet pelastuslaitoksen yksiköitä, jolloin saatujen havaintojen painopiste on kohdistunut näiden kahden organisaation toimintaan. Tällöin rajauksen ulkopuolelle on jätetty poliisin yksiköt, jotka osallistuivat ensivastetoiminnan pilotointiin osana HARVA-hanketta. Toimintakohtaisella rajauksella tutkimus on pidetty tarkasti omissa aiheissaan ja selkeässä määrämittä. Aiempaa tutkimusta rajavartiolaitoksen ja pelastuslaitoksen välisestä yhteistoiminnasta on vähän.

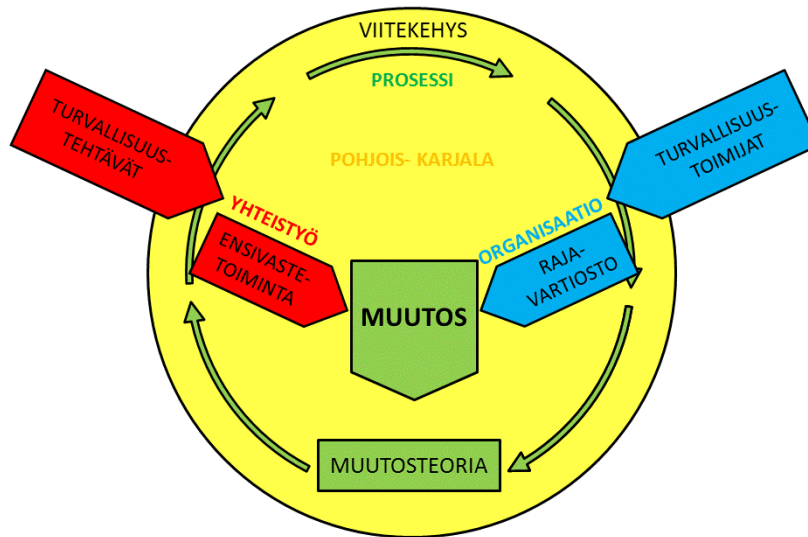
### 1.3 Viitekehys ja tutkimusmenetelmä

Tutkimuksen kontekstissa on tiivistetty tämän tutkimuksen tärkeimmät muutosprosessin vaikutuspiirissä toimivat tekijät (kuva 1). Viitekehys on muodostanut tutkimuksen olennaisen rungon, mukailleen samalla tutkimuksen vaiheittaista rakennetta<sup>10</sup>. Viitekehysten keskustassa olevasta muutoksesta on haettu muutoksen teoreettinen tausta. Muutosteoria on toiminut tut-

<sup>9</sup> HARVA-hankkeen aikana kokeilussa olivat mm. yhteispartiointi, lähimmän partion hyödyntäminen hälytystehtävässä ja ensivastetoiminnassa, sekä yhteinen riskianalyysi.

<sup>10</sup> Hirsjärvi Sirkka, Remes Pirkko & Sajavaara Paula: *Tutki ja kirjoita*, Gummerus, Jyväskylä, 2004 s.79-82, 131.

kimuksen johtoajatuksena ja muodostanut samalla tutkimuksen näkökulman.<sup>11</sup> Muutos-teoreettisesta näkökulmasta on pyritty selvittämään, kuinka organisaatio on onnistunut uuden toimintamallin käyttöönotossa. Vihreillä nuolilla on kuvattu muutoksen vaiheittaista kulkua.



Kuva 1: Muutoksessa vaikuttavat tekijät muodostavat tutkimukset teoreettisen viitekehyksen

Tutkimuksen rakenne on mukailtu tutkimuksen teoreettista mallia. Tutkimuksen teoriamallin ja tehtyjen havaintojen tarkastelussa on edetty teoreettisista lähtökohdista kohti käytäntöä. Rakenteeltaan tutkielma on lähtenyt liikkeelle teoriataustojen selvittämisestä ja tulkinnasta. Aineiston tarkastelu on aloitettu ensivastetoimintaa ja viranomaisyhteistyötä koskevasta lainsäädännöstä. Lainsäädännöstä on siirrytty sisäisen turvallisuuden ohjelman käynnistämiin kokeiluhankkeisiin, jolloin päästään rajavartiostotason operatiiviseen toimintaan. Tarkimmat havainnot on tuotu vartioasematasolla käytännön kenttätyössä toimivalta partiolta. Tutkimuksen kontekstin ymmärtämisen kannalta on hyötyä, jos lukijalla on peruskäsitys viranomaisyhteistyöstä ja yhteistoiminnasta sekä niihin vaikuttavista taustatekijöistä.

Tutkimuksessa on hyödynnetty deduktiivista sisällönanalyysiä, jolloin se on luonteeltaan kvalitatiivinen eli laadullinen tutkimus<sup>12</sup>. Deduktiivisella tutkimuksella on tarkoitettu teorialähtöistä tutkimusta. Deduktiivisessa tutkimuksessa teoria on muodostettu aineistosta, jonka ilmiöt on havainnoitu käytännön ilmiöinä tai tapahtumina. Sisällönanalyysi on tutkimusmenetely, jonka avulla tutkimusta koskevaa lähdemateriaalia on voitu analysoida systemaattisesti ja objektiivisesti. Analysoinnin jälkeen saadut tulokset on luokiteltu, jolloin niitä on pystytty jälleen prosessoimaan ja liittämään tutkimuksen teoreettiseen taustaan.<sup>13</sup>

<sup>11</sup> Hirsjärvi ym. (2004), s.75–76.

<sup>12</sup> Juoni Tuomi ja Sarajärvi Anneli: *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*, Tammi, Helsinki 2002,,s.7-9, 9-10 ks. myös Hirsjärvi ym. 2004, s.151–152, 156–157.

<sup>13</sup> Juoni ja Sarajärvi (2002), s.105, 116.

## 1.4 Aineisto ja käsitteet

Päätöksistä ja asiakirjoista tärkeimpinä lähteinä ovat edellinen sisäisen turvallisuuden ohjelma, sisäasiainministeriön julkaisuja 16/2008 ja nykyinen sisäisen turvallisuuden ohjelma, sisäasiainministeriön julkaisuja 26/2012. Aihetta suoranaisesti koskevia sisäasiainministeriön asiakirjoja on lukuisia ja niistä tärkeimpinä toimivat harvaan asuttujen alueiden turvallisuutta koskevat asiakirjat vuosilta 2006–2011. Lakikokoelmista tärkeimpinä toimivat Terveydenhoitolaki 1326/2010 ja Pelastuslaki 379/2011, sekä Rajavartiolaki 578/2005. Taustoja haettaessa tarkastellaan myös poliisin, tulli- ja rajaviranomaisten yhteistoimintaa koskevaa lainsäädäntöä.

Muutosta ja muutosjohtamisen teorioita käsittelevää kirjallisuutta on julkaistu runsaasti. Tutkimusta tehdessä tärkeimmiksi teorialähteiksi muodostuivat; Anneli Valpolan *Organisaatiot yhteen*, Jari Stenvallin ja Petri Virtasen *Muutosta johtamassa*, sekä Pekka Mattilan *Johdettu Muutos*. Prosessijohtamisen puolelta Kiiskisen, Lintuahan ja Santalan: *Prosessien johtaminen ja ulkoistaminen* on antanut hyvät perusteet aiheeseen liittyen. Maanpuolustuskorkeakoulun omasta tutkimuskokoelmasta Laurilan vuonna 2006 esiupseerikurssilla tekemä tutkielma *Prosessijohtamisen mahdollisuudet Maanpuolustuskorkeakoulussa* on luonut liittymäpintoja yrityselämässä tapahtuvan johtamisen ja sotilasjohtamisen välillä.

Ensivastetoimintaa käsittelevää kirjallisuutta ja tutkimuksia on julkaistu pelastusopiston toimesta. Tärkeimpänä julkaisuna mainittakoon Anna-Liisa Heusalan, Petteri Taiton ja Vesa Valtosen vuonna 2007 toimittama *Viranomaisyhteistyö – Hyvät käytännöt*. Viranomaisyhteistyötä ja turvallisuutta käsitteleviä julkaisuja on julkaistu vaihtelevasti. Vesa Valtosen väitöskirja: *Turvallisuustoimijoiden yhteistyö operatiivis-taktisesta näkökulmasta* antoi näkemyksiä viranomaisyhteistyöstä, sen käsitteistöön liittyvistä ongelmista ja tulevaisuuden näkemistä. Asiakirja- ja kirjallisuuslähteet ovat toimineet tutkimuksen primäärisinä lähteinä, joita on tuettu sekundaarilähteillä<sup>14</sup>.

Sekundaarisina lähteinä on käytetty partioiden tekemiä Rajavartiotoiminnan tietojärjestelmän kirjauksia, joita on löydettävissä muutamia. Tärkeäksi lähteeksi muodostui tutkijan tekemä kyselyhaastattelu henkilöille, jotka olivat toimineet ensivastetilanteissa. Tällä tavoin pystyttiin

---

<sup>14</sup> Hirsjärvi ym. (2004), s.83–84.



kokoamaan havaintoja siitä, miten muutosprosessi oli edennyt päivittäisen kenttätöyön näkökulmasta. Koko aineistoa tarkasteltaessa on hyödynnetty deduktiivista sisällönanalyysiä.

Tutkimuksen keskeisimpiä käsitteitä ovat muutos ja ensivaste, joita käsitellään tutkimuksessa omina lukuinaan. Tässä alaluvussa on käyty läpi tutkimuksen aikana vastaan tulevia käsitteitä. Täten varmistetaan, että tutkija ja tutkimuksen lukija käsittävät asiat samoista lähtökohdista.

**Organisaatio:** Tämän tutkimuksen viitekehyksessä organisaatiolla on käsitetty turvallisuutta tuottavat organisaatiot, joista keskiössä ovat pelastuslaitos ja rajavartiolaitos. Tieteellisestä näkökulmasta organisaatiota on voitu pitää moniselitteisenä käsitteenä. Edgar Schein on määritellyt organisaation olevan yksilöiden järkiperäisen toiminnan koordinoimista selkeästi yhteisen tarkoitusperän tai päämäärään saavuttamiseksi. Näiden saavuttamiseksi se on jakanut työprosessin erillisiin toimijoihin, joilla on sisäinen hierarkkinen arvovalta ja vastuu.<sup>15</sup> Scheinin määritelmä on riittävä tämän tutkimuksen viitekehyksessä toimiville hyvin samankaltaisille organisaatioille.

**Johtaminen:** Aki-Mauri Huhtinen on tiivistänyt monitulkintaisen termin seuraavasti: ”Johtaminen ei ole ihmisten yläpuolella tapahtuvaa pyhää toimintaa, vaan arjessa paikallisesti tapahtuvaa sosiaalista vaikuttamista”.<sup>16</sup> Riippumatta Huhtisen sotilastaustoista, on hänen päätelmäänsä johtamisesta voitu käyttää monessa eri yhteydessä ja täten myös viranomaistoiminnassa.

**Yhteistyö:** Yhteistyö on terminä hyvin haasteellinen. Yhteistyötä hyvin lähellä olevia käsitteitä ovat yhteistoiminta ja yhteinen tekeminen. Kaikki termit ovat hyvin kontekstisidonnaisia.<sup>17</sup> Tässä tutkimuksessa kontekstissa on turvallisuustoimijoiden välinen yhteistyö. Valtosen mukaan: ”*Turvallisuustoimijoiden yhteistyö on toimivaltaisen viranomaisen tai muun turvallisuus toimijan johtamaa sopimus pohjaista yhteistyötä, johon toimijat ovat sitoutuneet... Yhteistoimintaa turvallisuustoimijoiden keskuudessa leimaa ehdoton luottamuksen vaatimus ja siihen liittyen vahva sitoutuminen käytännön eri tilanteisiin.*”. Valtonen on erotellut viranomaisyhteistyön erilleen liiketoiminnassa tapahtuvasta yhteistyöstä.<sup>18</sup>

<sup>15</sup> Schein Edgar: *Organisaatiopsykologia*, Gummerus, Jyväskylä, 1987, s. 28.

<sup>16</sup> Huhtinen Aki-Mauri: *Sotilasjohtamisen tutkimuksen tieteenfilosofiset perusteet ja menetelmät*, MPKK, Johtamislaitos, julkaisusarja 2, Artikkelikokoelmat n:o 9, Hakapaino Oy, Helsinki, 2002, s. 46.

<sup>17</sup> Valtonen (2010), s. 99–100.

<sup>18</sup> Valtonen (2010), s. 162.

## 2 MUUTOS JA MUUTOSJOHTAMINEN

Tässä luvussa on esitelty tutkimuksen teoreettinen pohja. Kappaleessa käsiteltävät muutos- ja prosessijohtamisen teoriat ovat olleet käytössä liiketoiminnassa, mutta tässä tutkimuksessa niitä sovelletaan viranomaistoimintaan. Muutosteoreettinen näkökulma on tehnyt poikkeuksen yhteistyön kontekstiin. Tutkimuksessa esitetty muutosta koskeva teoria on vahvasti kytköksissä liiketoimintaan, josta viranomaisten suorittama yhteistyö eroaa huomattavasti. Liike- ja viranomaistoiminnan näkemuseroihin on haettu ratkaisua laajentamalla tarkastelun näkökulmaa.

### 2.1 Teoreettiset taustat

Nykypäivänä turvallisuutta tuottavien organisaatioiden on kyettävä yhdistämään vähäiset resurssit ja näin luomaan tehokkaampi koneisto vastaamaan muuttuvan toimintaympäristön haasteisiin. Eri organisaatioiden välinen yhteistyö vaatii johtajalta ja hänen alaisiltaan erilaisia valmiuksia toiminnan mahdollistamiseksi. Niiden sisäistäminen on yksi muutoksen ja muutosjohtamisen avaintekijöistä. Organisaatiolta vaadittavan muutoksen muodostamaa problematiikkaa on mallinnettu ja pohdittu useissa alan kirjallisuusteoksissa sekä lehtiartikkeleissa.

