



**Strategisiin kriisipäätöksiin
valmistautunut**

Helsinki
selviää ympäristön ja
yhteiskunnan murroksista

Helsinki

**Strategisiin kriisipäätöksiin valmistautunut Helsinki
selviää ympäristön ja yhteiskunnan murroksista**

Helsingin kaupungin keskushallinnon julkaisu ja 2020:34

ISBN 978-952-331-848-9 (painettu julkaisu)

ISBN 978-952-331-849-6 (verkkajulkaisu)

ISSN-L 2242-4504

ISSN 2242-4504 (painettu julkaisu)

ISSN 2323-8135 (verkkajulkaisu)

Janne I. Hukkinen

Helsingin yliopisto, janne.i.hukkinen@helsinki.fi

Paavo Järvensivu

BIOS-tutkimusyksikkö, paavo.jarvensivu@bios.fi

WISE-tutkimuskonsortio (Helsingin yliopisto,

Aalto-yliopisto, Tampereen yliopisto,

Turun yliopisto, BIOS-tutkimusyksikkö)

Kannen kuva: Paavo Järvensivu

Taitto: Guassi Oy

Sisältö

Esipuhe	4
Yhteenveto	5
Murrosten Helsinki	6
Politiikkapäämaja 2019	7
Strategisen kriisipäätöksenteon haasteet ja mahdollisuudet	9
Lopuksi	13
Lähdeviitteet	14

Esipuhe

Oli kriisi. Onneksi kuitenkin harjoitus eikä tositalanne.

Edellä todetun voi nyt sanoa vielä suuremmalla varmuudella, kun olemme Poliitikkapäämaja 2019 -harjoituksen jälkeen joutuneet kokemaan todellisen, koko yhteiskuntaan iskeneen koronakriisin ja sen johdosta mukauttaneet kaupungin päätöksentekoa ja toimintaa niin, että kriisiin vastaaminen onnistuisi mahdollisimman hyvin. Todellisuus seurasi harjoitusta hyvinkin nopeasti.

Poliitikkapäämaja 2019 -harjoituksen osallistujana haluan esittää parhaat kiitokseni WISE-tutkimuskonsortiolle aloitteellisuudesta harjoituksen järjestämisessä ja innovatiivisuudesta sekä hyvästä mielikuvituksesta tilannekuvien ja skenaarioiden laatimisessa. Se tulevaisuudenkuva, jonka puitteissa harjoitusta vietiin eteenpäin, oli lähtökohdiltaan realistinen ja tarjosi hyvän pohjan viranhaltijoiden ja poliittisten päätöksentekijöiden yhteiselle keskustelulle siitä, mitä pitäisi tehdä ja miten itse kukin mielsi tarjolla olleiden vaihtoehtojen mahdolliset seuraukset.

Tällaisia keskusteluja soisi itse asiassa käytävän useamminkin ja muutenkin kuin harjoitustilanteissa. Kaupungin päätöksentekohan on normaalisti varsin muotosidonnaista ja johtamisjärjestelmäämme kuuluu nimenomaisena linjauksena, et-

tä (virka)valmistelu ja (poliittinen) päätöksenteko pidetään erillään. Yksittäisten päätösten kohdalla näin toki kuuluukin olla, mutta yleisempää ja strategisempaa tulevaisuuden tarkastelua olisi ilman muuta paikallaan tehdä myös yhdessä.

Harjoituksen pitkä aikajänne edellytti jonkin verran joustavuutta oletuksissa. Onhan epätodennäköistä, että tosielämässä nyt tehtävien strategisten ratkaisujen seuraukset, hyvät tai huonot, olisivat enää 20 vuoden päästä samojen päätöksentekijöiden edessä. Kaupunki elää yhteisönä pitkempään kuin kukaan meistä sen puolesta toimivista. On oikein hyvä silloin tällöin muistaa, että päätökset, joita teen tänään, vaikuttavat vuosien ja vuosikymmenienkin jälkeen helsinkiläisten elämään ja seuraajieni työhön.

Jälkensä jättää myös Poliitikkapäämaja 2019 -harjoitus. Tämä tutkimusraportti kuvaa yhden päätöksentekijäjoukon reaktioita vaikeaan, joskin kuviteltuun tilanteeseen. Toivon, että se on hyödyksi ja opiksi lukijoille ja tuleville päätösten tekijöille.

Helsingissä 25.11.2020

Sami Sarvilinna
Kansliapäällikkö

Yhteenveto

Tiedämme kyllä kaikki mitä tehdä, emme vain tiedä kuinka tulla uudelleenvalituksi sen tehtyämme.

Jean-Claude Juncker (The Economist, 2007)

Tämä raportti yksilöi Helsingin ylimmän poliittisen ja virkamiesjohdon haasteita, kun se valmistautuu ylläpitämään strategista päätöksentekokäytäntöä odottamattomissa kriisitilanteissa. Raportti on syntynyt WISE-tutkimuskonsortion ja Helsingin kaupungin turvallisuus- ja valmiusyksikön yhteistyönä. Strategisen tutkimuksen neuvoston rahoittama WISE-hanke (Luova sopeutuminen viheliäisiin ekososiaalisiin murroksiin) järjesti yhteistyössä Helsingin kaupungin turvallisuus- ja valmiusyksikön kanssa marraskuussa 2019 nk. politiikkapäätöksen, eli strategisen valmiusharjoituksen. Siihen osallistui kaupungin ylin poliittinen johto sekä strategisen ilmastopolitiikan kannalta keskeisiä virkamiehiä ja asiantuntijoita. Politiikkapäätöksen tavoitteena oli kehittää uudenlaista strategisen päätöksenteon menettelytapaa, jolla voidaan hallita kiireelliset ympäristö- ja yhteiskuntaa haastavat murrokset ja samanaikaisesti huomioida pitkän aikavälin vaikutukset. Politiikkapäätösmästä saadut kokemukset, harjoituksen osanottajille tehdyt palautehaastattelut ja alan tutkimuskirjallisuus antavat aiheen seuraaviin kaupungin päätöksenteon puitteita ja käytäntöjä koskeviin johtopäätöksiin:

1. Pitkällä aikavälillä kehittyvät yhteiskunnan ja ympäristön murrokset on tehtävä näkyviksi vaihtoehtoisilla tulevaisuuden skenaarioilla, jotka ruokkivat päättäjien mielikuvitusta ja kyseenalaistavat lukkiutuneita ajatusmalleja.
2. Tulevaisuuden virheet voidaan ennakoida tarkastelemalla päätöksentekoprosessissa vaihtoehtoisia tapoja määritellä ongelmat ja niiden syyt.
3. Pitkän aikavälin murrosten vaikutukset saadaan esiin rakentamalla päätöksentekoprosessi asiantuntijoiden ja päättäjien vuorovaikutukseksi.
4. Kauaskantoisten politiikkavirheiden tunnistamista lisää vastuuhenkilöiden toimivaltuuksien päällekkäisyys, jolloin yksi voi tarvittaessa toimia toisen valtuuksin.
5. Pitkän aikavälin murrosten ennakointi paranee vahvistamalla asiantuntijoiden asemaa päätöksentekoprosessissa ja turvaamalla arviointikriteerien moninaisuus.

