


strateginen **TUTKIMUS**



**Hyvinvoinnin
turvaaminen pandemia-
aikoina: kohti
syndemioiden
yhteistyöhön perustuvaa
hallintaa
(WELGO)**

Tilannekuvaraportti 2021



SUOMEN AKATEMIA

1. Tiivistelmä

Koronapandemia on viimeisin muttei viimeinen elinaikanamme kohdattava laajamittainen terveyskriisi. WELGO kehittää kestäviä ratkaisuja hyvinvoinnin turvaamiseksi tulevaisuuden kriiseissä koronapandemian hallinnan opetusten pohjalta. Terveyskriisit ymmärretään hankkeessa syndemioina eli useiden yhteen kietoutuneiden uusien ja olemassa olevien yhteiskunnallisten ja terveysongelmien muodostamina kriiseinä. Hyvinvoinnin turvaaminen syndemioissa vaatii uudenlaisia hallinnan työkaluja. Hankkeen tavoitteena on 1) edistää terveyskriisien ymmärtämistä syndemioina, 2) kehittää järjestelmällisesti valmiuksia terveyskriisien hallintaan syndemioina sekä 3) vakiinnuttaa syndemioiden hallintaan tarvittava osaaminen suomalaisessa yhteiskunnassa.

Koronakriisi on synnyttänyt ennennäkemättömän suuren määrän tutkimusta. Hanke kerää yhteen ja syntetisoi syndemioita, koronakriisin syndemisiä piirteitä ja koronapandemian hallintaa koskevaa kansainvälistä ja kotimaista tutkimusta kirjallisuuskatsauksilla. Hankkeen neljä työpakettia tutkivat empiirisesti koronakriisin hallinnan työkaluja, legitimizeettiä, käytäntöjä ja ideoita. WELGO kokoaa yhteen terveyskriisien hallinnan laaja-alaiseen ymmärtämiseen vaadittavat yhteiskunta- ja oikeustieteelliset tutkimusalat. Hanke tekee sekä tutkimuksessa että vuorovaikutuksessa kiinteää yhteistyötä lukuisten tutkimushankkeiden kanssa.

WELGOn vuorovaikutus perustuu erilaisten toimijoiden yhteen tuomiseen hallintaa koskevien kokemusten keräämiseksi, kokemusten yhdessä merkityksellistämiseen oppimisen käynnistämiseksi ja oppimisen vakiinnuttamiseen osaksi yhteiskunnan rakenteita. Hankkeen dialogiset tutkimus- ja vuorovaikutusmenetelmät tuovat yhteen ministeriöitä, poliittisia päätöksentekijöitä, kansallisia ja alueellisia viranomaisia, terveydenhuollon organisaatioita, ammattijärjestöjä ja kansalaisjärjestötoimijoita sekä tuovat marginalisoitujen ryhmien ääntä kuuluviin. Merkityksellistämme kokemuksia syndemian ja emergentin hallinnan käsitteillä sekä kumppaniemme kanssa tehtävässä yhteiskehittämisessä että hankkeen asiantuntijatyössä ja viestinnässä. Vakiinnutamme oppimisen yhteiskuntaan monialaisen koulutuksen ja tiedontuotannon uusien verkostojen ja toimintatapojen avulla.

2. Yhteiskunnallinen haaste

Modernit yhteiskunnat kohtaavat toistuvasti uusia terveysuhkia. Koronapandemia on viimeisin muttei viimeinen elinaikanamme kohdattava laajamittainen kriisi. Yhteiskuntien on opittava säilyttämään toimintakykynsä ja turvaamaan kaikkien väestöryhmien hyvinvointi myös terveyskriisien olosuhteissa. WELGOn lähtökohtana on ajatus, että tämä vaatii terveyskriisien näkemistä useiden erilaisten yhteiskunnallisten, sosiaalisten ja terveysongelmien muodostamina kokonaisuuksina – **syndemioina**. Hanke kehittää koronapandemian hallinnan opetusten pohjalta kestäviä ratkaisuja hyvinvoinnin turvaamiseksi tulevaisuuden syndemioissa. Hanke vastaa haasteeseen kolmella tavalla:

- edistämällä terveyskriisien ymmärtämistä syndemioina
- kehittämällä järjestelmällisesti valmiuksia kriisien hallintaan syndemioina ja
- vakiinnuttamalla syndemioiden hallintaan tarvittavan osaamisen.