19

Perinteisissä hierarkkisissa organisaatioissa päätökset on tehty johtoportaalta alajohtoportaalille. Tällöin päätöksen teko on edennyt johtoportailta käytännön kenttätyöntekijöille, jolloin on syntynyt läpi organisaation kulkeva vuorovaikutussuhde.<sup>20</sup> Rajavartiolaitos ja pelastuslaitos on voitu rakenteensa perusteella sijoittaa hierarkkisten organisaatioiden joukkoon. Tällöin ensivastetoiminta uutena yhteistyömuotona on vaikuttanut molemmissa organisaatioissa hyvin samalla tavoin.

Muutos ja siihen liittyvät teoriat ovat alkujaan lähtöisin 1950-luvulta. Uraa uurtavina tutkijoina ja teoksina esitetään usein Kurt Lewinin "Voimakenttä-teoria" vuodelta 1951 ja John Kotterin teos " Muutos vaatii johtajuutta" vuodelta 1996. Molemmat teoriat ovat tarjonneet toimintamalleja muutoksen hallintaan. Lewin ja Kotter ovat julkaisseet useita alan teoksia,

---

<sup>19</sup> Stenvall Jari ja Virtanen Petri: *Muutosta johtamassa*, Edita Publishing Oy, Helsinki 2007 s.12–13; ks myös Juuti Pauli ja Virtanen Pauli: *Organisaatiomuuto.*, Otava OY, Keuruu, 2009, s. 12–16.

<sup>20</sup> Likert Rensis. *The Human Organization: Its Management and Values*, McGraw-Hill New York. 1967, s. 4–10.

jotka ovat toimineet pohjana uusille tutkijoilla ja tutkimuksille.<sup>21</sup> Kokonaisuutta ajatellen on huomioitava muutosteorioita koskevan kirjallisuuden laajuus. Tulkintoja, näkökulmia ja johtopäätöksiä on suhteessa yhtä paljon kuin on tutkimuksiakin. Tutkimusten välille on syntynyt luonnollista hajontaa ja keskinäistä ristiriitaisuutta.

Tämän tutkielman muutosteoriaksi on valittu Anneli Valpolan vuonna 2004 esittelemä malli: ”Muutos tarvitsee viisi tekijää onnistuakseen”<sup>22</sup>. Teoria ja sen valintaan vaikuttaneet tekijät on esitelty kappaleessa 2.3. Viranomaisyhteistyön kautta on teorianmalli tuotu käytännönläheiseen toimintaympäristöön. Tutkimus on sidoksissa johtamisen alaan, josta myös tutkimuksen teoreettinen tausta on haettu. Tutkimus ei ole suoranaisesti keskittynyt johtamiseen käytännössä, vaan on painottunut johtamisen kannalta tiedostettaviin teoreettisiin asiakokonaisuuksiin.

Jokaista muutosprosessia voidaan pitää yksilöitynä tapauksena, vaikka muutoksen kohteena olevat organisaatiot olisivat rakenteeltaan ja kulttuuriltaan samanlaisia. Tämä on nähtävissä myös muutosta ohjaavissa teorianmalleissa. Käytännössä organisaatioiden muutoksia on ohjattu ja tuloksia mitattu useammalla kuin yhdellä muutosteorianmallilla.<sup>23</sup> Yhdellä teorialla on voitu antaa yhdenlainen näkemys tutkittavasta aiheesta. Muutoksen onnistumiseen ovat vaikuttaneet monet tekijät, mutta luonnollisesti johtamisella ja johtajalla on olennainen merkitys lopputulokseen.

Tutkimuksen teoreettinen pääpaino on uuden yhteistyömuodon tuoman muutoksen onnistumisen analysoinnissa, jota on tehty tutkimuksen edetessä. Teorioiden pohdinnassa kappaleessa 2.5 on etsitty yhtäläisyyksiä prosessijohtamisen ja muutosteorian välille. Prosessijohtamisen kautta on luotu myös yhtymäkohta sotilasjohtamisessa käytettävään johtamisen nelikenttään.

## 2.2 Mikä muutos on?

Muutos tarkoittaa käsitteellisellä tasolla jonkin ilmiön rakenteen, olemuksen tai piirteen siirtymistä jonain hetkenä määritellystä tilasta toiseen. Muutos voi tapahtua niin määrällisistä kuin laadullisista lähtökohdista. Muutoksella on lähes aina vaikutus organisaation toimintaan. Toiminta voi liittyä esimerkiksi palveluihin ja tuotteisiin, sekä näitä tuottaviin järjestelmiin ja

<sup>21</sup> Kurt Lewinin teoksia: *Resolving Social Conflicts*, 1948 ja *Field Theory in Social Science*, 1951. John Kotterin teoksia: *A Force for Change.*, 1990, *Leading Change*, 1996 ja *The Heart of Change*, 2002.

<sup>22</sup> Valpola Anneli: *Organisaatiot yhteen*, WSOY, Juva 2004, s.29.

<sup>23</sup> Stenvall ja Virtanen (2007), s.22, 105.

toimintatapoihin.<sup>24</sup> Muutos voi olla rakennettu tai ulkoisten tekijöiden aikaansaama. Tällöin muutoksesta puhutaan enemmänkin sopeutumisenä. Muutos voidaan rajata ajallisesti, jolloin sille on määritetty alku ja loppu. Muutos voi myös olla jatkuvaa. Jatkuva muutos on luonteeltaan päättymätön prosessi.

Tutkimuksen kannalta on tutkijan muodostettava oma näkemyksensä siitä, millaisena hän muutoksen käsittää. Tutkimus liikkuu organisaation tasolla, jolloin näkökulman on oltava yksilötasoa laajempi. Tutkimuksen lähtökohta on, että elämme jatkuvassa muutoksessa. Samalla tutkimuksessa oletetaan, että organisaatioiden on kyettävä kehittämään toimintaansa selviytyäkseen muuttuvassa toimintaympäristössä. Käytäntöä tarkastellessa on muutos koettava eteenpäin pyrkivänä jatkumona. Erilaisilla muutosta käsittelevillä teoreettisilla malleilla on muutosta pystytty tutkimaan tietyllä ajanjaksolla tai sen tietyssä vaiheessa.

Muutos on aina prosessi, joka etenee vaiheittain, mutta vailla selkeää ajallista kaavaa<sup>25</sup>. Muutos tulee ajankohtaiseksi silloin, kun organisaatio on sisäisten- tai ulkoisten tekijöiden vaikutuksesta ajautunut tilanteeseen, jossa sen on kyettävä muuttamaan toimintaansa jatkaakseen sitä. Syytä muutokselle voi olla useita, kuten tuottavuus- tai laatuongelmat, strategisenmuutokset tai henkilöstön vaihdokset.<sup>26</sup> Tämän tutkimuksen viitekehyksessä ovat viranomaisorganisaatiot ja syyt muutokselle muodostuvat turvallisuustilanteesta. Markkinat muodostavat kyseisen alueen asukkaat, joille arjen turvallisuus on yksi elämän perusarvoista. Turvallisuutta parantavan yhteistyön aloittaminen vaatii onnistuakseen muutoksia tiettyihin toimintamalleihin.

### 2.3 Onnistunut muutos

Liikkeenjohdon konsultti Anneli Valpola on tehnyt pitkän uran suomalaisessa liikemaailmassa. Hän on työskennellyt liikkeenjohdossa useissa tehtävissä eri yrityksissä. 1990-luvun alusta Valpola on toiminut liikkeenjohdon konsulttina Suomessa ja Ruotsissa, jolloin hän on ollut mukana useissa strategisen tason muutosprojekteissa. Työkokemusten pohjalta hän on julkaissut useita organisaatiomuutosta käsitteleviä teoksia<sup>27</sup>. Valpola on soveltanut ulkomailta

<sup>24</sup> Stenvall J., Majoinen K., Syväjärvi A., Vakkala H., Selin A., 2007b, Suomen Kuntaliitto, Helsinki: Kuntatalon paino, s.24.

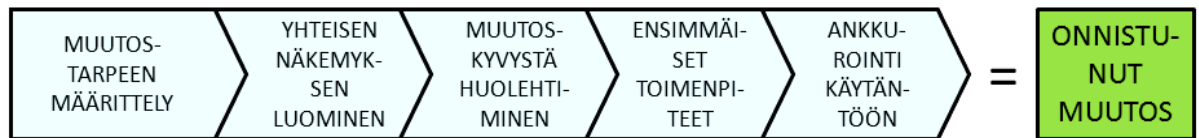
<sup>25</sup> Kiiskinen Satu, Lintuaho Anssi, Santala Riku: *Prosessien johtaminen ja ulkoistaminen*, WSOY, 2002, s. 39.

<sup>26</sup> Mattila Pekka: *Johdettu muutos*, Talentum, Helsinki 2007. s.15-18, 135 ks. myös Juuti ja Virtanen (2009), s. 16.

<sup>27</sup> Valpola on kirjoittanut ja ollut mukana mm. teoksissa: *Johtajana muutoksessa*, WSOY 1996, *Organisaatiot yhteisen*. WSOY 2004, *Ammattitaito kuntoon*, *Teknologiaeollisuus 2008*, *Strategia toimeksi* 2010.

tulevia muutosteorioita ja muokannut niitä suomalaiseen yritysmaailman sopiviksi. Tutkimuksen tulevaisuudessa on viitattu tässä luvussa esiteltävään teorialle. Käytännön tasolla edennyttä prosessia on verrattu teoreettiseen malliin sen vaiheittaisessa järjestyksessä.

Anneli Valpola on esittänyt teorian, jonka mukaan ”Muutos tarvitsee viisi tekijää onnistuakseen”<sup>28</sup>. Näitä viittä vaihetta voidaan pitää kriittisenä muutoksen onnistumisen kannalta. (ks. Kuva 2). Tutkimusprosessin aikana huomattiin, että Valpolan muutosteoria on tutkimuksessa käytettyyn tapaukseen helposti muokkautuva teorialle. Tämän vuoksi se valikoitui tutkimuksen pääteoriaksi. Alun perin Valpolan teoriaa on käytetty yritysmaailmassa muun muassa yritysten fuusioituessa sekä yritysostojen yhteydessä. Tässä tutkimuksessa teoriaa on sovellettu viranomaisympäristöön.



Kuva 2: Onnistuneen muutoksen kaava, Valpola (2004), mukaillen<sup>29</sup>.

Onnistunut muutos alkaa vaiheesta, jossa hyväksytään organisaation todellinen tilanne. Toimintaa on muutettava, jotta organisaation tilanne saadaan korjattua. Tällöin voidaan puhua organisaation muutostarpeesta. Samalla muutoksen johtamisesta vastaavien esimiesten on määriteltävä selkeät tavoitteet ja toiminta, joilla kyseinen muutos toteutetaan. Mikäli ensimmäinen vaihe hoidetaan huonosti, muutosta ei koskaan kunnolla saada aloitettua.<sup>30</sup> Seuraavaksi on luotava näkemys siitä, kuinka muutos toteutetaan käytännössä. Kahden organisaation johtoryhmien välillä on oltava selkeä yhteinen näkemys siitä, mitä muutoksella halutaan saada aikaan. Näkemyksen on oltava yhtenäinen läpi koko muutosprosessin. Jos toinen vaihe unohdetaan, hyvin alkanut prosessi voi kuihtua sekavuutensa takia.<sup>31</sup>

Kolmantena osakokonaisuutena punnitaan organisaatioiden kykyä muuttua. Nyt keskiössä ovat organisaatiokulttuurilliset asiat. Muutoskykyyn vaikuttavia tekijöitä ovat mm. henkilöstön valmiudet ja suhtautuminen muutokseen, sekä viestinnän onnistuminen. Asiasta voidaan käyttää myös termiä ”muutosvoima”. Tuleva muutos vaatii kaikilta uuden oppimista ja vanhan taidon soveltamista. Kolmas vaihe on oleellinen koko organisaation yhteisen näkemyksen

<sup>28</sup> Valpola (2004), s.29.

<sup>29</sup> Sama.

<sup>30</sup> Valpola (2004), s.29–35, ks. myös Stenvall ja Virtanen (2007), s.29, 46.

<sup>31</sup> Valpola (2004), s.29–35.

luomisessa. Muutos tuodaan kaikkien nähtäväksi ja tuleva toiminta on kaikkien tiedossa. Eri-laiset koeryhmät ja yhteistyökokeilut ovat hyväksi havaittuja tapoja tämän vaiheen aikana. Ilman tätä muutoksesta voi jäädä täysin erilainen kuva esimiesten ja alaisten välille. Tämä heijastuu myöhemmin jatkuvina suunnan vaihtoina ja voi johtaa lopulta turhautumiseen.<sup>32</sup>

Kolmen teoreettisemman vaiheen jälkeen siirrytään käytännön tasolle. Ensimmäiset toimenpiteet ovat esimiesten ja alaisten välisessä suhteessa kriittiset. Muutoksen vaatimat ensimmäiset toimenpiteet peilaavat koko muutosprosessin käynnistymistä. Muutoksen aloittaminen käytännön tasolla on suunniteltava tarkasti. Esimiesten on oltava näkyviä ja valmiita keskustelemaan alaistensa kanssa. Mikäli tätä vaihetta ei johdeta heti alusta alkaen, muutos alkaa toistaa itseään, eikä sitä saada etenemään kunnolla.<sup>33</sup> Viimeinen vaihe on ankkurointi käytäntöön. Se on prosessissa viimeisenä, mutta voi toisaalta olla muutoskokonaisuuden pisin. Tässä vaiheessa rattaat alkavat hiljalleen pyöriä eteenpäin. Uudet toimintatavat rutinoituvat, saadaan uutta yhteistä kokemusta ja vanhoista käytänteistä luovutaan. Nyt koko organisaatioketju on käynyt läpi muutoksen vaikutukset. Epäonnistuminen on kuitenkin edelleen mahdollista, mikäli jokin yksittäinen vaihe on jäänyt huomiotta suunnitteluvaiheessa.<sup>34</sup>

## 2.4 Muutoksen johtaminen

Edellinen alaluku käsitteli muutosta prosessina, sisältäen useita viittauksia esimiesten toimintaan. Johtotehtävissä toimivat johtajat, joilla on elintärkeä merkitys muutoksen onnistumisen kannalta.<sup>35</sup> Luvuissa 2.1 ja 2.2 kuvataan muutosprosessin monivaiheisuus ja luonnollinen epävakaus sisäisten muuttujien suhteen. Millainen sitten on täydellinen muutosjohtaja? Mattilan mukaan: ”*Muutoksen johtajaksi ei usein synnytä, sellaiseksi kasvetaan.*”. Samalla Mattila tuo esiin näkemyksen siitä, ettei täydellistä muutosjohtajaa pystytä ominaisuuksien puolesta koskaan nimeämään.<sup>36</sup> Herää nopeasti kysymys siitä, pystyykö muutosta ollenkaan johtamaan. Käsiteltäessä hallittua muutosta, vaaditaan siihen aina johtamista<sup>37</sup>. Muutosta ei siis pidä kokea asiana, joka laukaistaan liikkeelle ja toivotaan sen johtavan haluttuun lopputulokseen.