Murrosten Helsinki

Eri puolilta maailmaa viime vuosina kantautuneet kriisiuutiset – entistä voimakkaammat myrskyt ja tulvat, yhä pidemmät kuivuusjaksot, aina vain useammin toistuvat tulipalot ja viimeisimpänä odottamattoman nopeasti levinnyt koronaviruspandemia – kertovat kaikki uudesta normaalista ihmisen ja ympäristön suhteesta. Ihmiskunta vaikuttaa toiminnallaan ympäristön tilaan maailmanlaajuisesti jo niin voimakkaasti, että kansainväliset tutkijapaneelit ovat todenneet maapallon siirtyneen kroonisten yhteiskunnallisten ja ympäristömurrosten todellisuuteen (IPCC 2018; IPBES 2018). Suomi ei voi eristää itseään globaaleista murroksista – ei varsinkaan Helsinki maan väestön ja hallinnon keskittymänä. Päinvastoin, Helsingin on syytä valmistautua kohtaamaan tulevat kriisit etukenossa.

Tämä raportti yksilöi Helsingin ylimmän poliittisen ja virkamiesjohdon haasteita, kun se valmistautuu ylläpitämään strategista päätöksentekokykyään odottamattomissa kriisitilanteissa. Raportti poikkeaa olemassaolevista valmius- ja turvallisuusraporteista (Valtioneuvosto 2017; Huoltovarmuuskeskus 2018; Sisäasiainministeriö 2019): se nostaa keskiöön ylimmän johdon kyvyn tehdä nopeita kriisipäätöksiä, jotka samalla huomioivat päätösten vuosikymmeniksi tulevaisuuteen ulottuvat vaikutukset. Vaikka kriisipäätösten keskeisenä tavoitteena on turvata välittömästi väestön terveys ja hyvinvointi, on vaihtoehtoisilla kriisipäätöksillä erilaiset polkuriippuvuudet: miten

nyt tehtävä kriisipäätös rajoittaa tulevaisuuden päätösvaihtoehtoja? Esimerkiksi koronaviruspandemian hallinnan keskeiseksi yhteiskuntapoliittiseksi haasteeksi on noussut kysymys siitä, kuinka pandemian jälkihoidossa liikkeelle pantavat resurssit kohdennetaan (Valtioneuvosto 2020). Onko tavoitteena pystyttää pandemiaa edeltänyt yhteiskunta ja talous entiselleen vai pyrkiä kohdentamaan jälkihoito esimerkiksi kestäväen kehityksen periaatteiden mukaisesti?

Raportti on syntynyt WISE-tutkimuskonsortion ja Helsingin kaupungin turvallisuus- ja valmiusyksikön yhteistyönä. Strategisen tutkimuksen neuvoston rahoittama WISE-hanke (Luova sopeutumisen viheliäisiin ekososiaalisiin murroksiin) järjesti yhteistyössä Helsingin kaupungin turvallisuus- ja valmiusyksikön kanssa marraskuussa 2019 nk. politiikkapäämajan, eli strategisen valmiusharjoituksen (WISE 2020). Siihen osallistui kaupungin ylin poliittinen johto sekä strategisen ilmastopoliittikan kannalta keskeiset virkamiehet ja asiantuntijat. Poliitiikkapäämajan tavoitteena oli kehittää uudenlaista strategisen päätöksenteon menettelytapaa, jolla voidaan hallita kiireelliset ympäristö- ja yhteiskuntaa haastavat murrokset ja huomioida samanaikaisesti pitkän aikavälin vaikutukset. Poliitiikkapäämajasta saatujen kokemusten lisäksi raportti nojaa harjoituksen osanottajille tehtyihin palautehaastatteluihin ja alan tutkimuskirjallisuuteen.

Politiikkapäämaja 2019

Marraskuussa 2019 järjestetyssä politiikkapäämajajärjestyksessä Helsingin kaupungin poliittinen johto ja virkamiesasiantuntijat kokoontuivat puolen päivän ajaksi strategista päätöksentekoa edellyttävään, tulevaisuuteen sijoittuvaan kuvitteelliseen kriisi-istuntoon. Itse harjoitukseen osallistivat pormestaristo, suurimpien puolueyhjmiin johtajat ja virkamiesasiantuntijat. Järjestäjien lisäksi harjoitusta seurasi joukko WISE-tutkimuskonsortion tutkijoita (taulukko 1). Politiikkapäämajan ta-

voitteena oli tutkia ja kehittää uudenlaista strategista päätöksentekoa, jolla voidaan hallita kiireelliset ympäristöä ja yhteiskuntaa haastavat murrokset, ottaen samalla huomioon päätösten pitkän aikavälin vaikutukset. Toisin kuin monissa perinteisissä valmiusharjoituksissa, tavoitteena ei ollut testata päättäjien osaamista eikä päätösten oikeellisuutta, vaan pikemminkin nostaa esiin päätöksentekoon vaikuttavia tekijöitä mahdollisimman avoimesti.

