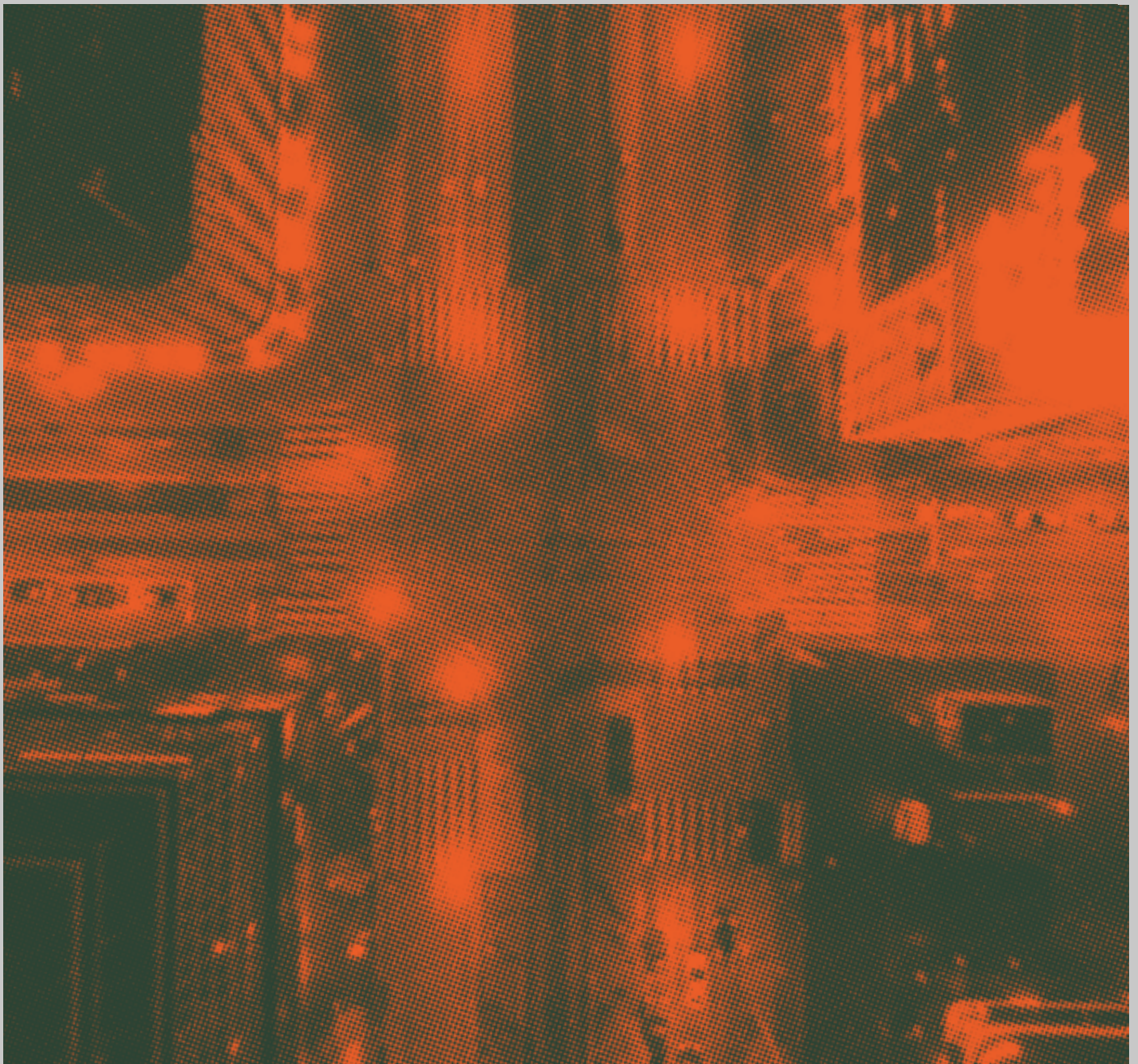
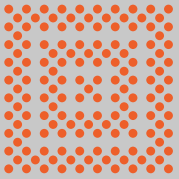


24.1.2023

WISE-hankkeen politiikkasuositus

Luova sopeutuminen monikriisiin – oppeja koronapandemiasta



Luova sopeutuminen monikriisiin – oppeja koronapandemiasta

Strategisen tutkimuksen neuvoston rahoittama WISE-hanke (Luova sopeutuminen viheliäisiin ekososiaalisiin murroksiin) on tutkinut ja kehittänyt luovaa sopeutumista sosioekologisiin murroksiin vuodesta 2018. Tuolloin monikriisi ei vielä ollut Suomen kaltaisissa yhteiskunnissa laajasti jaettu kokemus. Ilmasto- ja luontokriisien takia yhteiskuntien on suunniteltava perusteellisia muutoksia pitkällä aikavälillä ja samalla sopeuduttava sellaisiin akuutteihin kriiseihin kuin esimerkiksi pandemia, energiakriisi, inflaatio, geopolitiikan jännitteet ja Ukrainan sota. Mitä voimme oppia vuoden 2020 keväällä käynnistyneestä, yhteiskunnat yllättäneestä koronapandemiasta? Miten strategista kriisinhallintaa tulisi kehittää?