---

<sup>32</sup> Sama.

<sup>33</sup> Sama.

<sup>34</sup> Sama.

<sup>35</sup> Stenvall ja Virtanen (2007), s.49-50.

<sup>36</sup> Mattila (2007), s.31.

<sup>37</sup> Kiiskinen ym. (2002), s. 39.

Muutos koetaan yleisesti prosessina, jolloin muutosjohtamisessa puhutaan usein myös prosessijohtamisesta. Kiiskisen ym mukaan: ”*Prosessijohtamisella tarkoitetaan organisoitumista prosesseittain ja määriteltyjen organisaation ydin- ja tukiprosessien johtamista. – jossa toiminnot on jaettu funktionaalisiin vastuualueisiin kuten valmistukseen, myyntiin, markkinointiin ja hallintoon.*”<sup>38</sup>. Halutulla muutoksella ja prosessien uudelleensuunnittelulla on tarkoitus tuottaa lisäarvoa asiakkaalle<sup>39</sup>. Edellä esitetty kuvaus prosessijohtamisesta on taloustieteilijöiden näkemys asiasta. Kyseisen näkemyksen soveltaminen viranomaisyhteistyöhön vaatii näkökulman laajentamista.

Tässä tutkimuksessa kokonaisuus on nähtävissä seuraavaksi esitetyllä tavalla. Laajemmin tarkasteltuna rajavartiolaitoksen tehtävät<sup>40</sup> tähtäävät turvallisuuden tuottamiseen. Samoin pelastuslaitosten toiminnan<sup>41</sup> tavoitteena on tuottaa turvallisuutta. Täten rajavartiolaitoksen ja pelastuslaitosten ydinprosesseina voidaan pitää turvallisuuden tuottamista. Tätä ydinprosessia tukevat tukiprosessit ja muut organisaatiossa vaikuttavat toiminnot. Tukiprosessit ovat löydettävissä edellisen kappaleen näkemyksen mukaisesti kyseisten organisaatioiden tehtävistä. Organisaation toiminnan taustalla vaikuttavat esimerkiksi toimintastrategiat ja arvot, joihin toiminta sidotaan. Niitä voidaan myös pitää tietynlaisina tukiprosesseina organisaation toiminnalle

Konkreettisenä tukiprosessina pelastuslaitoksen tehtävissä mainitaan eri viranomaisten ja pelastustoimeen osallistuvien muiden tahojen toiminnan yhteensovittaminen<sup>42</sup>. Samalla pelastuslaitoksen toimintaa ohjailee pelastustoimen strategia<sup>43</sup>. Rajavartiolaitoksen tehtävät ja arvot<sup>44</sup> käsittelevät yhteistyötä laajemmin. Tässä kontekstissa tarkasteltuna yhteistyötä ja sen kehittämistä voidaan pitää molempien organisaatioiden tukiprosesseina. Tukiprosessit voivat tähdätä myös omiin tavoitteisiinsa, mutta yleisesti niiden päätehtävä on tukea ydinprosessin onnistumista.

---

<sup>38</sup> Kiiskinen ym. (2002), s. 29-30.

<sup>39</sup> Kiiskinen ym. (2002), s. 30.

<sup>40</sup> Rajavartiolaitoksen tehtävät: rajojen valvonta, rajatarkastukset, rikostorjunta, merialueen turvallisuus, meripelastus, kansainvälinen yhteistyö ja maanpuolustus.

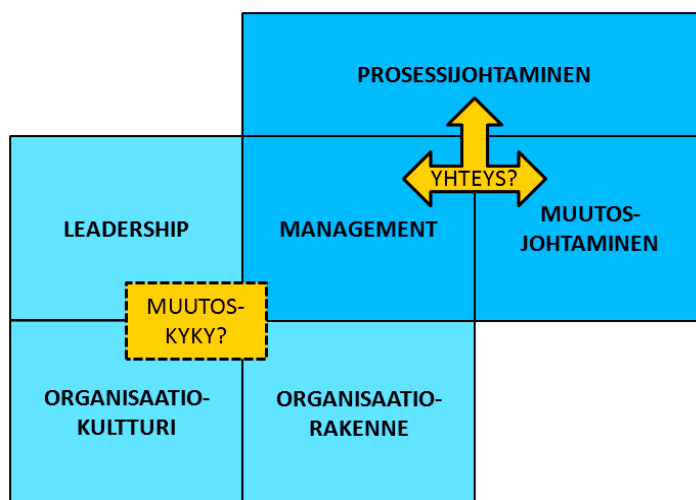
<sup>41</sup> Pelastuslaitosten tehtäviin kuuluvat mm: ylläpitää pelastustoimen järjestelmää, toimia asiantuntijana pelastustointa kuuluvissa asioissa, huolehtia pelastustoimintaan kuuluvista tehtävistä ja koulutuksesta, sekä yhteensovittaa eri viranomaisten ja pelastustoimeen osallistuvien muiden tahojen toimintaa.

<sup>42</sup> Sama.

<sup>43</sup> Pelastustoimen strategiassa 2015, sisäasiainministeriön julkaisuja 13/2007, viitataan useaan otteeseen turvallisuustoimijoiden yhteistyökyvyn tärkeyteen ja kehittämiseen.

<sup>44</sup> Rajavartiolaitoksen arvot: Ammattitaito, Luotettavuus, Yhteistyökyky.

Prosessijohtaminen on yksi muutosjohtamisen toimintaperiaatteista. Prosessijohtamisella on myös yhteys johtamisen nelikenttään (ks. kuva 3). Aki-Mauri Huhtinen on liittänyt prosessijohtamisen johtamisen nelikentän managementiin, sillä prosessijohtamisessa pääpaino on luotu asiapainotteiseen johtamiseen.<sup>45</sup> Huhtisen näkemystä on tukenut Kotterin vuonna 1996 muodostanutta käsitystä muutosjohtamisen jaottelusta asioiden ja ihmisten johtamiseen. Kotterin mukaan asiajohtamiseen kuuluvat suunnittelu ja budjetointi, organisointi ja miehitys sekä valvonta ja ongelmanratkaisu. Ihmisten johtamiseen kuuluu suunnan näyttäminen, ihmisten koordinointi, kannustaminen ja inspirointi.<sup>46</sup> Kummankaan kokonaisuutta ei voida vähätellä, vaan molempien tuomat haasteet on tiedostettava.



Kuva 3: Johtamisen nelikenttä, Huhtinen (2002), soveltaen.

Johtopäätelmänä voidaan sanoa muutosjohtamisen olevan usean asiakokonaisuuden yhdenaikaista hallintaa, jota myös Huhtisen tekemät havainnot tukevat<sup>47</sup>. Nelikentän kokonaisuuksia tarkemmin tarkastellessa kyetään siihen yhdistämään myös muutosteoriassa esiintyvä muutoskyky (ks. kuva 3). Fyysisten suorituskykyjen ollessa kunnossa, on muutoskyvyssä lopulta kyse henkisellä tasolla tapahtuvasta toiminnasta. Nelikentän kokonaisuudet leadership ja organisaatiokulttuuri korostavat johtamisen henkisellä tasolla tapahtuvia toimintoja.

Muutosjohtajan on tiedostettava muutoksen osittainen hallitsemattomuus, sekä muutoksen aiheuttamat näkemuserot yksilöiden ja organisaation välillä<sup>48</sup>. Johtajan on näyttävä muutoksen suunta, mutta hän ei voi jatkuvasti turvautua valmiisiin ratkaisumalleihin ongelmiin törmätes-

<sup>45</sup> Huhtinen (2002), s. 44.

<sup>46</sup> Kotter John: *Muutos vaatii johtajuutta*, Rastor Oy, Helsinki, 1996 s. 22.

<sup>47</sup> Huhtinen (2002), s. 44.

<sup>48</sup> Stenvall ja Virtanen (2007), s. 57



sään<sup>49</sup>. Voidaan siis päätellä, että johtajan on oltava jatkuvasti aktiivinen ja kyettävä tulkitsemaan muutoksen suuntaa etukäteen. Tällöin hänen tulee olla aina askelta edellä etenevää prosessia, eikä vain reagoida jo tapahtuneisiin suunnan muutoksiin.

Yritysmailmasta otettu prosessijohtamisen malli ei ole suoraan käytettävissä viranomais- tai sotilasympäristöön, vaan vaatii soveltamista<sup>50</sup>. Kyseistä aihetta käsittelee Laurilan vuonna 2006 esiupseerikurssilla tekemä tutkimus *Prosessijohtamisen mahdollisuudet Maanpuolustuskorkeakoulussa*. Tutkimuksessaan Laurila havainnoi, kuinka prosessijohtamisen malli on otettu käyttöön julkisen sektorin organisaatioissa vasta hiljattain. Laurilan mukaan prosessijohtamisen hyödyt saavutetaan muutoksessa<sup>51</sup>. Tästä syystä Laurilan tutkimuksessa tehdyt havainnot on edesauttanut tässä tutkimuksessa käytetyn teorian liittämistä viranomaistasolla tapahtuvaan johtamiseen.

## 2.5 Muutoksen johtaminen prosessijohtamisen keinoin

Tutkimuksen teoreettista pohjaa luodessaan tutkijalle on muodostunut tarve löytää yhteys prosessijohtamisen ja muutoksen välille. Ajatuksena on selkeyttää termien käytännön ero. Tässä tutkimuksessa termit ”muutos” ja ”prosessi” on ymmärrettävä toiminnaksi. Toiminta tapahtuu koko organisaation tasolla. Termit, joihin on liittynyt ”johtaminen”, käsitetään edellistä toimintaa ohjailevaksi päätöksenteoksi. Päätöksenteolla on tarkoitettu esimiesten toimintaa. Pelkän muutoksen tutkiminen ilmiönä olisi jättänyt tutkimuksen kapeaksi. Muutosta koskevan johtamisen liittäminen mukaan tutkimukseen on yhdistänyt tutkimuksen vahvemmin johtamisen alaan.

Kiiskisen, Lintuahon ja Santalan kirjassa *Prosessien johtaminen ja ulkoistaminen* vuodelta 2002 on esitelty prosessien johtamisen ja kehittämisen käytänteitä, sekä niihin liittyviä haasteita. Kirjassa ulkoistaminen on kuvattu muutoksena, jolla yksittäistä prosessia on pyritty kehittämään<sup>52</sup>. Kyseisessä kirjassa muutos etenee viiden vaiheen kautta (ks. kuva 4). Tarkemman tarkastelun jälkeen on havaittavissa useita yhtäläisyyksiä Kiiskisen ym. esittämän prosessienkehittämiprojektikaavan ja Valpolan muutosteorian välillä.

<sup>49</sup> Juuti ja Virtanen (2009), s. 30–31.

<sup>50</sup> Laurila, Kalle: *Prosessijohtamisen mahdollisuudet Maanpuolustuskorkeakoulussa*, Tutkielma, EUK 58, MPKK, 2006, s. 19.

<sup>51</sup> Laurila (2006), s. 50.

<sup>52</sup> Kiiskinen ym. (2002), s.37-39.



Kuva 4: Prosessien kehittämisprojektikaava. Kiiskinen, ym. (2002), mukailleen<sup>53</sup>.

Lähtökohdiltaan Kiiskisen ym. malli alkaa prosessin määrittelyvaiheesta. Ensimmäisessä vaiheessa johdon on määriteltävä prosessin odotukset tavoitteista, toiminnan rajauksista ja tavoiteltavista hyödyistä. Muutostavoitteiden on oltava linjassa organisaation strategisten tavoitteiden kanssa. Apuna päätöksenteossa käytetään karkeita budjettilaskelmia ja riskianalyysiä. Esimiesten sitoutuminen hankkeeseen on tärkeä tekijä. Haluttu muutos on saatava eteneämään vaiheittain kohti tavoitteita.<sup>54</sup> Toisessa vaiheessa analysoidaan organisaation nykytila. Analysointiin osallistuvat edustajat kaikista organisaation ryhmistä. Analyysin tavoitteena on Kiiskisen ym. mukaan ”yhteinen näkemys organisaation nykytilasta, muutoskohteista ja muutoksen tarpeellisuudesta.” Avoimuus ja objektiivisuus ovat tärkeitä tekijöitä esimiesten ja alaisten välisessä suhteessa. Analyysivaiheessa suunnitellaan henkilöstön osallistuminen muutoksen toteutukseen. Erilaisilla analyysimenetelmillä realisoidaan organisaation resurssit.<sup>55</sup>

Kolmannessa vaiheessa tarkennetaan muutostavoitteita ja luodaan lopullinen visio. Edeltäneissä vaiheissa saatuja tuloksia hyödynnetään tässä vaiheessa. Organisaation mahdollisuuksia tutkitaan vertaamalla omia vahvuuksia ja heikkouksia muihin saman alan organisaatioihin. Liike-elämässä tästä käytetään termiä benchmarking. Visio muutoksesta on oltava selkeä ja sen tulee pohjautua organisaation vahvuuksiin. Muutostavoitteiden ja vision pohjalta rakennetaan uudet toimintamallit muutosprosessin toteuttamista varten. Yksi onnistumisen avaintekijöistä on luoda muutokselle mittareita. Mittareiden avulla organisaatio kykenee seuraamaan muutoksen eri vaiheiden onnistumista ja lopullisten tavoitteiden saavuttamista.<sup>56</sup>

Neljännessä vaiheessa muutos tuodaan teoriasta käytäntöön. Esimiesten on konkretisoitava tarvittavat muutostoimenpiteet alaisilleen. Uudesta toimintamallista luodaan kaavio, jossa näkyy tulevat vaiheet, toiminta ja tavoitteet. Tässä vaiheessa voidaan luoda työryhmiä, joilla

<sup>53</sup> Sama.