Taulukko 1. Helsingin politiikkapäämajaan osallistuneet tahot

Osallistujaryhmä	Kutsutut (henkilö-lkm)	Osallistuneet (henkilö-lkm)
Pormestaristo	5	5
Suurimpiin puolueyhjmiin johtajat	5	2
Virkamiesasiantuntijat*	7	7
Havainnoivat WISE-tutkijat**	7	7
Järjestäjät***	5	5
YHTEENSÄ	29	26

*kaupunginkanslia, rahoitus, ympäristö, maankäyttö, liikenne, energia (Helen)

**Helsingin yliopisto, Turun yliopisto, Tampereen yliopisto, BIOS-tutkimusyksikkö

***turvallisuus- ja valmiusyksikkö, WISE-tutkimuskonsortio

WISE-tutkimuskonsortio rakensi kaupungin virkamiehistön ja asiantuntijoiden avustuksella politiikkapäämajaa varten skenaarion, jossa Helsinki joutuu sopeutumaan kansainvälisesti sovittuihin tiukoihin ilmastopäästörajoituksiin muutaman vuosikymmenen kuluessa. Skenaarioon sisältyi erilaisia päätöspolkuja, joista yksikään ei ollut helppo tai yksinkertainen. Päätöspolut olivat reunaehdoiltaan väljästi määriteltyjä, mikä jätti liikkumavaraa päättäjien harkinnalle. Näin päätöspolut avarsivat nykyistä poliittista kehikkoa ja strategista kuvittelukykyä. Ne nostivat esiin jännitteitä mutta toisaalta myös rakentavia mahdollisuuksia, joita erilaisiin kehityskulkuihin sisältyi.

Politiikkapäämaja eteni simuloituna kriisi-istuntona. Harjoitus käynnistyi vuodesta 2022, jol-

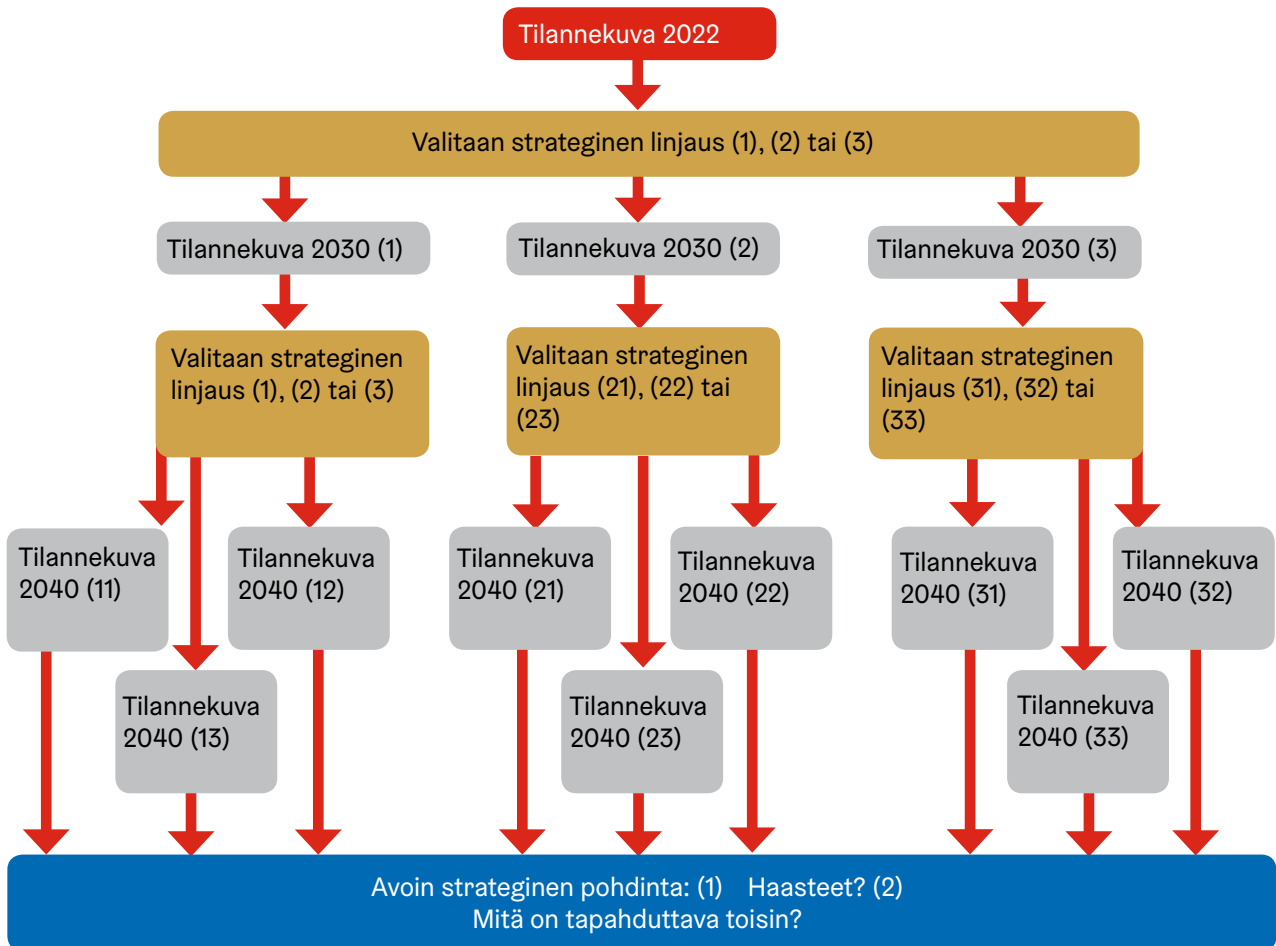
loin tehdyt päätökset johtivat tietynlaiseen uuteen päätöksentekotilanteeseen vuonna 2030 ja edelleen lopputulemaan ja sen analyysiin vuonna 2040 (kuva 1). Harjoituksen kuviteltu lähtökohta oli tavallisesta poliittisesta päätöksenteosta poikkeava, koska tilanteen kiireellisyys ja viheliäisyys edellyttivät asiantuntijoiden vahvaa panosta. Osallistujille näytettiin vuosista 2022, 2030 ja 2040 viiden minuutin tilannekuvavideo, joka vuosina 2030 ja 2040 perustui heidän aiemmin harjoituksen kuluessa tekemiin valintoihin. Vuosien 2022 ja 2030 tilannekuvien jälkeen osallistujille esitettiin kolme strategista linjausta, joista he voivat noin puolen tunnin keskustelun jälkeen valita yhden.