Hankkeen vaikuttavuustavoitteina on 1) vahvistaa hyvinvointivaltion toimintakykyä ja toimintavarmuutta uusia terveysuhkia kohdatessa, 2) edistää kykyä kaikkien väestöryhmien hyvinvoinnin turvaamiseen tasarvoisesti kriisiolosuhteissa sekä 3) vahvistaa kriisiaikojen päätöksenteon koherenssia, vaikuttavuutta ja legitimizeettiä.



2.1. Terveyskriisien ymmärtäminen syndemioina

Pandemiat tuottavat uusia ja vahvistavat olemassa olevia yhteiskunnallisia ja terveysongelmia sekä kuormittavat väestöryhmiä eriarvoisesti. Myös pandemioiden hallinta voi tuottaa uusia ongelmia ja lisätä eriarvoisuutta. Uusien terveysuhkien tuottamia kriisejä hallitaan usein uuden uhan väliaikaisen torjunnan ja kontrolloinnin lähtökohdista. Kriisiin liittyvät muut yhteiskunnalliset ongelmat ja uuden uhan hallintatavan tuottamat ongelmat jäävät tällöin vähäiselle huomiolle. Uuden terveysuhan torjunta voi tuottaa pitkäaikaisia ongelmia, jotka heikentävät hyvinvointia merkittävästi.

WELGOn kantavana ideana on, että tulevaisuuden terveyskriisejä voidaan hallita **syndemioina**. Syndemian käsite viittaa erilaisten yhteiskunnallisten, sosiaalisten ja terveysongelmien välisiin yhteyksiin ja yhteisvaikutuksiin. Terveyskriisien hallinta syndemioina tähtää monitahoisten ongelmien ratkaisemiseen koordinoitusti ja uusien ongelmien järjestelmälliseen välttämiseen. Hallintaa ei tällöin lähestytä väliaikaisina poikkeustoimina, vaan uuteen tilanteeseen sopeutumisenä. Tämä hallintatapa mahdollistaa uudesta terveysuhasta aiheutuvien ongelmien minimoinnin sekä väestöryhmien hyvinvoinnin turvaamisen tasa-arvoisesti ja pitkäjänteisesti.

Jotta tulevaisuuden terveyskriisejä voitaisiin hallita syndemioina, on aiempia ja potentiaalisia kriisejä ensin opeteltava ymmärtämään syndemioina. Yhteiskuntien kyvyt tunnistaa monitahoisten ongelmien esiintymistä ja yhteisvaikutuksia ovat usein heikot. Nopeasti muuttuvissa kriisitilanteessa ajantasaista tutkittua tietoa on vaikea saada ja päätöksenteossa esiintyy epävarmuutta siitä, millaiseen asiantuntemusten varaan päätökset tulisi rakentaa. Pelkkä asiantuntijatieto ei riitä ongelmien tunnistamiseen tai niiden ratkaisemiseen legitimisti. Ongelmien tunnistaminen vaatii kansalaisyhteiskunnan suoraa osallisuutta päätöksentekoon. Marginalisoitujen ja kriisinhallinnassa kuormitettujen väestöryhmien, kuten pitkäaikaissairaiden ja heidän omaistensa sekä sosiaali- ja terveysalan työntekijöiden äänen on kuuluttava laajemmin päätöksenteossa. Monitahoisten ongelmien ratkaiseminen koordinoitusti ja toimenpiteiden legitimizeetti varmistaen vaatii koko yhteiskunnan asiantuntemuksen laaja-alaista hyödyntämistä.

Hanke vahvistaa päätöksentekijöiden ja kansalaisyhteiskunnan kykyä ymmärtää ja yhdessä hallita terveyskriisejä syndemioina ja tekee tutkimuksella näkyväksi marginalisoitujen ja kuormitettujen ryhmien kokemuksia koronakriisistä.