<sup>54</sup> Kiiskinen ym. (2002), s.42.

<sup>55</sup> Kiiskinen ym. (2002), s.43-44, sekä s.48-49.

<sup>56</sup> Kiiskinen ym. (2002), s.49-52.

muutosprosessia ja tavoitteiden toteutumista testataan. Esimiesten on kyettävä motivoimaan alaisiaan ja saada koko organisaatio sitoutumaan muutoksen tavoitteisiin. Henkilökemiat ja organisaatiokulttuurilliset tekijät muodostuvat tärkeiksi vaikuttajiksi. Muutoksella on oltava positiivinen vaikutus organisaation lisäksi myös yksilöllisellä tasolla.

Viimeisessä vaiheessa alkaa uuden toiminnan käytäntöön siirtäminen ja vanhasta mallista luopuminen. Neljän edellisen vaiheen yksityiskohtainen asioiden huomioiminen näkyy viimeisen vaiheen toteutumisessa. Suunnittelun ja analysoinnin onnistuminen konkretisoituu viimeisessä vaiheessa. Esimiehiltä vaaditaan joustavuutta valmennusta ja opastusta vaativien alaistensa suhteen. Muutosvision selkeys on yksi onnistumisen edellytyksistä. Siten vältetään sekaannuksilta ja väärinymmärryksiltä. Muutokseen käytettävä aika on osattava suhteuttaa muutoksen ja organisaation kokoon. Mitä laajempi muutos, sitä enemmän aikaa organisaatio vaatii. Viimeisessä vaiheessa voidaan suorittaa pilottikokeiluja. Pilotoinnit voivat olla joko yksikkötasoisia tai vaikuttaa koko organisaatioon yhdellä kertaa. Varsinkin laajoissa muutosprosesseissa pilotoinneilla kyetään selkeästi ohjamaan muutoksen alku kohti haluttua tavoitetta. Pilotointi toimii esimiehille tapana mitata muutoksen vaikutuksia, samalla kun selkeytetään uutta toimintamallia alaisille.<sup>57</sup>

Edellä esitetyllä prosessien kehittämisprojektikaavalla ja luvussa 2.3 esitetyllä Valpolan muutosteorialla on useita yhtäläisyyksiä. Molemmat käyvät läpi lähes samat kokonaisuudet, mutta eri järjestyksessä. Kummankin mallin ensimmäinen vaihe lähtee liikkeelle sitoutumisesta muutokseen, sekä tavoitteiden ja vision määrittelystä. Valpolan muutosteoriat muodostaa tavoitteet ja visiot selkeiksi heti alusta lähtien. Toisessa vaiheessa molemmat painottavat yhteisen näkemyksen luomista. Valpolan muutosteoriassa ensivaiheessa tehty nykytilan analysointi on johtanut muutostarpeeseen. Tässä kappaleessa esitetty prosessien kehittämisprojektikaava tekee analyysin toisessa vaiheessa ja muodostaa lopulliset tavoitteet ja vision vasta vaiheessa kolme.

Kolmannessa vaiheessa Valpolan muutosteoriat keskittyvät muutoksesta huolehtimiseen ja henkilöstöä koskevan viestinnän onnistumiseen. Tässä vaiheessa prosessien kehittämisprojektikaava tekee varmistavan vertailun muutoksen kannattavuudesta. Saatujen tulosten pohjalta muodostetaan lopulliset tavoitteet ja visio. Neljännessä vaiheessa Valpolan aloitti muutoksen konkreettisen toteuttamisen ensimmäisillä käytännön toimenpiteillä. Kiiskinen ym. määrittelevät uudet toimintamallit ja huolehtivat muutoksesta vaikuttavista tekijöistä.

---

<sup>57</sup> Kiiskinen ym. (2002), s.59-62.

Viimeisessä vaiheessa molemmat mallit ovat siirtyneet vahvasti käytännön toteuttamiseen. Kumpikin malli korostaa uusien toimintamallien käyttöönottoa ja vanhoista rutiineista luopumista. Muutoksen selkeyttämiseksi voidaan suorittaa pilotointi- ja yhteistoimintahankkeita. Viimeiseltä vaiheelta vaaditaan aikaa, joka on riippuvainen muutoksen laadusta ja organisaation koosta. Johtajuutta vaaditaan edelleen ennen kuin organisaatio rutinoituu uuteen toimintamalliin.

Valpolan muutosteoria on käytännönläheisempi toimintamalli. Kiiskisen ym. prosessien kehittämiprojektikaava painottaa enemmän analysointia ja suunnittelua. Tämä johtune lähtökohtaeroista. Valpolan muutosteoriassa organisaatio on tiedostanut muutostarpeen ja lähtee toteuttamaan muutosta alusta alkaen. Kiiskinen ym. luovat mittareita ja punnitsevat muutoksen kannattavuutta sekä vaikutuksia aina viimeiseen vaiheeseen asti. Valpola mainitsee mittareiden käytöstä, mutta painottaa enemmän tavoitteiden tarkastelua.

Tulkinta teoriamallien paremmuudesta on tämän tutkimuksen puitteissa tarpeetonta. Molemmat teoriamallit korostavat samoja asiakokonaisuuksia ja näkemystä siitä, kuinka muutosprosessi kyetään hallitsemaan. Kummankin teorian lähtökohtana on päästä onnistuneesti haluttuun tavoitteeseen. Tämän tutkimuksen kannalta oleellisinta oli tuoda esiin selkeä yhteys muutoksenjohtamisen ja prosessijohtamisen välille. Tutkimuksen tavoitteena on tutkia aihetta onnistuneen muutoksen näkökulmasta, eikä tutkimus täten ei paneudu käytännön prosessijohtamiseen. Näillä perusteilla tutkimuksen pääteoriaksi valittiin Valpolan vuonna 2004 julkaissama onnistuneen muutoksenteoria. Valpolan muutosteorian näkemystä ja paikkansa pitävyyttä tuettiin tässä luvussa esitetyllä Kiiskisen ym. kehittämällä prosessien kehittämiprojektikaavalla. Tutkimuksen näkökulmasta huolimatta on tiedostettava, että prosessijohtamisen toimintamallit ovat yhteydessä muutosprosessiin ja sen johtamiseen.

### 3 ENSIVASTETOIMINTA

Tässä luvussa on tarkasteltu ensivastetoimintaan vaikuttavan yhteistyön ja yhteistoiminnan taustoja. Tarkastelu on aloitettu strategisen tason päätöksistä, joista on siirrytty operatiivisen tason kenttätöimintaan. Aineistolla on kuvattu tärkeimmät muutosprosessiin vaikuttaneet taustat ja prosessin aloittaneet päätökset. Aineisto on koottu julkisista lähteistä sisällönanalyysiä hyödyntäen. Myöhemmin esitetyt havainnot käytännöstä on saatu haastattelemalla ensivastetoimintaan osallistunutta henkilöstöä.

#### 3.1 Yhteistyön taustat

##### 3.1.1 Lainsäädännöllinen perusta

Suomen lainsäädännöllinen perusta on luonut mahdollisuudet viranomaisten väliseen yhteistyöhön. Terveydenhuoltolaissa 1326/2010 on säädetty kunnan järjestämisvastuuseen kuuluvan terveydenhuollon toteuttamisesta. Yksi lain tarkoituksista on vahvistaa eri toimialojen sekä muiden toimijoiden kanssa tehtävää yhteistyötä terveyden ja hyvinvoinnin edistämiseksi<sup>58</sup>. Sairaanhoidopiirin kuntayhtymä on vastuussa ensihoitopalvelujen järjestämisestä. Kuntayhtymä voi palvelupäätöksessään sisällyttää ensivastetoiminnan osaksi ensihoitopalveluja.<sup>59</sup> Terveydenhoitolain 39 §, 40 § ja 41 § käsittelevät ensihoitopalvelun järjestämiseen liittyviä muita määräyksiä.

Toinen ensivastetoimintaan vaikuttava laki on Pelastuslaki 379/2011. Pelastustoimintaa koskevista viranomaisyhteistyöstä on säädetty tarkemmin pelastuslain luvussa kuusi. Pelastuslaissa on velvoitettu: ”Valtion ja kunnan viranomaiset, laitokset ja liikelaitokset ovat velvollisia osallistumaan pelastuslaitoksen johdolla pelastustoiminnan suunnitteluun...”<sup>60</sup>. Pelastuslaissa on määrätty rajavartiolaitoksen osallistumisesta pelastustoimintaan: ”rajavartiolaitos osallistuu pelastustoimintaan antamalla käytettäväksi kalustosta, henkilöitä ja asiantuntijapalveluita...”<sup>61</sup>. Tämän tutkimuksen osalta ei ole keskitytty meripelastusta koskevien lainsäädännön käsittelyyn.

<sup>58</sup> Terveydenhoitolaki 1326/2010. 2.1.5 §:ssä.

<sup>59</sup> Terveydenhoitolaki 1326/2010. 39§, 40§.

<sup>60</sup> Pelastuslaki 379/2011, luku 6, 46.2.3 §:ssä

<sup>61</sup> Pelastuslaki 379/2011, luku 6, 46.2.3 §:ssä, ks. myös Rajavartiolaki 578/2005. 26§.

Rajavartiolaki 578/2005 on ohjannut rajavartiolaitoksen yksiköiden osallistumisesta pelastustoimintaan. Rajavartiolain 77 §:ssä on määrätty: ”Rajavartiolaiton on velvollinen antamaan pelastusviranomaiselle, poliisille, tullilaitokselle ja puolustusvoimille virka-apua...”. Huomioitavaa on, ettei ensivastetehtäviä ole laskettu varsinaiseksi virka-avuksi. Virka-aputehtävien suorittamiseen rajavartioston partio on tarvinnut hallintoyksikön päällikön tai tähän tehtävään määrätyn esimiehen päätöksen<sup>62</sup>. Ensivastetehtävien määrittely rajavartiostolle ei ole perustun sädöksiin, vaan niistä on sovittu erikseen sairaanhoitopiirin ensi-hoidosta vastaavan lääkärin kanssa<sup>63</sup>. Sama toiminnan määrittelemättömyys on havaittavissa ensivastetehtäviä koskevissa potilaskuljetuksissa. Vain poikkeustilanteissa rajavartiolaitoksen partio on voinut joutua suorittamaan sairaankuljetustehtävän. Rajavartiolain 26 § antaa sairaskuljetukseen mahdollisuuden, mikäli tilanne on kiireellinen, eikä vastuussa oleva viranomainen kykene suorittamaan kuljetusta vaarantamatta potilasta.

Ensivastetoiminnasta on määrätty sairaanhoitopiirin kuntayhtymän ensihoidon palvelutasopäätöksessä. Kyseisestä palvelutasopäätöksestä on löydettävissä kaikki sairaanhoitopiirin ensihoitoa koskevat toiminnot. Terveydenhuoltolain mukaan päätöksessä on määriteltävä: ”ensihoitopalvelun järjestämistapa, palvelun sisältö, ensihoitopalveluun osallistuvan henkilöstön koulutus, tavoitteet potilaan tavoittamisajasta ja muut alueen ensihoitopalvelun järjestämisen kannalta tarpeelliset seikat.”. Palvelutasopäätöksellä sairaanhoitopiiri on pystynyt määrittämään tarpeensa ensivasteyksiköiden käyttöönnotosta.<sup>64</sup>

Sosiaali- ja terveysministeriön asetus ensihoitopalvelusta antaa määritteet ensihoitopalveluiden yksiköille ja henkilöstölle. Asetuksen mukaan ensipalveluyksikön muodostaa operatiiviseen toimintaan kuuluva kulkuneuvo ja sen henkilöstö. Ensihoitopalvelu yksiköt jaetaan ensivaste-, perustason ensihoidon ja hoitotason ensihoidon yksikköön. Ensivasteyksikön muodostaa vähintään kaksi henkilöä, joilla on ensivastetoimintaan soveltuva koulutus. Asetuksessa määritetään myös ensihoitopalvelun riskialueuokat ja ensihoidon tehtäväkiireellisyysluokat.<sup>65</sup>

Lait ovat antaneet perustan ja toimivaltuudet, joiden puitteissa rajavartioston partiot ovat pystyneet toimimaan ensivastetehtävissä. HARVA-hankkeen aikana kokeilussa ollut ensivastetoiminta suoritettiin vanhoilla määritelmillä. Ensivastetoimintaa säätelevät terveydenhuolto-

<sup>62</sup> Rajavartiolaki 578/2005, luku 11, 77§.

<sup>63</sup> Sisäasiainministeriön julkaisu 15.2.2011, s.5

<sup>64</sup> Terveydenhuoltolaki 1326/2010. 41§.

<sup>65</sup> Sosiaali- ja terveysministeriön asetus ensihoitopalvelusta 340/2011. 8 § , sekä 5 § ja 6 §.

lain kohdat on otettu käyttöön 1. toukokuuta 2011, jolloin ensivastetoiminta on saanut asianmukaiset määritelmät<sup>66</sup>. Lakiuudistuksilla on ollut selkeä päämäärä yhteistyömahdollisuuksien parantamiseksi.

### 3.1.2 Sisäisen turvallisuuden ohjelma

Vuonna 2008 käynnistetty sisäisen turvallisuuden ohjelma otti kantaa harvaanasuttujen alueiden ongelmiin. Harvaan asuttujen alueiden väestönrakenne ja resurssien vähäinen määrä nähtiin uhkana alueiden turvallisuudelle. Ratkaisuksi ongelmaan ehdotettiin monitahoista yhteistyö viranomaisten ja vapaaehtoisen pelastustoiminnan välillä.<sup>67</sup> Ennen vuoden 2008 ohjelmaa tehtyjen poliisin, tullin ja rajavartiolaitoksen yhteistyökokeilujen tulokset antavat viitteitä tulevaan kehitykseen. PTR-yhteistyöllä on onnistuttu tehostamaan laittomaan maahantuloon ja ihmiskauppaan liittyvän rikollisuuden torjuntaa, sekä parantamaan tullivarmuutta. Tavoitteet PTR-toiminnan kehittämiseksi ja laajentamiseksi on mainittu vuoden 2008 ohjelman toimenpidelistauksessa.<sup>68</sup> Sisäisen turvallisuuden ohjelman 2008 antamat ehdotukset olivat lähtökohdina seuraavassa alaluvussa käsiteltävälle HARVA-hankkeelle.