Vuoden 2022 lähtötilanteessa Helsingin päättäjillä oletettiin olevan nykyistä suuremmat vapaus-

asteet itsenäiseen kaupunkitasoon ilmastopolitiikkaan. Kriisiytyneen maailmantilanteen takia Euroopan unionissa oli päätetty antaa Euroopan maille ja kunnille mahdollisuus tehdä ilmastonmuutoksen tehokkaan hillitsemisen ja siihen sopeutumisen nimissä laajem-

mista säädöksistä poikkeavia päätöksiä, kunhan ne tukisivat EU:n perusarvoja kuten tasa-arvoa ja demokratiaa. Esimerkiksi ilmastoinvestoinnit nousivat hyväksytyksi syyksi poiketa vakaus- ja kasvusopimuksen säännöistä.

Kuva 1. Poliittikapäämajaharjoituksen kulku



Osallistujat kohtasivat vuonna 2040 haastavan maailmantilanteen, johon reagoinnin mahdollisuudet riippuivat siitä, minkälaiseksi Helsinki oli kehittynyt osallistujien aiempina vuosikymmeninä tekemien strategisten linjausten seurauksena. Ilmastonmuutos oli aiheuttanut ruokakriisejä eri puolilla maailmaa, myös Euroopassa, mikä näkyi ruokahuollon epävarmuutena ja hintaheilahteluina Suomessa. Kotimaisen teollisuuden toimitusvarmuus oli myös heikentynyt. Kuiva ja kuuma Etelä-Eurooppa ajoi ilmastopakolaisia ja -siirtolaisia Suomeen. Yhteiskunnan vakaus ja luonnonympäristö houkuttelivat kuitenkin myös turisteja Suomeen. Helsinki kärsi vakavista taloudellisista ongelmista ja sen infrastruktuurin luotettavuus oli uhatuna. Kaupungin pelättiin menettävän kansainvälisesti

hyvän maineensa ja houkuttelevuutensa.

Politiikkapäämaja päättyi osallistujien yhteiseen pohdintaan vuoden 2040 tilanteen haasteista suhteessa aikaisempien vuosikymmenien kehitykseen. Avointa keskustelua ohjasivat seuraavat kysymykset: Mitkä olivat vuoden 2040 tilanteessa keskeisiä haasteita? Jos palattaisiin harjoituksen alkuun, mitä Helsingissä pitäisi tapahtua vuosina 2020-2040, jotta vuoden 2040 haasteisiin voitaisiin vastata paremmin? Harjoitusta seuraavien viikkojen aikana WISE-hankkeen tutkijat tekivät lähes kaikille harjoitukseen osallistuneille henkilöille jälkihaastattelut, joissa osallistujille tarjoutui mahdollisuus arvioida harjoituksen kulua sekä sen heikkouksia ja vahvuuksia.

Strategisen kriisipäätöksenteon haasteet ja mahdollisuudet

Politiikkapäämajän sekä sitä seuranneiden palauttekeskustelujen ja jälkihaastattelujen perusteella on selvää, että kynnys strategiseen kriisipäätöksentekoon ryhtymiseen on korkea. Niin kauan kuin taloudessa menee budjetin näkökulmasta kohtuullisen hyvin, ainakin suhteessa verrokkikunttiin tai -maihiin, mihinkään poikkeavaan ei päättäjien näkökulmasta kannata ryhtyä. Paineita suuriin ratkaisuihin antavat ennen kaikkea taloudelliset seikat. Vain jos budjetti niin näyttää, ollaan valmiita tekemään merkittäviä priorisointeja ja kiipeästi arkea muuttavia päätöksiä. Erästä osallistujaa lainaten:

”Talous on päätöksenteossa useimmiten painavampi reunaehto kuin ympäristö. Ympäristön muutoksiin sopeudutaan aina jotain kautta, mutta kun vaikkapa Kreikka ei saa lainaa niin se ei sitten saa lainaa. Valtion voi ajaa taloudellisesti nopeammin konkurssiin kuin ympäristöllisesti.”

Toisaalta koronaviruspandemia on osoittanut, että uhka terveydelle ja elämälle saattaa nousta taloutta haastavaksi poliittiseksi voimaksi. Kuten eräs politiikkapäämajaan osallistuneista kertoi, haastavimpia kokemuksia poliitikolle tai virkamiehelle on seistä kansan edessä kuolemaan joltaneen tragedian jälkeen ja kertoa, miten julkinen valta aikoo estää vastaavan tapahtumasta tulevaisuudessa.

Keskeinen yhteiskuntapoliittinen oppi koronapandemiasta lieneekin, että arkea ja taloutta koettelevia isoja poliittisia ratkaisuja voidaan tarvittaessa tehdä, myös nykyisessä kansallisten ja lainsäädännöllisten rajojen yli tiheästi verkottuneessa maailmassa. Terveyskysymyksissä kansalliset viranomaiset ja kansainvälinen yhteisö ovat varsin hyvin, vaikkakin vaihtelevasti, varautuneita erilaisiin poikkeustilanteisiin (Räisänen 2019). Tiedetään

jo etukäteen mitä tehdä, tai ainakin asiantuntijuus saadaan tarvittaessa nopeasti kerättyä. Viruksen leviämisen ja terveysvaikutusten epävarmuuksiin sopeudutaan luovasti. Valmiuslainsäädäntö otetaan käyttöön ja poikkeusolojen rajoitukset toteutetaan nopeasti, jos ne katsotaan riskien hallinnan kannalta välttämättömiksi. Lisäksi ollaan valmiita joustamaan kansainvälisesti sovitusta säännöistä, kuten EU:n komission päättäessä joustaa kasvu- ja vakaussopimuksen ehdoista koronatoimenpiteiden takia (European Commission 2020).

Ympäristökysymyksissä ei ole vastaavaa etukäteen muodostettua näkemystä toimenpiteiden välttämättömydestä eikä niiden edellyttämää asiantuntijapoolia, vaikka ympäristökriisit vaativat nykytiedon valossa yhtä lailla välitöntä toimintaa. Edellytykset sopeutua ennakkoon ilmastonmuutokseen tai luonnon monimuotoisuuskatoon ovat näin ollen heikot. Vaikka talous antaisi myöten ja poliittiset edellytykset toimia olisivat olemassa, mitä oikeastaan ryhdyttäisiin tekemään? Poliittikkapäämajassa syntyi ituja talouden ja yhteiskunnan käytäntöjen pohtimiseksi uudelleen, mutta suurta kollektiivista valmiutta itujen kasvatamiseen politiikkatoimiksi ei vaikuttanut olevan. Pikemminkin harjoituksessa oltiin tyytyväisiä, että talous ei mennyt tehtyjen strategisten linjauksen seurauksena sen huonompaan kuntoon kuin muillakaan. Koska Helsinki ei ympäristöpolitiikassaan varmasti ole maailman taantumuksellisimpien kaupunkien joukossa, on syytä epäillä, että kysymys on yhden kaupungin yksittäisiä päättäjiä paljon laajemmasta haasteesta.