2.2. Hallinnon valmiuksien järjestelmällinen kehittäminen

Pandemioihin on kansallisesti varauduttu varautumissuunnitelmilla, turvallisuusstrategioilla ja valmiusharjoitteilla. Nämä työkalut ovat osoittautuneet osittain tehottomiksi uudenlaisten terveysuhkien

hallinnassa. Suunnitelmista ja strategioista luovutaan usein jo kriisin alkumetreillä. Uusiin terveysuhkiin liittyvät epävarmuudet ja kansainvälisen toimintaympäristön muutokset pakottavat päätöksentekijät improvisointiin. Pandemioiden hallinta onkin luonteeltaan **emergenttiä** eli suureksi osaksi ennalta määrittämätöntä sekä toimijajoukoltaan ja hallintatavaltaan jatkuvasti muuttuvaa.

Tulevaisuuden terveyskriisien hallinta syndemioina vaatii hallinnollisia valmiuksia ongelmien koordinoituun ratkaisemiseen. Improvisaatio vaatii tuekseen jäykkien strategioiden sijaan ideoita, jotka pystyvät ohjaamaan päätöksentekoa koherentisti mutta joustavasti. Lainsäädännön täytyy antaa improvisaatiolle sekä riittävät toimintavaltuudet vaikuttavaan toimintaan että selkeät rajat perusoikeuksien toteutumisen takaamiseksi. Hallinnon rakenteiden on oltava adaptiivisia ja yhteistyötä edistäviä, jotta erilaisia ongelmia voitaisiin ratkaista koordinoitusti. Terveysjärjestelmän on oltava riittävän resilientti sopeutuakseen hallintatavan kehittymiseen.

Näitä valmiuksia ei kuitenkaan voida tuottaa yksinkertaisella varautumistoiminnalla, koska emergentti hallinta ei palaudu yksittäisten toimijoiden ominaisuuksiin tai suunnitelmiin. Hallintaprosessit syntyvät erilaisten toimijoiden vuorovaikutuksessa tapahtuvasta kehityksestä. Emergentin hallinnan suuntaaminen vaatii järjestelmätason muutosta ja monialaista kehittämistyötä. WELGO muodostaa kokonaiskuvan terveyskriisien hallintaan tarvittavien koordinaatiomekanismien ja kollektiivisen tilannetietoisuuden muodostumisesta sekä toimijoiden vuorovaikutusta ohjaavista dynamiikoista. Hanke kehittää näiden pohjalta järjestelmällisiä valmiuksia syndemioiden hallintaan.

Hanke kehittää valmiuksia syndemioiden hallintaan uusien ideoiden, lainsäädännön, terveydenhuollon resilienssin vahvistamiskeinojen ja monialaista ja -tasoista yhteistyötä edistävien toimintatapojen avulla.

2.3. Hallintaan tarvittavan osaamisen vakiinnuttaminen

Yhteiskuntien on havaittu oppivan terveyskriisien hallinnasta laaja-alaisesti ja kattavasti. Hallinnot kehittävät uusia käytäntöjä kokemuksiinsa pohjaten ja päätöksentekoa varten opetellaan tuottamaan uudenlaista tietoa. Tutkimusten mukaan oppiminen kuitenkin hiipuu nopeasti akuutin kriisivaiheen päättymisen jälkeen. Kriisienhallinnan kokemuksista ei välttämättä ehdi muodostua uutta osaamista ja kriisistä saadut opetukset unohtuvat nopeasti, minkä seurauksena kriisinhallinnan osaaminen heikkenee. Terveyskriisien hallinnassa toistetaan edellisten kriisien hallinnassa tehtyjä virheitä.

Tulevaisuuden kriisien tehokas hallinta vaatii aiempien kriisien hallinnan kokemusten ja opetusten kanavoittoa uudeksi osaamiseksi sekä tämän osaamisen vakiinnuttamista yhteiskunnassa. WELGO tuo dialogeilla ja osallistavilla tutkimusmenetelmillä yhteen useita erilaisia toimijoita koronapandemian hallinnan kokemusten ja opetusten jakamiseksi. Kokemukset ja opetukset jalostetaan uudeksi osaamiseksi

tutkimuksellisessa yhteiskehittämisessä. Opetukset tuodaan osaksi laajempaa yhteiskunnallista osaamista tulevaisuuden päätöksentekijöiden, asiantuntijoiden ja palveluammattilaisten koulutuksen avulla.