Sisäisen turvallisuuden ohjelma vuodelta 2008 käynnisti useita hankkeita sisäisen turvallisuuden parantamiseksi. Yksi näistä hankkeista tähtäsi harvaan asuttujen alueiden turvallisuuden parantamiseen. Kyseistä hanketta oli edeltänyt *Harvaan asuttujen alueiden turvallisuuspalvelut* nimellä kulkenut kokeiluhanke. Kokeilussa otettiin kantaa harvaan asuttujen alueiden nykytilaan ja niiden turvallisuutta tuottavien resurssien suorituskykyyn.<sup>69</sup> Harvaan asuttujen alueiden turvallisuuspalveluiden toimeenpanoehdotukset tiivistävät: ”*Lähes kaikki esitetyt toimenpiteet vaativat laajaa, hallinnonrajat ylittävää yhteistyötä. – Osa ehdotuksista tarkoittaa toteutuessaan merkittävää muutosta vakiintuneissa toimintatavoissa ja – malleissa*”<sup>70</sup>. Vuonna 2006 julkaistut toimeenpanoehdotukset ohjasivat vuonna 2008 käynnistetyn sisäisen turvallisuuden ohjelman suunnittelua.

Ensimmäiset viitteet tulevaan muutokseen ovat nähtävissä sisäisen turvallisuuden ohjelmassa vuodelta 2008. Verrattaessa HARVA-hanketta edeltänyttä tilannetta ja Valpolan muutosteorian ensimmäistä vaihetta, on näiden välillä havaittavissa yhteys. On tapahtunut teorian mu-

<sup>66</sup> Terveystieteiden tutkimuskeskus 1326/2010. Muutossäädösten voimaantulo ja soveltaminen.

<sup>67</sup> Sisäisen turvallisuuden ohjelma, sisäasiainministeriön julkaisu 16/2008, s. 20–21, ks. myös. Harvaan asuttujen alueiden turvallisuuspalvelut, sisäasiainministeriön julkaisu 39/2006, s. 3–6, 14.

<sup>68</sup> Sisäasiainministeriön julkaisu 16/2008, s. 41–50.

<sup>69</sup> Harvaan asuttujen alueiden turvallisuuspalvelut, sisäasiainministeriön julkaisu 39/2006.

<sup>70</sup> Sisäasiainministeriön julkaisu 39/2006, s. 127.

kainen muutostarpeen hyväksyminen. Hallinnossa on tiedostettu tulevaisuuden haasteet ja esille on tuotu alustava tavoite ongelman ratkaisuun. Tutkimuksen keskiössä olevaa ensivastetoimintaa ei vielä ole mainittu, mutta muutostyön kannalta sisäisen turvallisuuden ohjelma vuodelta 2008 on toiminut prosessin liikkeelle panevana voimana. Muutosprosessin ensiaskeleet kohti alustavaa tavoitetta on nyt otettu.

### 3.1.3 HARVA-hanke

Vuonna 2009 käynnistynyt HARVA-hanke käynnistettiin Lapin ja Pohjois-Karjalan maakuntien alueilla. Hankkeen suunnittelusta ja kehittämistä varten perustettiin HARVA-työryhmä. Virallinen kokeilu-aika sijoittui ajallisesti 1. heinäkuuta 2009 – 1. toukokuuta 2010 väliselle ajanjaksolle.<sup>71</sup> Hankkeessa pilotoituja yhteistoimintamuotoja olivat ensivaste, yhteispartiointi, kaluston ja tilojen yhteiskäyttö, lähimmän partion periaate ja yhteinen riskianalyysi<sup>72</sup>. Näistä ensivastetoiminta ja lähimmän partion periaate toimivat rinnakkain. Ennen HARVA-hanketta ensivastetoiminnasta olivat vastanneet pelastuslaitokset ja sopimuspalokunnat. Hankkeen aikana perustetuilla ensivasteyksiköillä ei siis korvattu vastuu viranomaista, vaan luotiin lisäresursseja hätäkeskuksen käyttöön.<sup>73</sup>

Lähimmän partion hyödyntäminen havaittiin toimivaksi ratkaisuksi ensivastehälytyksissä. Toimintamallin kehittämiseksi HARVA-hankkeen loppuraportti mainitsee: *”Tukevan viranomaisen resurssit (yksiköt) sidottaisiin tarkoituksenmukaiseksi katsottujen tehtävälajien ja kii-reysluokkien osalta vastuuviranomaisen vasteisiin erikseen määriteltävillä maantieteellisillä alueilla. Tämän lisäksi tukevien viranomaisten käytettävissä olevien resurssien tulisi näkyä vastuuviranomaisen tilannekuvassa ja hätäkeskuksen tietojärjestelmässä.”* HARVA-hankkeen jälkeen hälytystehtäviä ja niiden johtamista jatkettiin vanhoilla tietojärjestelmillä. Tietojärjestelmät eivät täysin tukeneet toimintaa, vaan ne toimivat tilapäisratkaisuuina<sup>74</sup>.

HARVA-hanke on toiminut muutoksen pilottihankkeena. HARVA-hanketta oltaisiin voitu tutkia alusta loppuun omana muutostyönä, mutta tämän tutkimuksen viitekehyksessä hanke on jakautunut teoriassa kolmeen osakokonaisuuteen. HARVA-hanke on liitettävissä teorian toiseen, kolmanteen ja neljänteen vaiheeseen. HARVA-työryhmän ajalla 17. kesäkuuta 2009 – 31. joulukuuta 2010 aloittamat toimet ovat osa yhteisen näkemyksen luomista. Yhteis-

<sup>71</sup> HARVA-hankkeen loppuraportti, sisäasiainministeriön julkaisu 15.2.2011, s.2.

<sup>72</sup> Sisäasiainministeriön julkaisu 39/2006, s. 79–94.

<sup>73</sup> Sisäasiainministeriön julkaisu 15.2.2011, s. 5.

<sup>74</sup> Sama.



seen näkemykseen on sisältynyt suunnittelua, resursoimista ja yhteisiä toimintamalleja.<sup>75</sup> HARVA-hankkeen käytännön vaihetta edeltäneet koulutus- ja yhteistoimintaharjoitukset ovat edesauttaneet muutoskyvyn ylläpitämistä, jolloin osa hankkeen toimista on sijoitettavissa teorian kolmanteen vaiheeseen. HARVA-hankkeen käytännön pilotointi on selkeästi sijoitettavissa teorian neljänteen vaiheeseen. Pilotointi on toiminut hankkeen ensimmäisenä toimenpiteenä.

### 3.2 Mitä on ensivastetoiminta

Ensvastetoiminnalla tarkoitetaan normaalitasoista ensiapua vaativampaa toimintaa onnettomuuspaikalla. Ensvasteyksiköt tukevat pelastuslaitoksen yksiköitä ja tuottavat samalla lisää turvallisuusresursseja hätäkeskuksen käyttöön.<sup>76</sup> Hälytystehtävälle hätäkeskus kykenee lähettämään nopeimmin paikalle kykenevän ensivasteyksikön. Tällöin ensivastetoiminnalla lyhennetään potilaan tavoittamisviivettä ja nopeutetaan henkeä pelastavan hoidon alkamista ennen ambulanssiyksikön paikalle saapumista<sup>77</sup>. Ensvastetoiminnan toteuttaminen vaatii partiolta tietyn tasoista koulutusta ja kalustoa toiminnan aloittamiseksi.

Tehtävän partio saa ennakoilmoituksena. Ennakoilmoitus välitetään hätäkeskuksen kautta, tai se lähetetään suoraan vastuuviranomaiselta. Partio arvioi ennakoilmoituksen perusteella, kykeneekö se tehtävän suorittamiseen. Näin partio saadaan nopeasti liikkeelle tukipyynnön ja lähimmän partion käyttöä koskevan päätöksen jälkeen. Ensvastetilanteessa ensimmäinen onnettomuuspaikalle tai vastaaviin tilanteisiin saapuva partio aloittaa tilanteen hoitamisen siihen saakka, kunnes vastuuviranomainen saapuu paikalle. Tilanteesta riippuen toiminnan aloittanut partio voi jatkaa toimenpiteitään vastuuviranomaisen ohjaamana ja johtamana.<sup>78</sup>

Toimintamallia on pidetty tehokkaana toimintamallina harvaan asutuilla alueilla, joissa välimatkat potilaan ja eri pelastusyksiköiden välillä kasvavat suuriksi. Harvaan asuttujen alueiden turvallisuuspalvelut asiakirjassa on mainittu: *”Itä-Suomen läänin asukkaista noin kaksi kolmasosaa saavutetaan 10 minuutissa. Läänin väestöstä tavoitetaan 20 minuutin toimintavalmiusajassa noin 508 000 henkilöä eli 87,5 prosenttia. Palokunnan yli 20 minuutin toimintavalmiusajan ulkopuolella asuu noin viidennes läänin väestöstä.”*<sup>79</sup>. Varsinkin

<sup>75</sup> Valpola 2004, s. 20–31.

<sup>76</sup> Terveystieteiden tutkimuskeskus 1326/2010. 39 §.

<sup>77</sup> Terveystieteiden tutkimuskeskus 1326/2010. 40 §.

<sup>78</sup> Sisäasiainministeriön julkaisu 15.2.2011, s. 4.

<sup>79</sup> Sisäasiainministeriön julkaisu 39/2006, s. 16.

puhuttaessa korkeariskisistä potilaista, on yli kymmenen minuutin hoidonalkamisviiveellä kriittiset vaikutukset potilaan selviytymisennusteeseen<sup>80</sup>.

Ensivastetoiminnassa on termit yksikkö ja partio tulkittava oikein. Pelastuslaitoksen organisaatiossa yksiköllä on tarkoitettu esimerkiksi ambulanssi- tai sammutusyksikköä, jotka käsittelevät yksittäisen ajoneuvon ja sen miehistön. Rajavartiolaitoksen organisaatiossa yksiköllä on voitu tarkoittaa esimerkiksi hallintoyksikköä eli rajavartiostoa tai työyksikköä eli yksittäistä asemaa. Rajavartiolaitoksen partion on voinut muodostaa esimerkiksi ajoneuvopartio tai koirapartio. Tässä tutkimuksessa termillä ensivasteyksikkö on tarkoitettu yksittäistä ajoneuvon ja miehistön muodostamaa partiota.

Ennen HARVA-hanketta ensivastetoiminta ei perustunut säädöksiin, vaan alueellisesti vaihteleviin käytäntöihin viranomaisten välillä. HARVA-hankkeen loppuraportissa on listattu ratkaisua ja yhdenmukaistamista vaativia asioita. Esille on otettu terveystoimen hyväksymä koulutustason määrittäminen ja koulutuksen järjestäminen, sekä kaluston hankintaa ja ylläpitoa koskevat asiat.<sup>81</sup> Esille on tuotu jälleen yksi muutosprosessin taustalla vaikuttavista tekijöistä. Kyseinen havainto on esimerkki sisäisen turvallisuuden tilanteesta, johon muutoksella pyritään vaikuttamaan.

### 3.3 Pohjois-Karjalan rajavartiosto mukaan ensivastetoimintaan

Pohjois-Karjalan rajavartiostossa ensivastetoiminnasta informoitiin virallisesti osana HARVA-hanketta koskevaa tiedotusta. Tiedotus jaettiin vartioasemille ja rajanylityspaikoille virallisena käskynä. Käskyt käytiin läpi palavereissa ja infotilaisuuksia. Tiedotuksessa käytiin läpi tulevan hankkeen tavoitteet, uudet toimintamallit ja aikataulus. Samalla esitettiin suunnitelmat koskien tarvittavaa koulutusta ja harjoituksia.<sup>82</sup>

Henkilöstön kouluttaminen ensivastekykyiseksi suoritettiin kahden päivän mittaisella kursilla. Ensivastekoulutus aloitettiin ennen HARVA-hankkeen pilotointia. Rajavartioasemilla pyrittiin kouluttamaan operatiivisessa toiminnassa olevat henkilöt ensivastetoimintaan kykeneviksi. Yksittäisiä poikkeuksia lukuun ottamatta henkilöstön koulutus saatiin suoritettua ennen pilotoinnin alkua. Rajanylityspaikoilla henkilöstöä koulutettiin alussa kurssipaikkojen

<sup>80</sup> Heusala, Anna-Liisa, Taitto, Petteri, Valtonen, Vesa: *Viranomaisyhteistyö – Hyvät käytännöt*, Pelastusopiston julkaisut 1/2007, s. 29.

<sup>81</sup> Sisäasiainministeriön julkaisu 15.2.2011, s. 4-5.