Yllä kuvatut havainnot Helsingin politiikkapäämajasta antavat osviittaa kiireessä tehtyjen kauaskantoisten päätösten haasteista ja mahdollisuuksista. Täsmällisten suositusten antaminen

viheliäisten ongelmien ratkaisemiseksi on pitkälti mahdotonta juuri siksi, että ongelmat ovat viheviä: ongelmat ja niiden ratkaisut ovat monimutkaisia, koska tulevaisuuden täsmällinen ennustaminen on mahdotonta ja koska ongelmia ja niiden ratkaisuja tulkitaan ajan kuluessa ja tiedon karttuessa hyvin monella eri tavalla. Näin ollen suositukset eivät voi keskittyä ”oikeisiin” ratkaisuihin. Sen sijaan politiikkapäämaja luo suuntaa sellaisiin päätöksenteon puitteisiin ja käytäntöihin, jotka edistävät pitkän aikavälin vaikutusten tarkastelua kiireellisissä päätöksissä. Demokratian uskottavuuden, luotettavuuden ja jatkuvuuden kannalta on oleellista, että tulevat sukupolvet arvioivat edeltäjensä päätökset harkituiksi, vaikka ne olisivatkin jälkikäteen osoittautuneet virheiksi. Kun seuraavissa suosituksissa viitataan ”politiikkavirheisiin”, ne eivät siis tarkoita virheelliseksi osoittautuvaa politiikkaa, vaan kuviteltavissa olevaa negatiivisten seurausten rajaa, jota ei tule ylittää. Politiikkapäämaja luo edellytyksiä hahmottaa ennalta tämän rajan ylittävät politiikkavirheet.

1. Pitkällä aikavälillä kehittyvät yhteiskunnan ja ympäristön murrokset on tehtävä näkyviksi vaihtoehtoisilla tulevaisuuden skenaarioilla, jotka ruokkivat päättäjien mielikuvitusta ja kyseenalaistavat lukkiutuneita ajatusmalleja.

Ihmisen keskeisiä evolutionaarisia vahvuuksia on kyky rakentaa mielessään skenaarioita, eli ajatusmalleja siitä, mitä tulevaisuudessa voi tapahtua (Tomasello 1999). Tämä koskee sekä välitöntä että pidemmän ajan tulevaisuutta. Skenaarioita päivitetään jatkuvasti uusimman saatavilla olevan tiedon perusteella. Skenaariot ovat kuitenkin sitkeitä, eli totuttujen ajatusmallien muuttaminen vaatii riittävästi vakuuttavaa päivystietoa (Clark 2016; Gigerenzer 2014). Yksi poikkeuksellisen kuuma kesä ei ehkä vielä vakuuta ilmaston lämpenemisestä, mutta toistuvat kuumat kesät, jatkuvat ympäristöuutiset, lisääntyvä tutkimustieto ja tuttavapiirin kertomukset yhdessä vakuuttavat.

Mitä kauemmas tulevaisuuteen luotaamme, sitä suurempia ovat epävarmuudet ja sitä kipeämmin tarvitsemme vaihtoehtoisia skenaarioita lukkiutuneiden ajatusmalliemme murtamiseksi. Helsingin politiikkapäämaja osoitti, että strategisten linjausten ja tilannekuvien vuorottelusta rakennetut skenaariopolut avasivat päättäjien ja asiantuntijoiden keskusteluun uusia näkökulmia ja pakottivat puntaroimaan yhteiskuntapoliittisten valintojen seurauksia (kuva 1).

Samalla harjoituksen palautekeskustelu paljasti tärkeän jännitteen politiikkapäämajan ja päättäjien tavoitteiden välillä. Päättäjät pitivät harjoitusta ”kesynä” siinä mielessä, että he olivat lukuisissa aikaisemmissa valmiusharjoituksissa tottuneet rat-

komaan huomattavasti vaativampia akuutteja kriisejä kuin politiikkapäämajan hitaasti kehkeytyvät kriisit. Lisäksi päättäjille oli harjoituksessa vaikea eläytyä kohtaamaan kahden vuosikymmenen kulluttua tapahtuvat kriisit, jotka johtuvat nykyhetken päätöksistä – eiväthän he todellisuudessa enää olisi siinä päättävässä asemassa, missä nyt ovat. Vaikuttaa siltä, että se rooli, jonka päättäjät kokevat itsellään nyt olevan, ei istu siihen ylisukupolvaisia vaikutuksia harkitsevaan rooliin, jota politiikkapäämaja heille pyrki sovittamaan.

Politiikkapäämajan kaltaisilla pitkän aikavälin skenaarioharjoituksilla, jotka eivät keskity pelkästään äkillisiin katastrofeihin, on mahdollista avata lukkiutuneita ajatusmalleja. Harjoitukset voitaisiin kytkeä osaksi Helsingin kaupungin ennakoitutyötä. Skenaarioharjoittelun avulla osallistujat voivat eläytyä tulevaisuuden haasteisiin ja päätöspolkujen ennakkotarkasteluun: Miten kaupunki kehittyy, jos nyt päätämme näin, ja miten tällä tavoin kehittyvä kaupunki suhtautuu muihin maailmalla tapahtuviin muutoksiin? Mitä mahdollisuuksia luomme ja mitä suljemme pois tulevaisuudessa, kun päätämme nyt näin? Vaikka monista tulevaisuuden kehityspoluista on etenkin globaalilla tasolla paljon tutkittua tietoa tai vähintäänkin valistuneita arvioita, voi ymmärrys globaalien trendien merkityksestä syntyä vain paikallisella tuntemuksella.

2. Tulevaisuuden virheet voidaan ennakoida tarkastelemalla päätöksentekoprosessissa vaihtoehtoisia tapoja määrittellä ongelmat ja niiden syyt.