Vastauksia kysymyksiin hahmoteltiin WISE-tutkijoiden ja koronakriisin avainhenkilöiden aivoriihessä marraskuussa 2022. Aivoriihessä koronakriisin asiantuntijat kommentoivat WISE-hankkeen ehdotusta monimutkaisten kriisien hallintaan sekä esittelivät kokemuksiaan ja oppejaan pandemiahallinnasta. Lopuksi tutkijat ja asiantuntijat ideoivat yhdessä strategista kriisinhallintaa, eli kauaskantoisen päätöksenteon järjestämistä monimutkaisten kriisien maailmassa.

Seuraavat politiikkasuositukset perustuvat aivoriihen havaintoihin pandemiahallinnasta ja WISE-hankkeen tutkimuksiin strategisesta kriisinhallinnasta*. Kukin suositus laajentaa näkökulmaa pandemiahallinnasta sellaisten kroonistuneiden kriisien hallintaan, jotka kehkeytyvät huomaamatta ja ruokkivat toisiaan. Vaikka jokainen kriisi on omanlaisensa, on akuuteilla ja hiipivillä kriiseillä yhteisiä piirteitä. Yhteiskunnallista päätöksentekoa määrittää seuraavien vuosikymmenien ajan monikriisi, jossa erilaiset kriisit kietoutuvat toisiinsa ja aiheuttavat yhdessä suurempia ongelmia kuin erikseen. Poliitikkasuositukset on muotoiltu siten, että niitä voi soveltaa erilaisiin kriiseihin ja kriisien yhdistelmiin. Olemme saaneet arvokkaita näkökulmia aivoriiheen osallistuneilta asiantuntijoilta. Poliitikkasuositukset ovat kuitenkin WISE-hankkeen käsi-alaa.

Yhteystiedot:

Professori Janne I. Hukkinen
Helsingin yliopisto
janne.i.hukkinen@helsinki.fi
+358 50 367 1375
www.wiseproject.fi



WISE



strateginen TUTKIMUS

1. Laaja tietoisuus yhteiskunnan kroonistuneista kriiseistä on varmistettava

Miten: Kokonaisturvallisuudesta vastaavien tahojen on varmistettava, että julkinen hallinto, yritykset, kansalaisjärjestöt ja kansalaiset tiedostavat suomalaisen yhteiskunnan siirtyneen monikriisin aikakauteen. Koska kroonistuneet ja hitaasti kehkeytyvät kriisit tuottavat seuraavien vuosikymmenien aikana jatkuvasti erityyppisiä ja -asteisia häiriötiloja yhteiskunnan eri toimialoilla, ne on pyrittävä tunnistamaan systemaattisella ennakkoinnilla ja tilannekuvan päivittämisellä.

Miksi [opit koronapandemiasta]: Kun koronapandemia tuli, se alkoi rasittaa terveydenhuoltojärjestelmää, jonka kapasiteetti oli valmiiksi hyvin tehokkaassa käytössä. Henkilöstöä, tiloja ja välineitä ei voitu ottaa käyttöön lisää, koska päällekkäisiä resursseja ei ollut resilienssin varmistamiseksi. Käyttöä oli pikemminkin priorisoitava. Seurauksena oli entistäkin kuormittuneempi henkilöstö ja pidentyneet hoitojonot. Kun painopistettä nyt siirretään akuutin kriisin hoidosta hiipivän kriisin hoitoon, matkalle lähdetään hyvin kireästä tilanteesta, jota kiristävät edelleen Ukrainan sodan laukaisemat uudet monikriisit ja vanheneva väestö. Tietoisuus kriisistä edellyttää avointa ja yhteistä tilannekuvaa – eli luotettavaa ja pysyvää tiedontuotantoa, joka kuitenkin sopeutuu tietosisällön muutoksiin.

2. Lainsäädäntö ja viranomaistoiminnot on sopeutettava kroonistuneisiin kriiseihin

Miten: Valmiuslainsäädännön, normaaliolojen lainsäädännön ja kriittisten viranomaistoimintojen on sopeuduttava joustavasti yhteiskunnan toistuvaan heilahteluun normaaliolojen, häiriötilojen ja poikkeusolojen välillä.