<sup>82</sup> Rajavartiomestari Risto Möttönen ja vanhempi rajavartija Marko Voutilainen, haastattelu, 31.1.2013.

mukaan. Ennen koulutusvaihetta henkilöstön valmiudet toimia ensivastetilanteissa olivat vaihtelevat<sup>83</sup>. Esimerkiksi Tohmajärven rajavartioasemalla osa rajavartijoista oli toiminut aktiivisesti vapaapalokuntatoiminnassa. Nyt järjestelyllä koulutuksella mahdollistettiin koko henkilöstön käyttö ensivastetehtävissä, joka kyettäisiin lähettämään mahdolliseen ensivastehälytykseen.<sup>84</sup>

Henkilöstö koulutettiin osissa ja koulutusta jatkettiin pilotoinnin alkaessa. Kurssin tavoitteita ja sisältöä koskevat päätökset tulivat Pohjois-Karjalan Sairaanhoidon- ja Sosiaalipalvelujen kuntayhtymältä. Varsinaisen kurssin järjestämisestä vastasi Pohjois-Karjalan Pelastuslaitoksen henkilöstö. Kurssilla koulutettavia asioita olivat painelu-puhalluselvytys ja defibrillaattorin käyttö, sekä muu henkeä pelastavan ensiavun antaminen. Henkilöstön vaihtelevasta lähtötasosta huolimatta suhtautumista ensivastetoimintaan ja pelastuslaitoksen järjestämää koulutusta pidettiin hyvänä.<sup>85</sup>

Ensivastetoiminnassa tarvittava kalusto saatiin koulutuksen yhteydessä. Rajavartiolaitoksen ensivastepartio sai käyttöönsä ensivasterepun perustarvikkeineen. Ensivasterepun sisältöön kuulu muun muassa pulssioksimetri, verenpainemittari ja verensokerimittari. Ensivasterepun lisäksi partio on varustettu defibrillaattorilla. Ensivasterepun sisältöä on myöhemmin lisätty toimintaympäristö tuomien tarpeiden mukaisesti. Ajoneuvossa mukana kulkevat happipullo ja niskatuki, sekä tarvittaessa rankalauta. Kaluston kunnosta ja toimivuudesta vastaa tehtävään nimetty rajavartiomies. Vastuuvuorossa oleva valmiuspartio on velvollinen tarkistamaan mukana olevan kaluston.<sup>86</sup>

Kalustoa ylläpidetään ja täydennetään tarpeen mukaan. Kulutustavaraa, kuten sidetarvikkeita, lansetteja ja desinfiointiaineita kyetään täydentämään omasta varastosta. Varastot tarkastetaan ja täydennetään kuukausittain. Erityistarvikkeet, kuten happipullot ja defibrillaattorin iskulätkät pystytään täydentämään pelastuslaitokselta. Tekniset hoitolaitteet, kuten defibrillaattori ja eri mittauslaitteet huollatetaan myös pelastuslaitoksen toimesta. Kalustohankinnoista on tehty esityksiä tehtävissä huomattun tarpeen mukaisesti. Uuden laitteen käyttöönoton yhteydessä on henkilöstölle pidetty lyhyt käyttökoulutus laitteesta.<sup>87</sup>

---

<sup>83</sup> Haasteltavista henkilöistä Voutilainen on toiminut Pohjois-Karjalan VPK:ssa useita vuosia. Möttösellä ei ollut aiempaa koulutusta tai kokemusta ensivastetehtävistä.

<sup>84</sup> Möttönen ja Voutilainen, haastattelu, 31.1.2013.

<sup>85</sup> Sama.

<sup>86</sup> Sama.

<sup>87</sup> Sama.

Perusteet toiminnalle saatiin Pohjois-Karjalan Sairaanhoidon ja Sosiaalipalvelujen kuntayhtymän ensihoidon palvelutasopäätöksestä. Rajavartiolaitoksen partiolle on ensivastetoimintaa koskien säädetty tietyt toimivaltuudet. Henkilöstö saa tehdä kaikki toimenpiteet, joihin sen koulutus ja kalusto riittää. Partiot eivät alkuvaiheessa saaneet antaa mitään lääkitystä. Nykyään partion varustukseen kuuluu muun muassa lääkitystä verensokerin nostamiseen, verenpaineen laskuun, sekä sydämen vajaatoimintaan. Ensivasteyksikkö ei saa avata suoniytteyttä.

Potilaan hoitotilanteissa ensivastepartio pitää yhteyttä matkalla olevaan ensihoitoyksikköön. Ensihoitovaltuudet omaava ensihoitoyksikkö opastaa ensivastepartiota ja kerää tarvittavia tietoja potilaan tilasta. Mikäli onnettomuuspaikalla on ambulanssi tai muu täydet ensihoitovaltuudet omaava yksikkö, toimii rajavartioston partio apuna eri tukitehtävissä. Tällöin varsinainen ensivastetehtävä vaihtuu avustustehtäväksi.<sup>88</sup>

Tutkimuksen muutosteorian näkökulmasta toiminta on lähtenyt käyntiin onnistuneesti. Tulevasta toiminnasta ja tavoitteista on informoitu ja tiedotettu henkilöstölle. Riittävän koulutuksen ovat antaneet pelastusalan ammattilaiset, joilta on myös saatu tarvittava kalusto. Näin siinä on huolehdittu henkilöstön muutoskyvystä. Uusi toimintamalli on selkeytetty ja harjoiteltu. Nyt henkilöstölle on tiedostunut, kuinka jatkossa tullaan toimimaan. Koulutuksen avulla henkilöstön ammattitaitoa on kehitetty samalla, kun koko organisaatio on saatu sitoutumaan tulevaan toimintaan. Hyvin muutoskykyisen organisaation on helpompi käynnistää muutoksen ensimmäiset toimenpiteet.

### 3.3.1 Pohjois-Karjalan rajavartioston kokemuksia

Rajavartioasemalla ensivasteyksikkönä toimii työvuorossa toimiva valmiuspartio. Partion vahvuus vaihtelee yleisesti kahdesta kolmeen mieheen. Valmiuspartio suorittaa partiokäskyn mukaisia tehtäviä, joihin myös ensivastevalmius luetaan. Tarpeen mukaan voi liikkeellä olla kaksi ensivastetehtävään varustettua ajoneuvoa. Jatkuvasti kasvava liikenne rajaylitys paikka, näkyy kasvaneina liikenneonnettomuus määrinä. Harvaan asutuilla alueilla sijaitsee myös useita loma-asuntoja ja ihmisten liikkuvuus on kesäkuukausina vilkkaampaa. Kasvanut ihmisten määrä näkyy myös selvänä nousuna ensivastetehtävien määrässä.<sup>89</sup>

---

<sup>88</sup> Sama.

<sup>89</sup> Sama.

Henkilöstötasolla suhtautuminen ensivastetoimintaan on muuttunut ajan myötä. Aikaisemmin vapaapalokuntatoiminnalla toiminnassa mukana olleille rajavartioiden ensivastetehtävät sujui-  
vat luontevammin. Ensivastehälytysten myötä myös kokematon henkilöstö sai tuntuman ensi-  
vastetoimintaan. Moni ensikertalainen myöntää olleensa hiukan hämmäntynyt ensimmäiseen  
ensivastetehtävään lähtiessään. Kokeneemman henkilöstön opastus ja esimerkillisyys  
edesauttoivat toiminnan käynnistämistä. Kokemusten ja onnistumisten myötä henkilöstön  
ammattitaito ja suoritusvarmuus nousivat. Ihmishenkien pelastamiseen liittyvä vakavuus vai-  
kutti henkilöstön asennoitumiseen toimintaa kohtaan.<sup>90</sup>

Uusi toimintamalli aiheutti hämmennystä myös asiakkaissa. Ensimmäisillä hälytystehtävillä  
potilas saattoi ihmetellä ambulanssin tai pelastuslaitoksen sijasta paikalle saapunutta rajavar-  
tioston partiota. HARVA-hankkeen edetessä väestön tietoisuus uudesta toimintamallista sel-  
kiintyi. Samalla asiakkaat tottuivat ensiavun saamiseen myös rajavartioston partioilta. Asia-  
kastilanteista saadut huomiot ovat olleet perusta toiminnan kehittämiseksi. Esimerkiksi ehdo-  
tukset kaluston hankkimisesta ja käyttöönnotosta ovat tulleet usein käytännötilanteissa huo-  
matun tarpeen pohjalta.<sup>91</sup>

Ensivastetilanteissa tehtyjä havaintoja on hyödynnetty myös jatko- ja kertauskoulutuksissa,  
mitkä ovat suuntautuneet enemmän käytännön tilanteisiin. HARVA-hankkeen aikana ja varsi-  
naisen pilotoinnin jälkeen on Pohjois-Karjalan Pelastuslaitos järjestänyt jokavuotisen kertaus-  
koulutuksen. Kertauskoulutusta on järjestetty teemoittain ja se on kestänyt yhdestä kahteen  
päivään. Kertaus on sisältänyt aina painelu-puhalluselvytyksen ja defibrillaattorin käytön, sekä  
teemaan sopivia tilanneharjoituksia, kuten esimerkiksi tieliikenneonnettomuustilanteen.<sup>92</sup>

Johtamisjärjestelmien, kuten POKE:n<sup>93</sup> käyttömahdollisuuksia on pyritty parantamaan.  
HARVA-hankkeen alkaessa kaikki tietojärjestelmät eivät olleet yhteneväisiä. Hankkeen lop-  
puraportin ja päivittäistyötä tekevän henkilöstön havaintojen pohjalta tietojärjestelmiä on päi-  
vitetty. Nyt hätäkeskus ja poliisin kenttäjohto näkevät rajavartioston partiott omassa johtamis-  
järjestelmissään. Samoin tietyt rajavartioston henkilöt<sup>94</sup> näkevät pelastuslaitoksen määrätty  
yksiköt omassa johtamisjärjestelmässään. Näkyvyyttä on tietyiltä osin rajoitettu, johtuen yk-

---

<sup>90</sup> Sama.

<sup>91</sup> Sama.

<sup>92</sup> Sama.

<sup>93</sup> Poliisin kenttäjärjestelmä.

<sup>94</sup> Kenttä- ja päivittäisjohtaja, valmiusryhmän jäsenet ja yhteistoimintapartiomiehet

sityisyys- ja tietoturvallisuussyistä. Tehdyt päivitykset ovat parantaneet yksiköiden toimintamahdollisuuksia ja selkeyttäneet kenttäjohtajan tilannekuvaa.<sup>95</sup>

Tutkimuksen muutosteoriaan peilaten ovat edellä mainitut huomiot osa ensimmäisiä toimenpiteitä. Ensivastetoiminta on lähtenyt käyntiin osana muita valmiuspartion päivittäisiä tehtäviä. Henkilöstön osalta havainnot ovat vaihdelleet, riippuen omista lähtökohdista ja aiemmista kokemuksista. Voidaan olettaa, että kokeneemman henkilöstön sijoittaminen valmiuspartioihin on varmasti tukenut kokemattomampia partion jäseniä. Tällä on varmasti ollut vaikutusta valmiuspartion toimintavarmuuteen.

Tehtävissä tulleita havaintoja ja huomioita on pidetty tärkeinä. Informaatiota on jaettu vartioston sisällä toimivalle henkilöstölle ja toiminta-alueella asuvalle väestölle. Havainnoilla on tuettu koulutusta ja ne ovat muodostaneet perusteet tarvittavan kaluston lisäämiselle. Saaduista tuloksista on havaittavissa, että ainakin kyseisen vartioaseman tasolla esimiesten ja alaisten välinen vuorovaikutus on ollut toimivaa. Muutoksen ensimmäiset toimenpiteet näyttäisivät olevan käynnistyneen ilman suurempia ongelmia. Ensimmäisten toimenpiteiden käynnistämistä ovat tukeneet onnistuneesti suoritettujen muutoksen aikaisemmat vaiheet.

### **3.3.2 Valmiuspartion toiminta ensivastetehtävällä**

Onnettomuuspaikalla on toiminut useita viranomaisia, jolloin toimiva yhteistyö on tärkeää. Johtosuhteet ja vastuu toimenpiteistä ovat määräytyneet tilanteen mukaan. Yksittäisissä sairastapauksissa toimintaa on johtanut yleensä ambulanssiyksikkö. Tieliikenneonnettomuuspaikalla useissa tapauksissa palolaitoksen yksiköllä on lähtökohtaisesti parhaat edellytykset toiminnan johtamiseen. Poikkeustapauksissa ensipartiona paikalle saapunut muu viranomaisyksikkö on voinut tarvittaessa johtaa tilanteen alusta loppuun. Poliisille kuuluvissa tehtävissä luonnollisesti poliisi on ottanut johtovastuun. Tilanteen johto on siis lähes poikkeuksetta tilanteen vastuuviranomaisella.<sup>96</sup>

Esimerkiksi liikenneonnettomuustilanteessa ambulanssiyksikkö on keskittynyt potilaiden hoitoon, johon sillä on parhaat valmiudet. Palolaitoksen yksiköt ovat hoitaneet potilaiden siirtämiseen ja irrottamiseen ajoneuvoista, sekä vahinkojen raivaamiseen. Tällöin rajavartiolaitoksen partio on tukenut pelastusviranomaisia esimerkiksi ohjaamalla liikennettä onnetto-

<sup>95</sup> Möttönen ja Voutilainen, haastattelu, 31.1.2013.

<sup>96</sup> Sama.

muuspaikalla. Pääsääntöisesti aina ensimmäinen paikalle tullut yksikkö on aloittanut ensiavun antamisen potilaalle. Sairastapauksissa ensimmäisenä paikalle saapuva rajavartioston partio on aloittanut hoitotoimenpiteen ja suorittanut tarvittavat valmistelut ennen ambulanssin paikalle tuloa. Väkivaltatapaukset tai epäselvät liikenneonnettomuudet ovat usein sisältäneet rikoksen tai rikkomuksen tunnusmerkit. Näissä tapauksissa rajavartioston valmiuspartio on voinut aloittaa tutkinnan turvaamisen ja alustavat selvittelyt ennen poliisin paikalle tuloa.<sup>97</sup>

Yhteistyö ja yhteistoiminta pelastuslaitoksen kanssa on koettu hyväksi. Johtovastuun jakaminen vastuuviranomaiselle on tehnyt toiminnasta selkeää. Toisen viranomaisen tukeminen erilaisissa tilanteissa ei ole rajautunut pelkästään ensivastetoimintaan. HARVA-hankkeen myötä yhteistyö ja yhteistoiminta ovat tulleet entistä toimivammiksi. Rajavartioston osalta paikallistuntemuksesta ja hyvästä kalustosta on ollut hyötyä monissa tehtävissä. Harvaan asutuilla alueilla rajavartioston partioiden nopeampi paikalle pääsy on helpottanut avun saamista asiakkaille.<sup>98</sup> Tilastojen valossa pelastus- ja avustustoimintaan liittyvät tehtävät ovat lisääntyneet viimeisen kahden vuoden aikana<sup>99</sup>. Rajavartiotoiminnan tietojärjestelmän tilastoista on saatu jatkuvasti käytännön näyttöä, siitä millaisissa tilanteissa rajavartioston partiot ovat toimineen. Myös tilastointia on pyritty parantamaan, esimerkiksi Tohmajärven rajavartioasemalla on henkilöstö luonut selkeät ohjeet ensivastetehtävien kirjaamiseen<sup>100</sup>.