Hanke kehittää koronapandemian hallinnan opetukset pysyväksi osaamiseksi dialogien, kehittämistyön ja koulutuksen avulla.

3. Tutkimuksen state-of-the-art

Koronapandemiasta julkaistaan runsaasti tutkimusta lukuisilla eri tieteenaloilla ja erityisesti pandemioiden hallintaa koskevaa tutkimusta tuotetaan paljon ja nopeassa tahdissa. Tutkimusalan tila muuttuu poikkeuksellisen nopeasti. WELGO kerää yhteen syndemioita ja koronakriisin syndemisiä piirteitä koskevan kansainvälisen tutkimuksen. Tätä ei ole aiemmassa tutkimuksessa tehty. Lisäksi hanke kokoaa ja syntetisoi koronapandemian hallintaa koskevaa kansainvälistä ja kotimaista tutkimusta jatkuvasti päivitettävillä kirjallisuuskatsauksilla. Hanke tekee yhteistyötä lukuisten tutkimushankkeiden kanssa tulosten syntetisoimiseksi.

Hankkeen empiirinen tutkimus tukee vuorovaikutusta useilla eri tavoilla. Hankkeessa on neljä tutkimuksellista työpakettia.

Hallinnan **työkaluja** tutkiva työpaketti kartoittaa vertailevalla tutkimuksella eri maissa parhaaksi osoittautuneet sääntelyratkaisut ja työkalut terveysjärjestelmän resilienssin vahvistamiseen. Työpaketti täydentää aiempaa tutkimusta tarkastelemalla erilaisten sääntelyratkaisujen ja muiden työkalujen soveltuvuutta kriisien hallintaan syndemioina sekä niiden sopivuutta Suomen perustuslakiin, palvelujärjestelmään ja muuttuvaan toimintaympäristöön.

Koronakriisin hallinnan **legitimiteettiä** tutkiva työpaketti tarkastelee haavoittuvien ja kuormitettujen ryhmien kokemuksia hallinnasta ja pääsyä oikeuksiin. Työpaketti tutkii muistisairaiden ja heidän omaistensa muuttuvia kokemuksia innovatiivisilla kansatutkimuksen menetelmillä. Sosiaali- ja terveysalan työntekijöille tehtävillä kyselyillä laajennetaan aiempaa tutkimustietoa vertailevalla ja pitkittäistutkimuksella. Työpaketti tuottaa uutta tietoa kuormittuneiden alojen eturyhmien luottamuksesta poliittiseen viestintään koronakriisissä.

Koronakriisin **hallintakäytäntöjä** tutkiva työpaketti kuvaa ja selittää kriisin hallintatavan ja -verkostojen muodostumista ja kehittymistä Suomessa. Koronakriisin hallinnan muodostamisprosesseja on tutkittu kattavasti tapaustutkimuksilla, mutta näiden ajallista muutosta ja kansallisen tason hallintatavan emergenssiin vaikuttavia tekijöitä ei ole vielä tunnistettu. Työpaketti tutkii kansallisten ja alueellisten viranomaisten ja terveysalan organisaatioiden tilannetietoisuuksia ja yhteistyösuhteita monimenetelmällisesti.

Terveyskriisien **hallinnan ideoihin** kohdistuva työpaketti tutkii erilaisten ideoiden esiintymistä, käyttöä ja vaikutuksia koronakriisin hallinnan elinkaareissa. Kriisitilanteissa ideoiden merkitys päätöksenteon ohjaajana korostuu. Koronakriisin hallintaan vaikuttaneet asiantuntijaideat on tunnistettu aiemmassa tutkimuksessa. Sen sijaan ideoiden käyttötapoja päätöksenteossa ja muiden kuin asiantuntijaideoiden vaikutusta päätöksiin ei ole vielä tutkittu. Tutkimuksessa hyödynnetään kotimaisen päätöksenteon kattavaa dokumentaatiota ja kehitetään uusia menetelmiä ideoiden tutkimukseen laajoista tekstiaineistoista.