Vaikka on mahdotonta tietää, mitkä nyt tehtävistä päätöksistä osoittautuvat virheellisiksi vuosikymmenien päästä, virheisiin varautumista auttavat vaihtoehtoiset tavat kehystää käsillä oleva ongelma. Ongelman vaihtoehtoinen kehystäminen on perusteltavissa samalla tavalla kuin tieteidenvälinen tutkimus: on olemassa kysymyksiä, joihin ei löydy tyydyttävää vastausta vain yhdellä lähestymistavalla (Klein 1990). Tietoisuus vaihtoehtoisista ongelmanmäärittelyistä auttaa muokkaamaan lopullista ratkaisua joustavammaksi, mikä voi olla kriittistä, jos tehty ratkaisu osoittautuu ajan kuluessa virheelliseksi (Hoppe 1999). Työkaluja vaihtoehtoisiin tapoihin ymmärtää päätösongelma tarjoaa esimerkiksi tutkimus polkuriippuvuuksista eli siitä, kuinka nyt tehtävät päätökset rajoittavat tulevia päätösvaihtoehtoja. Ajan kuluessa teknologiset järjestelmät kasvavat niin laajoiksi, että niiden kehityskulkua on vaikea muuttaa; talouslaskelmat vankistavat järjestelmiä kuolettamattomalla kiinteällä omaisuudella ja investointisuunnitelmilla; instituutiot myötäilevät järjestelmiä lainsäädännöllä ja sääntelyllä; ja asiantuntijoiden koulutus rakentaa järjestelmien osaamispääomaa (Arthur 2009; Hughes 1987).

Helsingin politiikkapäämaja suunniteltiin nimenomaan avaamaan vaihtoehtoisia kehystämistapoja. Tilannekuvavideon jälkeen harjoituksen osallistujille tarjottiin harkittavaksi kolme strategista linjausvaihtoehtoa (kuva 1). Esimerkiksi vuoden 2022 tilannekuvan jälkeiset strategiset vaihtoehdot kaupungin ilmastopäästöjen rajoittamiseksi oli kehystetty hyvin eri tavalla: yksi perustui lämmöntuotannon kilpailutukseen, toinen kiinteistöjen sisälämpötilojen alentamiseen pakkasjaksoilla ja kolmas vähäpäästöratkaisujen innovaatio-ohjelmaan. Harjoituksen kehystäminen tällä tavoin pakotti osallistujat puntaroimaan lähtökohdiltaan hyvin erilaisia päätösvaihtoehtoja.

Toisaalta politiikkapäämaja osoitti, että tehokkaaseen kokouskäytäntöön tottuneet päättäjät asettivat selvät aikarajat päätöksensä pitkän aikavälin vaikutusten pohdinnalle ja keskittyivät pikeminkin ripeään päätöstahtiin. Päättäjien ammatitietos tuntui olevan, että koska tulevaisuuden ongelmat ovat hämärän peitossa, oleellista on kohdata ne ripeästi kun ne nousevat esiin eikä jäädä etukäteen spekuloidaan mahdollisia tulevia ongelmia.

3. Pitkän aikavälin murrosten vaikutukset saadaan esiin rakentamalla päätöksentekoprosessi asiantuntijoiden ja päättäjien vuorovaikutukseksi.

Asiantuntijatiedon ja päätöksenteon vuorovaikutuksen tutkimuksessa on havaittu pitkän aikavälin muutos 1970-luvulta nykypäivään. Aikaisempi yksisuuntainen vaikutus, jossa asiantuntija ”kertoo totuuden vallanpitäjälle” (Wildavsky 1987) on korvautunut vuorovaikutuksella, jossa asiantuntija ja päättäjä tuottavat yhdessä tietoa päätöksenteon pohjaksi (Jasanoff 1990; Pielke 2007). Asiantuntijoiden ja päättäjien yhteisharkintaan perustuvan tiedontuotannon ajatellaan olevan tarkoituksenmukaista tämän hetken viheliäisiin politiikkahaasteisiin, jotka edellyttävät jatkuvaa uudelleenarviointia epävarman tietopohjan ja muuttuvien arvostusten seurauksena (Brown et al. 2010).

Politiikkapäämajallakin tavoiteltiin päättäjien ja asiantuntijoiden vuorovaikutusta. Harjoituksen ohjeistuksessa päättäjiä ja asiantuntijoita rohkaistiin aktiiviseen vuorovaikutukseen, koska käsiteltävänä olevat asiat olivat kiireellisiä ja luonteeltaan viheliäisiä. Samalla kuitenkin politiikkapäämajan kulku paljasti harjoituksen rakenteessa heikkouden. Harjoitus tapahtui kaupunginhallituksen kokoushuoneessa, vaikkakin tavallisuudesta poikkeavalla kokoonpanolla (taulukko 1). Harjoituksen alun opastuksesta huolimatta vain muutama asiantuntija otti aktiivisen roolin päätösten puntaroinnissa. Muut toimivat kuten normaalissa kaupunginhallituksen kokouksessa ja kommentoivat vain kysyttäessä. Politiikkapäämajan ripeä läpivienti ammatti-poliitikkojen johdolla tapahtui osittain asiantuntija-

näkökulmien kustannuksella. WISE-hankkeen tutkijoiden olisikin pitänyt harjoituksen aikana varmistaa, että asiantuntijoiden tietoa ja näkemyksiä käytetään luovasti siitä huolimatta, että tutuksi koetussa tilanteessa kaupungin käytännöt ohjasivat muuhun.

4. Kauaskantoisten politiikkavirheiden tunnistamista lisää vastuuhenkilöiden toimivaltuuksien päällekkäisyys, jolloin yksi voi tarvittaessa toimia toisen valtuuksin.

Kriittisten infrastruktuurien hallintaa koskeva kirjallisuus osoittaa, että hallinnasta vastaavan henkilöstön vastuualueiden päällekkäisyys on omiaan turvaamaan hallinnan luotettavuuden (Landau 1969; Schulman 1993). Ajatuksena on, että jos joku infrastruktuurin luotettavan toiminnan kannalta kriittinen henkilö syystä tai toisesta putoaa pelistä, muut pystyvät ainakin osittain ottamaan hoitaakseen ao. henkilön vastuualueen toiminnot.