Tutkimuksen muutosteorian näkökulmasta on edetty muutoksen viimeiseen vaiheeseen. Ensivastetoiminnan ankkurointi käytäntöön on edelleen käynnissä. Päivittäisessä kenttätöössä toimiva henkilöstö on kokenut ensivastetoiminnan ylläpitämisen ja kehittämisen edelleen tärkeänä. Ensivastetoiminta on tuonut uutta suorituskykyä ja henkilöstön laajentanut osaamista, sekä samalla parantanut pelastuslaitoksen ja rajavartioston välistä yhteistyötä. Ensivastetehtävät ovat osaltaan lisänneet valmiuspartion tehtäviä, mutta tuoneet mukanaan sopivaa vaihtelua toimintaan.<sup>101</sup> Aktiivisuus toimintaa kohtaan on nähtävissä myös tilastojen ylläpidosta. Hyvällä tilastoinnilla on organisaation sisällä pystytty välittämään oikeanlaista kuvaa ensivastetoiminnasta. Tilastointi on voinut toimia myös perustana toiminnan kehittämiseksi.

---

<sup>97</sup> Sama.

<sup>98</sup> Sama.

<sup>99</sup> Rajavartiotoiminnan tietojärjestelmän kirjaukset vuosilta 2010–2012.

<sup>100</sup> Möttönen ja Voutilainen, haastattelu, 31.1.2013.

<sup>101</sup> Sama.

## 4 JOHTOPÄÄTELMÄT

Tässä luvussa on esitetty ratkaisu tutkimusongelmaan ja vastataan tutkimuksessa esitettyihin tutkimuskysymyksiin. Samalla on tiivistetty tutkimuksen tärkeimmät havainnot ja tulokset, joista tutkimuksen johtopäätelmät ovat syntyneet. Tässä kappaleessa esille tuodut johtopäätelmät ovat painottuneet tutkimuksen pääkysymyksen: *”Kuinka Pohjois-Karjalan rajavartiosto on onnistunut ensivastetoiminnan käytäntöön saattamisessa muutoksen näkökulmasta?”* ympärille. Tutkimuksen alakysymyksillä on tuettu pääkysymystä ja niihin on etsitty vastauksia tutkimuksen edetessä.

Ensimmäinen alakysymys kosketi hallittuun muutosjohtamiseen liittyvää problematiikkaa. Luvussa 2 esille nostetuilla havainnoilla on vastattu ensimmäiseen alakysymykseen: *”Mitä on onnistuneen muutoksen johtaminen?”*. Toinen alakysymys käsitteli ensivastetoiminnan aloittamisen aikaansaamaa prosessia. Ministeriö- sekä vartiostotason toimintaa ja muutoksen teoreettista etenemistä on käsitelty tarkemmin luvussa 3, jossa on vastattu kokonaisuudessaan toiseen alakysymykseen: *”Millainen prosessi ensivastetoiminnan käynnistäminen on ollut Pohjois-Karjalan rajavartiostossa?”*.

### 4.1 Muutoksen onnistuminen

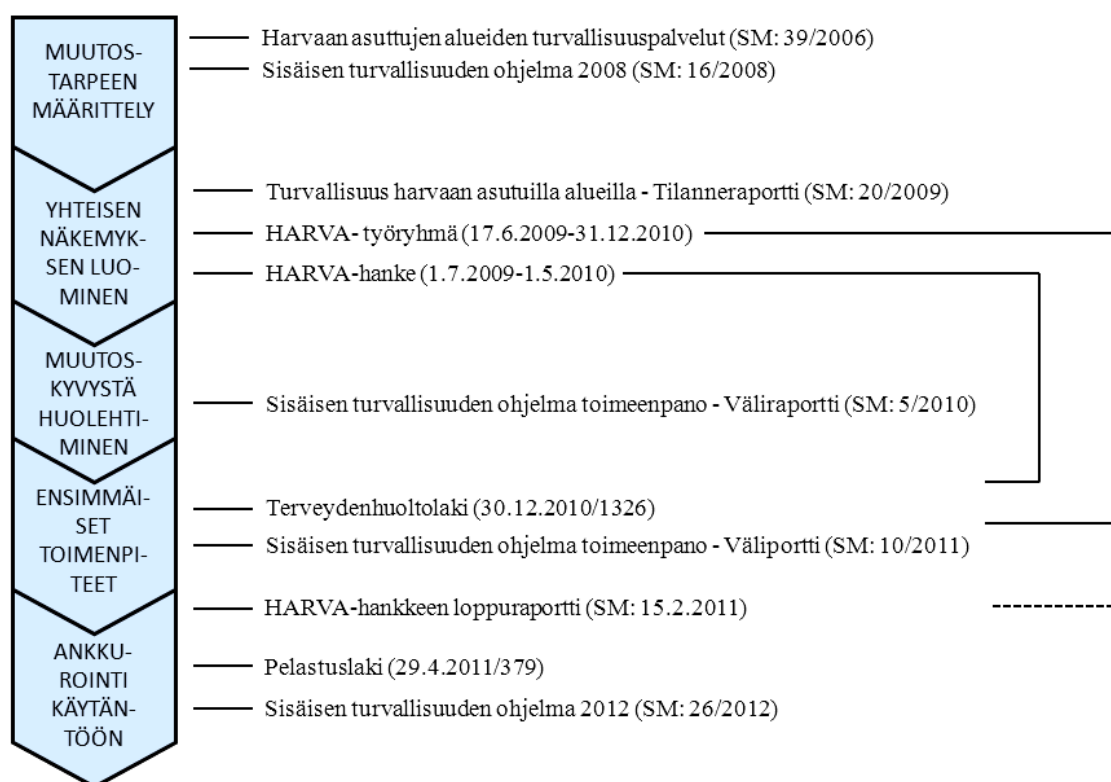
Muutostarpeen määrittelyssä lähdettiin liikkeelle oikeista lähtökohdista. Suunnitteluprosessi tehtiin useampana vuonna tehtyjen havaintojen ja huomioiden perusteella. Suunniteluun ja toteutukseen osallistuttiin usealla tasolla ministeriön ja hallintoyksikön sisällä. Yhteisen näkemyksen luomiseen osallistuivat eri tahojen edustajat organisaation sisältä. Molemmissa vaiheissa hyödynnettiin alan asiantuntijoiden näkemyksiä. Tutkimuksessa käytetyn aineiston pohjalta ei kyetty havainnoimaan muutostarpeen määrittelyssä tai yhteisen näkemyksen luomisessa mahdollisesti syntyneitä eriäviä näkemyksiä ja mielipiteitä. Esimiesten tekemän suunnittelutyön pohjalta kyettiin aloittamaan organisaation muutoskyvystä huolehtiminen.

Ensivastetoiminnan aloittamisesta informoitiin osana HARVA-hankkeen tiedottamista. Viranomaisympäristössä käskymuodossa tullutta ilmoitusta voidaan pitää riittävänä tapana ilmaista tuleva muutos. Tutkimuksen pääteoriaan verrattaessa esimiesten selkeämpi näkyminen informointivaiheessa olisi ollut suotavampaa. Koulutuksella ja harjoituksilla henkilöstö sai perehdytyksen ensivastetoimintaan. Henkilöstölle annettiin myös riittävät kalustolliset val-



miudet uuden toimintamallin käynnistämiseen. Muutoskyvystä huolehdittaessa henkilöstön hyvä suhtautuminen vaikutti myönteisesti muutoksen eteenpäin saattamiseen.

Ensimmäiset toimenpiteet saatiin käynnistetyksi suunnitellusti. Onnistuneet tehtävät antoivat yhteistä kokemusta ensivastetilanteessa toimimiseen. Ajan myötä henkilöstön suoritusvarmuus parani ja ensivastetehtävät rutinoituivat osaksi muuta operatiivista toimintaa. Muutoksen viimeinen vaihe eli käytäntöön ankkurointi tapahtui siis lähes huomaamatta, vaikka HARVA-hanke virallisesti päättyikin. Vuosittaisella kertauskoulutuksella ja henkilöstön aktiivisuudella omatoimiseen koulutukseen on ylläpidetty ja parannettu henkilöstön suorituskykyä. Kalustollisia resursseja on saatu käyttöön tarpeen mukaan ja henkilöstön toimintaa on tuettu esimiesten toimesta muutenkin riittävästi. Havaintojen kerääminen ja tiedon jakaminen ovat vaikuttaneet toiminnan kehittämiseen. Henkilöstön suhtautuminen ja näkemys ensivastetoiminnan jakamiseen ja kehittämiseen on ollut myönteinen.



Kuva 5: Yhteistyöhön vaikuttaneet julkishallinnon päätökset Valpolan muutosteoriaan sitoen.

Ajallisesti prosessi on kestänyt neljästä kuuteen vuotta. Tänä aikana ensivastetoiminta on saatu suunnitteluasteelta jalkautetuksi käytännön kenttätöihin. Kuvassa 5 havainnoidaan hallinnollisella tasolla tapahtunutta päätöksentekoa. Esiin on tuotu tämän tutkimuksen kannalta tärkeimmät hallinnolliset päätökset ja asiakirjat. Kyseisenä ajanjaksona on julkaistu myös paljon muuta ensivastetoimintaa koskevaa materiaalia. Kaikki kuvassa 5 esitellyt päätökset

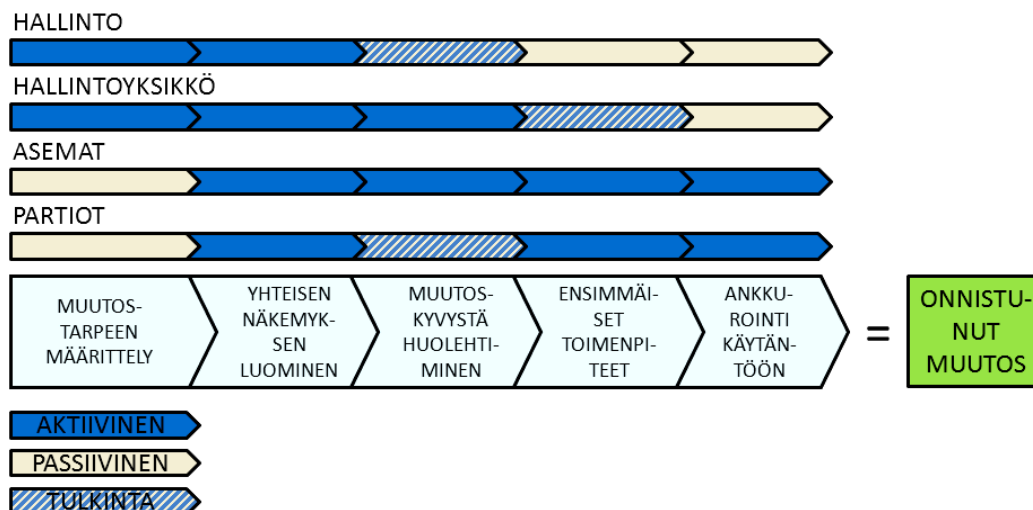
ovat tukeneet viranomaisyhteistyötä ja samalla vaikuttaneet ensivastetoiminnan kehittymiseen. Ajallisesti tarkasteltuna ensivastetoimintaan kriittisesti vaikuttavat lait ja asiakirjat saatiin julkaistua vasta muutosprosessin loppuvaiheessa. Esimerkiksi HARVA-hankkeen loppuraportin kokoaminen kesti yli yhdeksän kuukautta. Loppuraportti sisälsi tärkeimmät ehdotukset toiminnan kehittämiseksi. Ehdotuksilla oli vaikutus käynnistettyihin lakimuutoksiin. Lakien antamista määräyksistä olisi ollut hyötyä toiminnan alkaessa ja jatkettaessa kokeiluhankkeen jälkeen.

Toisaalta esivastetoimintaa koskevien laki- ja toimivalta-asetusten muuttaminen, sekä koulutuksen ja resurssien varmistaminen ovat vaatineet aikaa. Koulutusta ja resursseja koskevat päätökset tehtiin pääosin hallintoyksikkötasolla, jolloin prosessi eteni sujuvasti. Lakia ja toimivaltaa koskevat asiakirjat ovat kulkeneet usean päättäjän kautta, mikä on osaltaan hidastanut prosessin etenemistä. Koska kyseessä on yksittäistä kenttätöitä koskeva yhteistyömuoto, on hallinnossa tapahtunut ”jäykempi” menettely saattanut hankaloittaa käytännön operatiivista kenttätöitä. Lainsäädännön ja kentältä tulleiden havaintojen vuorovaikutusta voidaan pitää jäykkyydestään huolimatta kokonaisuudessaan onnistuneena.

Tässä tutkimuksessa tehtyjen havaintojen pohjalta voidaan muutosta pitää sen tähänastiseen kestoonsa nähden onnistuneena. Ensivastetoiminnan tuoman muutoksen loppuun saattaminen voi kestää vielä vuosia, riippuen organisaatiossa tapahtuvista muista muutoksista. Tutkimuksen tulosten pohjalta voidaan kuitenkin olettaa ensivastetoiminnan jatkuvan osana Pohjois-Karjalan rajavartioston tehtäviä.

## **4.2 Tulosten pohdinta**

Tutkimuksella saatujen tulosten pohjalta voidaan ensivastetoiminnan käynnistämää muutosta pitää harkittuna ja vaiheittain edenneenä. Muutosta pyrittiin saamaan jatkuvasti eteenpäin, vaikka toiminnan hidastumista oli havaittavissa ajoittain. Hidastuminen voi johtua toiminnan rutinoitumisesta, jonka seurauksena epäkohtien huomioon saattaminen on vaikeampaa. Tällaisissa tapauksissa luotetaan ehkä likaa siihen, että asiat järjestyvät itsestään. Tässä yhteydessä on huomioitava, että HARVA-hankkeen aikana oli pilotoinnissa muitakin viranomaisyhteistyötä ja yhteistoimintaa parantavia kokeiluja. Ensivastetoiminta oli vain yksi muista kokeiluista. Intressit eri kokeiluhankkeiden välillä ovat todennäköisesti muuttuneet ajan myötä.