4. Monitieteinen yhteistyö

Hanke kerää yhteen terveystieteiden hallinnan laaja-alaiseen ymmärtämiseen vaadittavat yhteiskunta- ja oikeustieteelliset tutkimusalat. Kaikkien tieteidenalojen tutkijat osallistuvat kirjallisuuskatsausten tekemiseen. Työpaketit koostuvat monitieteellisistä tutkimusryhmistä. Hallinnan työkalujen tutkimuksesta vastaavat oikeustieteen, terveystieteiden, terveyspolitiikan, hallinnon ja hallintotieteiden tutkijat. Hallinnan legitimitetin tutkimus perustuu oikeustieteilijöiden, politiikan tutkijoiden ja sosiaalityön tutkijoiden yhteistyöhön. Hallintakäytäntöjen tutkimus yhdistää politiikan, hallinnon, johtamisen, organisaatioiden ja terveystieteiden tutkijoita. Ideoiden tutkimus toteutetaan yhteiskuntapolitiikan, sosiologian, poliittisen talouden, hallinnon, terveystieteiden ja viestinnän tutkijoiden yhteistyönä.

Hanke tekee kattavaa yhteistyötä useiden tutkimushankkeiden kanssa. Terveystieteiden hallinnan lainsäädännön kansainvälistä vertailua ja kehittämistä tehdään STN:n rahoittaman JuRe-hankkeen kanssa. Kotimaisen terveystieteiden resilienssin ja hallintakäytäntöjen tutkimuksessa tehdään kiinteää yhteistyötä Suomen Akatemian rahoittaman RECPHEALS-hankkeen kanssa. Terveystieteiden resilienssin edistämisen ja hallinnan ideoiden tutkimus tapahtuu yhteistyössä WHO:n alla työskentelevän European Observatory on Health Systems and Policies -aloitteen COVID-19 Health System Response Monitor (HSRM) -projektin kanssa. Terveystieteiden ja sosiaalihuollon yhteistyötä selvitetään yhteistyössä 15 EU-maan Mc-COVID19 projektin kanssa. Haavoittuvien ryhmien koronakokemuksista kerätään tietoa osittain yhteistyössä ESR-rahoitetun KoMa-hankkeen kanssa. Kansatutkimusmenetelmien kehittämisessä tehdään kattavaa yhteistyötä Koneen Säätiön rahoittaman VAPA-hankkeen sekä ideoiden tutkimusmenetelmien kehittämisessä Emil Aaltosen Säätiön ja Suomen Kulttuurirahaston rahoittaman TIRAS-hankkeen kanssa. Hallinnan legitimitetin, käytäntöjen ja osaamisen kehittämistyö tapahtuu säännöllisessä yhteistyössä STN:n rahoittamien SILE-, PROSHADE- ja IRWIN-hankkeiden kanssa.

WELGOn dialogiset tutkimus- ja vuorovaikutusmenetelmät tuovat eri sektoreiden toimijoita yhteen. Hanke tuo eri hallinnonalojen toimijoita ja poliittisia päätöksentekijöitä yhteen poikkialueellisessa kehittämistyössä

yhteistyössä valtiovarainministeriön ennakoivan ohjauksen kehittämishankkeen kanssa. Koronakriisin kokemuksista oppimista poikkihallinnollisesti suunnitellaan yhteistyössä valtioneuvoston kanslian kanssa. Legitimiteetin tutkimuksen dialogit tuovat yhteen useita julkishallinnon, ammattijärjestö- ja kansalaisjärjestötoimijoita. Hallintakäytäntöjen tutkimus tuo yhteen kansallisen tason viranomaisten, alueellisten viranomaisten ja terveydenhuollon organisaatioiden edustajia.

5. Vuorovaikutus ja vaikuttavuuden edistäminen

WELGOn tavoitteena on tuottaa suomalaiseen yhteiskuntaan kestävää ymmärrystä, hallinnollisia valmiuksia ja osaamista, jotka mahdollistavat tulevaisuuden terveystieteiden hallitsemisen syndemioina. Hankkeen vuorovaikutus perustuu järjestelmätason muutosta tuottavien **oppimispolkujen** luomiseen.