Politiikkapäämaja suunniteltiin ikäänkuin ”kriittisen politiikkainfrastruktuurin” valvomoksi siinä mielessä, että osallistujien oli kohdattava viheliäiset ja koko kaupungin tulevaisuutta uhkaavat kriittiset ilmastohaasteet. Näin ollen harjoitukseen kutsuttiin tavallisesta poikkeavan päättäjäkokoonpanon lisäksi myös ilmastomuutoksen hallinnan kannalta keskeisiä kaupungin asiantuntijoita (taulukko 1). Vaikka asiantuntijoiden panos jäikin osittaiseksi (kts. suositus 3), osoittautuivat Helenin sekä kaupungin yleisen ja taloushallinnon asiantuntijoiden panokset hyvin vaikutusvaltaisiksi päätöksiä edeltävässä harkinnassa. Esimerkiksi puntaroitaessa vuoden 2022 tilanteessa strategisia linjauksia 1 (lämmöntuotannon kilpailutus), 2 (sisälämpötilojen alentaminen pakkaskausina) ja 3 (innovaatio-ohjelma), sekä Helenin että kaupungin talousasiantuntijan näkemykset vaikuttivat voimakkaasti lopuksi valittuun linjaukseen 2.

5. Pitkän aikavälin murrosten ennakointi paranee vahvistamalla asiantuntijoiden asemaa päätöksentekoprosessissa ja turvaamalla arviointikriittisten moninaisuus.

Kriittisten järjestelmien luotettavuus edellyttää toimintakulttuuria, joka takaa luotettavan hallinnan asiantuntijoille merkittävän aseman kriittisessä päätöksenteossa (Roe & Schulman 2008). Tämä on välttämätöntä esimerkiksi tilanteissa, joissa strategisen johdon teknis-taloudellista tehokkuutta ajavat argumentit joutuvat ristiriitaan kriittisten toimintojen asiantuntijoiden luotettavaa hallintaa puoltavien argumenttien kanssa (Landau 1969; Schulman 1988). Etenkin tehtäessä kauaskantoisia päätöksiä kiireellisellä aikataululla on tärkeää, ettei lyhyen aikavälin tehokkuuden nimissä raken-

neta polkuriippuvuuksia, jotka nakertavat kriittisten järjestelmien pitkän aikavälin kriisinsietokykyä.

Kuten edellä kohdassa 3 on todettu, politiikkapäämajan organisoinnissa ei saavutettu päättäjien ja asiantuntijoiden tasa-arvoista neuvottelusemaa. Vaikka on jälkikäteen mahdotonta sanoa, olisiko asiantuntijajäsenien voimakkaampi esilletulo muuttanut lopputulosta, heijastelee nyt toteutuneen päättäjävetoisen harjoituksen kulku kuitenkin yllä kuvattua tehokkuuseriaatetta. Kun Helsinki osallistujien tekemien strategisten linjausten seurauksena ajautui vakavaan talous-, pakolais- ja infrastruktuurikriisiin vuonna 2040, arvioivat päättäjät tilanteen olevan verrokkimaihin nähden kuitenkin hyvä. Kun osallistujille kerrottiin vastaavan lopputuleman järkyttäneen saman harjoituksen tehneitä 20-vuotiaita opiskelijoita Helsingin yliopistosta ja Taideyliopistosta, vetosivat päättäjät poliittisen päätöksenteon realiteetteihin. Ilmeisesti reaalipoliittiset paineet saada aikaan päätöksiä yhdistettynä kiivaaseen päätöstahtiin suuntaa päättäjät korostamaan päätöksentekoprosessien sujuvuutta ja tehokkuutta päätösten pidemmän aikavälin vaikutusarvioinnin kustannuksella.

Asiantuntijoiden arvovallan kohottaminen päätöksenteossa on haaste poliittiselle demokratialla yleisemmin, koska se herättää epäilyn asiantuntijavallan lisääntymisestä suhteessa poliittiseen valtaan (Heidenreich 2018). Tämä käy ilmi esimerkiksi koronakriisin hoidosta Helsingissä tehdystä selvityksestä. Vaikka kaupungin kriisikoordinaatioryhmän toiminta on yleisesti ottaen koettu toimivaksi, selvityksestä käy ilmi myös huoli poliittisten päättäjien roolin kaventumisesta kriisitilanteissa. Kriisien on tyyppillisesti ajateltu olevan ajallisesti ja paikallisesti rajattuja. Koronakriisin ominaispiirteitä taas ovat laaja-alaisuus, pitkäkestoisuus ja suuret epävarmuudet. Selvitystä varten tehdyissä haastatteluissa esitettiin näkemys, että kriisi on heikentänyt tilapäisesti poliittisten vastuutahojen roolia päätöksenteossa (KPMG 2020). Koronakriisin kokemukset korostavatkin entisestään politiikkapäämajan kaltaisten kokeilujen merkitystä varautumisessa tuleviin pitkäkestoisiin ympäristön ja yhteiskunnan kriiseihin. Kokeilujen avulla asiantuntijoiden vahvistuvan roolin pelisäännöt voidaan tämentää ilman, että edustuksellisen demokratian koetaan heikentyvän.

Lopuksi

Helsingin politiikkapäämaja vuonna 2019 oli ainutlaatuinen kokeilu. WISE-hankkeen selvitysten mukaan kysymykseen siitä, kuinka kiireessä tehdyissä päätöksissä voidaan huomioida kauaskantoiset vaikutukset, kaipaavat vastauksia niin päättäjät kuin tutkijatkin. Asia koskee erityisesti Helsingin kaltaista metropolialuetta, missä ympäristömuutosten laukaisemat hitaasti kehittyvät kriisit koskevat laajaa ja tiiviissä vuorovaikutuksessa toimivaa ihmisjoukkoa.

Kokemukset Helsingin politiikkapäämajasta olivat ensisijaisesti hyvin positiivisia. Harjoitus tuotti suosituksia päätöksenteon puitteiden ja käytäntöjen kehittämiseksi. Ne koskevat erityisesti tulevaisuuden skenaarioiden hyödyntämistä, päätösongelmien vaihtoehtoista määrittelemistä sekä asiantuntijoiden ja päättäjien vuorovaikutusta, toimivaltuuksia ja tasa-arvoa. Suositukset eivät tietenkään poista mahdollisuutta, että nyt tehtävät päätökset osoittautuvat tulevaisuudessa virheiksi. Ne voivat kuitenkin lisätä kaupunkidemokratian uskottavuutta, luotettavuutta ja pitkäjänteisyyttä.