Kuva 6: Organisaation eri toimijatasojen vaikutus muutoksen etenemiseen, Valpola (2004), soveltaen.

Kuvassa 6 on havainnoitu tutkimuksessa luotua näkemystä siitä, miten organisaatio on reagoinut muutokseen sen eri vaiheissa. Eri tasoilla ei haluta kuvata yksittäistä henkilöä, ryhmää tai yksikköä, vaan ne on tulkittava laajempänä kokonaisuutena. Kuvassa organisaatiotasojen toiminta on esitetty aktiiviseksi, passiiviseksi tai tulkinnanvaraiseksi. Aktiivisuudella on tarkoitettu vaihetta, jolloin kyseisellä toimijalla on ollut paras mahdollisuus vaikuttaa muutoksen toteutumiseen. Passiivisuus ei tässä yhteydessä ole tarkoittanut irtautumista muutokseen vaikuttavuudesta, vaan paremminkin siirtymistä taustavaikuttajaksi. Tulkinnanvaraisella kohdalla halutaan nostaa esiin jokin tutkijan mielestä muutoksen erityisesti vaikuttanut vaihe.

Hallinnollisella puolella ensivastetoiminnan käynnistämisen aloittama muutos oli lopullisilta vaikutuksiltaan pieni. Tästä mahdollisesti johtui ylempien organisaatiotasojen aktiivisuuden lasku muutokseen myöhemmissä vaiheissa. Muutoskyvystä huolehdittiin pääsääntöisesti hyvin, mutta hallinnolliset päätökset lakien ja asetusten uudistamisesta olisi voinut tehdä ennakoitummin. Hallintoyksikön tasolla toiminta oli aktiivista muutoksen käytäntöön saattamiseen asti. HARVA-hanke käynnistettiin onnistuneesti, mutta loppuraportin koonti ja julkaisu olisi voitu hoitaa tehokkaammin. Loppuraportin sisältämät kehitysehdotukset olivat tärkeässä roolissa muutoksen loppuun viemisen kannalta.

Ensivastetoiminnan aloittaminen Pohjois-Karjalan rajavartiostossa vaikutti eniten operatiivisessa kenttätyössä toimiviin henkilöihin. Tästä syystä alempien organisaatiotasojen aktiivisuus muutoksen kehitykseen on noussut viimeisissä vaiheissa. Henkilöstön tasolla muutoskyvystä huolehtiminen oli erityisen onnistunutta. Henkilöstön suhtautuminen muutokseen oli myönteinen alusta alkaen. Ensivastekoulutus ja aiempaa kokemusta omaavien henkilöiden hyödyntäminen tukivat koko henkilöstön muutoskykyä. Tutkimuksen pääteoriaan verraten tapahtui

poikkeus. Ensivastetoiminnan aiheuttaman muutoksen kohdalla henkilöstön henkinen muutосkyky oli odotettua parempi. Toiminnan jatkuessa henkilöstön asennoituminen ensivaste-toimintaan on pysynyt myönteisenä.

Muutoksen onnistumiseen on osaltaan vaikuttanut kyseisen organisaation lähtötilanne. Pohjois-Karjalan rajavartioston henkilöstö koostuu pääosin pitkän kokemuksen omaavista rajavartijoista. Henkilöstö on työuransa aikana kokenut organisaatiouudistuksia ja ollut mukana erilaisissa kokeiluhankkeissa. Ensivastetoiminnan käynnistäminen ei siis ollut ensimmäinen muutosprosessi, josta henkilöstöllä oli kokemusta. Harvaan asutuilla alueilla pienillä resursseilla toimiville pelastusalan organisaatioille yhteistyö on luonnollinen tapa parantaa vaikuttavuutta.

Rajavartiolaitosta on pidetty organisaationa hyvin yhtenäisenä. Tällöin ensivastetoiminnan aloittamisen kaltaisten pienten muutosten käynnistäminen pitäisi lähtökohtaisesti olla yksinkertaista. Valtaosa rajavartiolaitoksen henkilöstöstä on virkamiehiä, joilta on voitu olettaa asiallista suhtautumista esimiesten käskyihin ja ohjeistuksiin. Tässä tutkimuksessa ei ole otettu kantaa muutoksessa vaikuttaneeseen muutosvastarintaan. Täten tutkimus ei ole vastannut siihen, millaisena muutos henkilöstöntasolla on todellisuudessa koettu. Tulosten suhteen on huomioitava haastateltujen henkilöiden taustat ja oma myönteinen suhtautuminen ensivaste-toimintaan. Toisaalta haastateltavien henkilöiden valikointi tuotti tutkimusaineiston kannalta runsaasti tutkimukselle tärkeitä käytännön havaintoja.

Tutkimuksessa on haluttu korostaa viranomaisyhteistyöhön vaikuttavia tulevaisuuden haasteita. Viranomaisyhteistyö kehittyy jatkuvan muutoksen edetessä. Tämän tutkimuksen saavuttama muutoksen tilanne nostaa esiin myös jatkotutkimusaiheita. Vuoden 2013 alussa Pohjois-Karjalassa siirryttiin operatiiviseen kenttäjohtajärjestelmään. Uuden johtamisjärjestelmän vaikutuksia valmiuspartion käyttöön ja toimintaan ensivastetehtävissä ei tässä tutkimuksessa lähdetty selvittämään. Tutkimuksessa ei lähdetty myöskään arvioimaan vuonna 2013 rajavartiolaitoksessa käynnistyneen talouden sopeuttamisohjelman vaikutuksia harvaan asuttujen alueiden turvallisuuspalveluihin. Molemmilla tapahtumilla tulee olemaan näkyviä vaikutuksia Pohjois-Karjalan rajavartioston toimintaan, johon myös rajavartioston suorittama viranomaisyhteistyö voidaan sisällyttää.

### 4.3 Yhteenveto

Rajavartioston partioiden osallistuminen ensivastetoimintaan on edelleen käytössä vain Lapin ja Pohjois-Karjalan rajavartiostoissa. Tutkimuksen aiheena ollut ensivastetoiminnan käytännön saattaminen on ollut koko tutkimusprosessin ajan käynnissä. Tästä johtuen uutta tietoa on tullut jatkuvasti lisää. Tutkimuksen aikana julkaistulla uudella aineistolla on pyritty tukemaan jo tehtyjä havaintoja. Haastattelujen yhteydessä tutkijalle on välittynyt myönteinen kuva Pohjois-Karjalan alueella tapahtuvasta rajavartioston ja pelastuslaitoksen välisestä yhteistyöstä.

Tutkimuksessa ei pystytty vastaamaan kaikkiin tutkimusprosessin aikana tulleisiin ongelmiin ja kysymyksiin. Tutkimuksen tuloksilla ei saavutettu uutta teoreettista tietoa, vaan esille tuotiin konkreettista näyttöä ensivastetoiminnan käynnistymisestä Pohjois-Karjalan rajavartiostossa. Tutkimusta voidaan pitää yhdenlaisena näkökulmana siitä, miten kyseinen organisaatio on toiminut ja miten se jatkossa voi kehittää toimintaansa. Tutkimuksen havainnoilla voidaan antaa tietoa tutkimuksen aihepiirissä työskenteleville henkilöille, antaen kokonaiskuvan rajavartiolaitoksen mukaantulosta ensivastetoimintaan.

## LÄHTEET

### KIRJALÄHTEET JA TUTKIELMAT:

Valpola Anneli: *Organisaatiot yhteen*. WSOY. Juva 2004

Huhtinen Aki-Mauri: *Sotilasjohtamisen tutkimuksen tieteenfilosofiset perusteet ja menetelmät*, MPKK, Johtamisenlaitos, julkaisusarja 2., Hakapaino Oy, Helsinki, 2002,

Heusala Anna-Liisa, Taitto Petteri, Valtonen Vesa: *Viranomaisyhteistyö – Hyvät käytännöt*. Pelastusopiston julkaisut 1/2007.

Hirsjärvi Sirkka, Remes Pirkko & Sajavaara Paula: *Tutki ja kirjoita*, Gummerus Kirjapaino, Jyväskylä, 2004

Juoni Tuomi, Sarajärvi Anneli: *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*, Kustannusosakeyhtiö Tammi, Helsinki 2002

Juuti Pauli ja Virtanen Pauli: *Organisaatiomuutos*, Otava, Kirjapaino OY, Keuruu. 2009

Kiiskinen Satu, Lintuaho Anssi, Santala Riku: *Prosessien johtaminen ja ulkoistaminen*. WSOY.2002

Laurila Kalle: *Prosessijohtamisen mahdollisuudet Maanpuolustuskorkeakoulussa*. Tutkielma. EUK 58. MPKK. 2006

Likert Rensis: *The Human Organization: Its Management and Values*, McGraw-Hill New York. 1967

Mattila Pekka: *Johdettu muutos*, Talentum, Helsinki 2007

Kotter John: *Muutos vaatii johtajuutta*. Rastor Oy, Helsinki. 1996

Schein Edgar: *Organisaatiopsykologia*, Gummerus, Jyväskylä, 1987

Stenvall Jari ja Virtanen Petri: *Muutosta johtamassa*, Edita Publishing Oy, Helsinki 2007

## VIRALLISLÄHTEET

HARVA-hankkeen loppuraportti, sisäasiainministeriön julkaisuja 15.2.2011

Harvaan asuttujen alueiden turvallisuuspalvelut, sisäasiainministeriön julkaisuja 39/2006

Ministeri Holmlundin lausunto,

<http://www.intermin.fi/intermin/bulletin.nsf/PublicbyIdentifierCode/20090819011?opendocument&1>, viitattu 27.6.2012.

Pelastustoimen strategiassa 2015. sisäasiainministeriön julkaisuja 13/2007

Raja- ja merivartiokoulu. sisäasiainministeriön julkaisuja ,Käsky 6854/44/2011

Sisäisen turvallisuuden ohjelma 2012. Valtioneuvoston periaatepäätös 14.6.2012, sisäasiainministeriön julkaisuja 26/2012,

Sisäisen turvallisuuden ohjelma. sisäasiainministeriön julkaisuja 16/2008

Sisäisen turvallisuuden ohjelman toimeenpano –väliraportti 1/2010. sisäasiainministeriön julkaisuja 5/2010,

Sisäisen turvallisuuden ohjelman toimeenpano -väliarviointi 2011, sisäasiainministeriön julkaisuja 10/2011

## SÄÄDÖKSET:

Asetus sisäasiainministeriöstä 1567/2011

Pelastuslaki 379/2011

Rajavartiolaki 578/2005

Sosiaali- ja terveysministeriön asetus ensihoitopalvelusta 340/2011

Terveydenhuoltolaki: 1326/2010

Valtioneuvoston asetus poliisi, tulli- ja rajaviranomaisten yhteistoiminnasta 257/2001 (ku-  
mottu: 687/2009)

#### JULKAISEMATTOMAT LÄHTEET

Rajavartiomestari Risto Möttönen ja vanhempirajavartija Marko Voutilainen haastattelu  
31.1.2013. Haastattelu materiaali tutkijan hallussa

Rajavartiotoiminnan tietojärjestelmän kirjaukset vuosilta 2010-2012



## LIITTEET

### KADETTI SUOMALAISEN TUTKIELMAN HAASTATTELU/KYSELY

### LIITE 1

Tämä haastattelu liittyy opinnäytetutkielmaani koskevaan tutkimukseen, jossa tutkin ensivastetoimintaa Pohjois- Karjalan rajavartiostossa. Tutkimus käsittelee ajanjaksoa HARVA-hankkeen alusta tähän päivään. Tutkimus pyrkii selvittämään ja analysoimaan ensivastetoiminnan mukaantuloa rajavartioston tehtäviin. Haastattelun tavoitteena on koota tietoa käytännön huomioista, joita kentällä toimivat partiot ovat tehneet. Tutkimus käsittelee ensivastetoimintaa muutoksen näkökulmasta, jossa aihetta tarkastellaan vaihe vaiheelta suunnittelusta aina käytäntöön saattamiseen asti. Tutkimuksen tavoite on kyetä vastaamaan kysymykseen; ”Kuinka Pohjois-Karjalan rajavartiosto on onnistunut ensivastetoiminnan käytäntöön saattamisessa?” Haastattelun materiaalia käytetään ainoastaan opinnäytetyössä eikä niitä luovuteta eteenpäin. Perusteet haastattelun tekemiseen on otettu RVLPAK B 20:stä, ja luvan haastattelun tekemiseen on myöntänyt tutkimuksen ohjaaja. Vastajan halutessa hänen nimeään ei tulla julkaisemaan tutkimuksessa. Vastaukset haluaisin kirjallisina ja mikäli aikataulut mahdollistavat, myös suullinen haastattelu pyritään järjestämään. Haluaisin korostaa kyselyhaastattelun tärkeyttä, sillä se tulee muodostamaan tutkimukselle tärkeimmät käytännön havainnot.

1. Kuinka yhteistyö uudistuksista ilmoitettiin vartiostossa? (milloin kuulitte asiasta ensimmäisen kerran? miten asia tuotiin esille?)
2. Oliko henkilöstölle annettu ensivastekoulutus onnistunutta ja antoiko se riittävät valmiudet tehtävien hoitoon?
3. Ovatko kalustolliset resurssit olleet riittävät? Onko rajavartiomiehen toimivalta riittänyt tehtävien hoitoon?
4. Onko suhtautumisesi ensivastetilanteisiin/ ensivastetoimintaan muuttunut ajan myötä? (Ajanjakso: tiedottaminen – koulutusvaihe – pilotointi – pilotoinnin jälkeinen ajanjakso?)
5. Ensivastetilanteissa tapahtumapaikalla toimii useampia viranomaisia (RVL, Pelastuslaitos, Palolaitos, Poliisi) Kuinka yhteistoiminta on onnistunut? Ovatko johdosuhteet ja vastuunjako olleet selkeitä?
6. Koetko ensivastetoiminnan kehittämisen tarpeelliseksi ja onko ensivastetoiminnan jatkaminen perusteltua?