Erialaisten toimijoiden **yhteen tuominen** on tarpeellista aiempien kokemusten yhteen keräämiseksi, terveystieteiden syndemisen luonteen tiedostamiseksi ja eri toimijoiden yhteistyökyvyn edistämiseksi. Hanke järjestää osana tutkimus- ja kehittämistyötä eri toimijoiden välille dialogeja, joissa jaetaan koronakriisin hallinnan kokemuksia ja tuotetaan ymmärrystä kriisin syndemisestä luonteesta. Hallinnan kokemuksia tuodaan esiin erilaisten tilanneymmärrysten avulla. Kriisin syndemisten piirteiden ymmärtäminen vaatii useiden erilaisten väestöryhmien kokemusten näkyväksi tekemistä. Monitieteellinen tutkimusverkosto mahdollistaa erilaisten lähestymistapojen välisten siltojen rakentamisen ja uusien näkökulmien luomisen. Osallistavat tutkimusmenetelmät yhdistävät tutkijoita ja tutkimuskohteita.

Jaetut kokemukset ja näkemykset muuttuvat oppimiseksi, kun niitä aletaan **merkityksellistää** (*sense-making* ja *sense-giving*) yhdessä. Hanke rakentaa merkityksiä vuorovaikutuksessaan emergentin hallinnan ja syndemian käsitteiden avulla. Oppimista edistetään kokemusten yhteisellä merkityksellistämällä kansalaisjärjestöjen, valtionhallinnon ja terveydenhuollon monitasoisen hallinnan kehittämishankkeissa. Päätöksentekijöille merkityksellistämistä tehdään lisäksi policy briefeillä, asiantuntijatyöllä ja verkostovaikuttamisella. Asiantuntijoiden vuorovaikutuksessa hyödynnetään useita osallistavan tiedeviestinnän keinoja, mukaan lukien kohderyhmälähtöinen viestintä sekä webinaarit ja seminaarit. Suurelle ja ammatillisille yleisöille merkityksellistäminen tapahtuu podcastien, sosiaalisen median ja mediaesiintymisten yhteydessä.

Oppimisen **vakiinnuttaminen** vaatii rakenteita, jotka muuttavat opetukset seuraavien sukupolvien osaamiseksi. Hanke kehittää yhteistyökumppaniensa kanssa päätöksentekijöille ja ammattilaisille suunnattuja koulutuksia sekä osallistuu valtion jatkuvan oppimisen kehittämishankkeisiin. Tuotamme konsortiossa mukana oleville

korkeakouluille (HY, TUNI, UEF, VY) verkkokurssin terveystieteiden hallinnasta syndemioina. Kurssi tulee tarjolle sote-alan tulevaisuuden päättäjiä ja asiantuntijoita kouluttaviin maisteriohjelmiin ja jatkuvan oppimisen ohjelmiin. Hankkeen yhteistyö yliopistojen profiloitumisalueiden kanssa mahdollistaa syndemioita koskevan monitieteellisen asiantuntijuuden pitkäaikaisen kehittämisen. Muistisairaiden ja heidän omaistensa kanssa kehitettävät kansatutkimuksen menetelmät ja kansatutkijoiden yhteisöt antavat mallin hankalasti tavoitettavia ryhmiä koskevalle tiedontuotannolle päätöksentekoa varten.

Joulukuussa 2021 hankkeen yhteistyökumppaneita ovat:

- Ministeriöt: valtioneuvoston kanslia, valtiovarainministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, oikeusministeriö sekä liikenne- ja viestintäministeriö
- Ihmisoikeuskeskus
- Sosiaali- ja terveyspalveluiden tarjoajat: VSHP, HUS ja Helsingin kaupunki
- Aluehallintovirastot: Etelä-Suomi ja Länsi-Suomi
- Ammattijärjestöt: Tehy, Talentia, Kultra ry
- Kansalaisjärjestöt: Ikä-instituutti, Muistiliitto, Invalidiliitto, MLL