Miksi: Koronakriisissä valmiuslaki oli järeä työkalu ja tarvittavat toimivaltuuksien uudelleenmäärittelyt olivat joskus liian ison kynnyksen takana. Poikkeusoloissa puututaan lisäksi perusoikeuksiin. Valmiuslaki onkin varattava vain lyhytaikaisia poikkeusoloja varten. Lainsäädäntöä on tarkennettava siten, että vakavan häiriötilan aikaan on mahdollista siirtää normaaliolojen jaettua toimivaltuutta sopivaksi määritetyille kokoonpanoille [kts. suositukset 4 ja 5], jotka toimivat ja kommunikoivat häiriötilanteessa tehostetusti.

3. Median on ruokittava lähdekriittistä yhteiskunnallista keskustelua yksilön ja väestön oikeuksien tasapainosta

Miten: Median ja kokonaisturvallisuuden keskeisten vastuutahojen on käynnistettävä lähdekriitikille herkistynyt laaja yhteiskunnallinen keskustelu yksilön ja väestön oikeuksien suhteesta. Normaalioloissa painotus on enemmän yksilön oikeuksissa, vakavissa häiriötiloissa ja poikkeusoloissa puolestaan enemmän väestön oikeuksissa.

Miksi: Koronapandemian alkuvaiheessa henkilöiden liikkumista oli rajoitettava, koska viruksen etenemistä oli hillittävä ja väestön terveys turvattava. Rajoitusten oikeudellinen tarkastelu oli kuitenkin varsin yksilöoikeudellista. Tasapainotus ei ole helppoa tai yksioikoista, mutta on pidettävä huolta, että kriiseissä voidaan toimia punnitusti eikä jollekin yksittäiselle näkökulmalle alisteisesti. Käytännössä tämä edellyttää määrätietoista lähdekritiikkiä julkiseen keskusteluun osallistuvien tahojen sidonnaisuuksista.

4. Monikriisin strategiseen hallintaan on hallinnon eri tasoille perustettava politiikkapäämajat

Miten: Politiikkapäämaja on eri toimialojen asiantuntijoista ja päättäjäistä koostuva strategisen kriisipäätöksenteon alusta. Normaalioloissa se kokoontuu säännöllisin väliajoin ja vaihtelevissa kokoonpanoissa koepaineistamaan ja synkronoimaan eri toimialojen strategiat tilannehuoneharjoituksissa, jotka perustuvat monikriisin vaihtoehtoihin skenaarioihin. Harjoitukset mahdollistavat myös eri toimialojen keräämien hiljaisten signaalien analyysin yhdessä. Todellisissa kriisi- ja häiriötilanteissa politiikkapäämaja kokoontuu dynaamisesti muotoutuvassa kokoonpanossa, joka vastaa kulloisenkin tilanteen asettamiin vaatimuksiin. Kriisi- ja häiriötilanteissa strategiaan keskittyvä politiikkapäämaja on jatkuvassa vuorovaikutuksessa operatiivisesta päätöksenteosta vastaavan kriisipäämajan kanssa [kts. suositus 5].

Miksi: Pandemian monialainen strateginen kriisinhallinta oli alussa haparoi-vaa. Ensimmäinen koronakoordinaatioryhmä perustettiin pandemiavarautumissuunnitelman mukaisesti. Tieto saatiin liikkumaan eri tahojen välillä ja tilannekuvia voitiin jakaa ja päivittää poikkeuksellisen tilanteen edellyttämällä tavalla. Muilta osin varautumissuunnitelma oli kuitenkin vähemmän hyödyllinen. Pandemian jatkuessa suunnitelmia tehtiin ja päivitettiin jatkuvasti. Niissä kuvattiin erilaisia skenaarioita viruksen etenemiseksi sekä järkevältä vaikuttavia politiikka- ja muita toimia kansalaisten suojelemiseksi. Terveystieteiden ja muun yhteiskunnan askeleet oli suunniteltava parhaaseen tietoon nojaten, vaikka sekä suunnitelmia että päätöksiä oli tehtävä tiheässä sumussa. Viruksen eksponentiaalinen leviäminen ja vakavat seuraukset tekivät selväksi, että suunnitelmissa on oltava joustovaraa ja niitä on päivitettävä jatkuvasti nojautuen uusimpaan tietoon ja mallinnukseen perustuviin skenaarioihin.