Koska politiikkapäämaja oli tutkimuksellinen kokeilu, se ja sen jälkihaastattelut loivat pohjaa jat-

kotyölle. Erityinen haaste on saada osallistujat kyseenalaistamaan käsitys kriisistä äkillisenä paikallisena draamana, joka hoidetaan asialistalta virtavivaisella päätöksentekoprosessilla. Vaivihkaa kehkeytyvien kriisien ennakointi ja hallinta on erilaista: prosessit ja toimivaltuudet ovat monimutkaisia, arvot ja tiedot ristiriitaisia. Tämän eron kirkastaminen on politiikkapäämajan jatkokehittelyn keskeinen tehtävä.

Helsingin politiikkapäämajaan osallistuivat kaupungin ylin johto ja asiantuntijat. Tulevaisuudessa vastaavanlainen kiireellisen ja kauaskantoisen päätöksenteon harjoitus olisi mahdollista suunnata myös rajatumminkin vain kaupungin asiantuntijoille tai sen tietyille toimialoille. Kriisit eivät suinkaan aina levittäydy niin laajalle, että ne edellyttäisivät ylimmän strategisen johdon päätöksiä. Sen sijaan lähes kaikilla kriisipäätöksillä toimialasta ja hallinnon tasosta riippumatta on kauaskantoisia vaikutuksia. Helsingin on syytä varautua, ei ainoastaan äkillisiin, vaan myös hitaasti kehkeytyviin kriiseihin.

Lähdeviitteet

- Arthur, W.B. (2009) *The Nature of Technology: What It Is and How It Evolves*. London: Penguin.
- Brown, V.A., Harris, J.A., Russell, J.Y. (2010) *Tackling Wicked Problems Through the Transdisciplinary Imagination*. New York: Earthscan.
- Clark, A. (2016) *Surfing Uncertainty: Prediction, Action, and the Embodied Mind*. Oxford: Oxford University Press.
- European Commission (2020) *Europe's moment: Repair and prepare for the next generation*, European Commission Press Release 27 May 2020. Brussels: European Commission (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_940).
- Gigerenzer, G. (2014) *Risk Savvy: How to Make Good Decisions*. London: Penguin.
- Heidenreich, F. (2018) How will sustainability transform democracy? Reflections on an important dimension of transformation sciences. *GAIA* 27(4): 357-362.
- Hoppe, R. (1999) Policy analysis, science and politics: from 'speaking truth to power' to 'making sense together'. *Science and Public Policy*, 26(3), 201–210.
- Hughes, T.P. (1987) The evolution of large technological systems. In W.E., Bijker, T.P., Hughes, T. Pinch (eds) *The Social Construction of Technological Systems*. Cambridge, MA: The MIT Press, 51-82.
- Huoltovarmuuskeskus (2018). *Huoltovarmuuden skenaariot 2030*. Helsinki: Huoltovarmuuskeskus (https://cdn.huoltovarmuuskeskus.fi/app/uploads/2018/10/23143222/Skenaariot-2030_2p.pdf).
- IPBES Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services (2018) *The Regional Assessment Report on Biodiversity and Ecosystem Services for Europe and Central Asia – Summary for Policymakers*. Bonn: IPBES Secretariat (<https://ipbes.net/global-assessment>).
- IPCC Intergovernmental Panel on Climate Change (2018) *Global Warming of 1.5 °C – Summary for Policymakers*. IPCC Switzerland: Intergovernmental Panel on Climate Change (<https://www.ipcc.ch/sr15/>).
- Jasanoff, S. (1990) *The Fifth Branch: Science Advisors as Policymakers*. Cambridge: Harvard University Press.
- Klein, J.T. (1990) *Interdisciplinarity: History, Theory, and Practice*. Detroit: Wayne State University Press.
- KPMG (2020) *Selvitys koronavirukseen liittyvien toimenpiteiden toteutuksesta*. Helsinki: Helsingin kaupunki (<https://www.hel.fi/static/helsinki/korona/selvitys-koronakriisin-toteutuksesta-raportti-30062020.pdf>).
- Landau, M. (1969) Redundancy, Rationality, and the Problem of Duplication and Overlap. *Public Administration Review*, 29(4), 346-358.
- Pielke Jr., R.A. (2007) *The Honest Broker: Making Sense of Science in Policy and Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Roe, E., & Schulman, P.R. (2008). *High Reliability Management: Operating on the Edge*. Stanford CA: Stanford University Press.
- Räisänen, H. (2019) *Varautuminen vääjäämättömään – Tulevan influenssapandemian hallinta Suomessa*, WISE-blogi. Helsinki: WISE-hanke (<https://wiseproject.fi/varautuminen-vaajaamattomaan-tulevan-influenssapandemian-hallinta-suomessa/>).
- Schulman, P.R. (1988) The Politics of "Ideational Policy". *The Journal of Politics*, 50(2), 263-291.
- Schulman, P.R. (1993) The negotiated order of organizational reliability. *Administration & Society*, 25(3), 353-372.
- Sisäasiainministeriö (2019). *Kansallinen riskiarvio 2018, sisäasiainministeriön julkaisuja 2019:5*. Helsinki: Sisäasiainministeriö (https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161332/5_2019_Kansallinen%20riskiarvio.pdf).
- Tomasello, M. (1999) *The Cultural Origins of Human Cognition*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Valtioneuvosto (2017) *Yhteiskunnan turvallisuusstrategia, valtioneuvoston periaatepäätös 2.11.2017*. Helsinki: Turvallisuuskomitea (https://turvallisuuskomitea.fi/wp-content/uploads/2018/02/YTS_2017_suomi.pdf).
- Valtioneuvosto (2020). *Valtioneuvoston tiedote 242/2020, 11.4.2020* (https://valtioneuvosto.fi/artikkeli/-/asset_publisher/10616/valtioneuvoston-kanslia-asetti-8-4-2020-valmisteluryhman-jonka-tehtavana-on-valmistella-nopealla-aikataululla-suunnitelma-suomen-tieksi-ulos-koronakri).
- Wildavsky, A. (1987) *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis*. New Brunswick NJ: Transaction Publishers.
- WISE (2020) *WISE-hankkeen kotisivut* (<https://wiseproject.fi/>).

Helsinki