5. Monikriisin operatiiviseen päätöksentekoon on hallinnon eri tasoille perustettava kriisipäämajat

Miten: Kriisipäämaja on eri toimialojen asiantuntijoista koostuva kriisioperaatioiden tilannehuone, joka kootaan nopeasti ja dynaamisesti kriisi- ja häiriötilanteiden asettamien vaatimusten mukaisesti. Se on operatiivinen ”nyrkki”, jonka toiminta perustuu monialaisen tilannekuvan jatkuvaan päivittämiseen ja kriisiviestinnän johtamiseen. Kriisipäämaja on kriisin tai häiriön aikana jatkuvassa vuorovaikutuksessa politiikkapäämajan kanssa [kts. suositus 4].

Miksi: Pandemian alussa kului aikaa ymmärtää, että virus leviää väestössä muutamassa päivässä eksponentiaalisesti monikymmenkertaiseksi. Monialaisen ja -tasoisen tilannekuvan puute aiheutti painetta päätöksenteolle, kun joillakin yhteiskunnan aloilla tiedonkulku ylä- ja alatasojen välillä toimi heti, toisilla taas huomattavalla viiveellä. Taudin perässä oli vaikea pysyä saati vaikuttaa tehdyillä päätöksillä taudin kehitykseen. Siksi on kyettävä muodostamaan kokonaisvaltainen tilannekuva sekä akuutista tilanteesta että päätösten pitkäaikaisista vaikutuksista mallinnukseen perustuvien skenaarioiden avulla. Päätöksenteossa on myös tärkeää sitoutua avoimesti muodostettuun yhteiseen tilannekuvaan.

6. Yksityisen sektorin osallistuminen kriisinhallintaan on varmistettava

Miten: Kokonaisturvallisuudesta vastaavien viranomaisten on selvitettävä keinot, joilla yritykset voidaan velvoittaa osallistumaan julkisen ja yksityisen sektorin yhteenliittymiin kriisi- ja häiriötilanteissa.

Miksi: Pandemian kuluessa julkisen terveydenhuollon kantokyky joutui koetukselle, koska normaaliolojen lainsäädäntö vaikeutti henkilöresurssien tarkoituksenmukaista hyödyntämistä esimerkiksi rokottamisessa. Lisäksi yksityisen sektorin toimijoita ei ole velvoitettu varautumaan kriiseihin. Pandemian alkuvaiheessa koronavirukseen soveltuvaa testauskapasiteettia oli Suomessa kansainvälisesti verrattuna vähän. Ei myöskään ole realistista ajatella, että Suomen tai pohjoismaiden yhteinen väestöpohja pystyisi lääke- ja rokoteomavaraisuuteen tämän mittaluokan kriisin äärellä. Onneksi rokotehankinnoissa päästiin mukaan EU-vetoiseen yhteishankintaan, joka osoittautui kansallisen terveysturvallisuuden kannalta hyvin toimivaksi. Globaalisti katsoen se oli varsin itsekästä, vaikka Suomi oli mukana rakentamassa COVAX-mekanismia köyhien maiden rokotteiden, diagnostisten välineiden ja lääkkeiden saatavuuden helpottamiseksi.

* Politiikkasuositukseen liittyviä WISE-hankkeen tutkimuksia

Frictional rhythms of climate work in city governance. 2022, *The Sociological Review*. Reinekoski, T., Lahikainen, L., Virtanen, M. J., Sorsa, T., & Lehtonen, T. K.

Coping with policy errors in an era of chronic socio-environmental crises. 2022, *Ecological Economics*, Volume 199. Hukkinen, J. I., Eronen, J. T., Janasik, N., Järvensivu, P. & Kaaronen, R. O.

The policy operations room: Analyzing path-dependent decision-making in wicked socio-ecological disruptions. 2021, *Safety Science*, Volume 146. Hukkinen, J. I., Eronen, J. T., Janasik, N., Kuikka, S., Lehikoinen, A., Lund, P., Räisänen, H., Virtanen, M. J.

A simulation exercise for incorporating long-term path dependencies in urgent decision-making. 2021, *Futures*, Volume 132. Järvensivu, P., Räisänen, H., Hukkinen, J. I.

Travels and Trials of Climate Knowledge in Finnish Municipalities. 2021, *Science & Technology Studies*. Virtanen, M. J., Reinekoski, T., Lahikainen, L., Lehtonen, T.K.

Comprehensive Security: The Opportunities and Challenges of Incorporating Environmental Threats in Security Policy. 2021, *Politics and Governance*, 9(4), 91–101. Räisänen, H., Hakala, E., Eronen, J. T., Hukkinen, J. I., & Virtanen, M. J.

Raising the bar: on the type, size and timeline of a 'successful' decoupling. 2020, *Environmental Politics*. Vadén, T., Lähde, V., Majava, A., Järvensivu, P., Toivanen, T., Eronen, J.T.