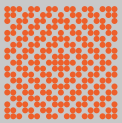


22.4.2020

WISE-hankkeen politiikkasuositus

Kuinka koronaviruspandemian kuluessa tehtävillä päätöksillä voidaan rakentaa kriisit kestävää Suomea?



Kuinka koronaviruspandemian kuluessa tehtävillä päätöksillä voidaan rakentaa kriisit kestävää Suomea?

Koronaviruspandemian kuluessa Suomessa tehdään kauaskantoisia päätöksiä hyvin nopealla aikataululla ja usein puutteellisin tiedoin. Vaikka päätökset tehdään epävarmuuden vallitessa, on tärkeää tiedostaa niiden pitkän aikavälin polkuriippuvuudet: aiemmat päätökset vaikuttavat tulevaisuuden päätöksentekomahdollisuuksiin. Siirryttäessä pandemiaa seuraavaan jälleenrakennusvaiheeseen, tehdään merkittäviä strategisia resursointipäätöksiä, jotka nekin sitovat yhteiskunnan toimintoja ja rakenteita kauas tulevaisuuteen ja edellyttävät tieteidenvälistä asiantuntemusta.

Strategisen tutkimuksen neuvoston (STN) rahoittamassa WISE-hankkeessa [Luova sopeutuminen viheliäisiin ekososiaalisiin murroksiin, 2018-2023]¹ kehitetään monimutkaisiin yhteiskunnan ja ympäristön kriiseihin soveltuvia päätöksentekotapoja, jotka perustuvat tutkimustietoon, ovat ripeitä mutta ottavat samalla huomioon päätösten pitkän aikavälin polkuriippuvuudet ja epävarmuudet. Pandemiapäätösten mukauttamista kestävään kehitykseen on tarkasteltu STN-hankkeiden yhteisessä politiikkasuosituksessa.² Alla esitetyt politiikkasuositukset pohjautuvat WISE-hankkeeseen ja keskittyvät pandemian jälkihoidossa tapahtuvan päätöksenteon käytäntöihin.

1. Polkuriippuvuuksia ennakoivat asiantuntijaprosessit on rakennettava ennen kriisejä
2. Liikkumavaraa turvaavia ylimääräisiä resursseja on ylläpidettävä
3. Osittain päällekkäiset toiminnot on hyväksyttävä
4. Erytyppisten asiantuntijoiden valtuudet kriisipäätöksenteossa on selkeytettävä
5. Asiantuntijatiedolle asetettavat vaatimukset on täsmennettävä kriisipäätöksenteossa
6. Kykyä tunnistaa strategiset virheet on kehitettävä

Yhteystiedot:

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



1. Polkuriippuvuuksia ennakoivat asiantuntijaprosessit on rakennettava ennen kriisejä

WISE-hankkeen selvitykset ja päätöksentekoharjoitukset (nk. politiikka-päämajat) viittaavat siihen, että kriisitilanteessa päättäjillä ei ole valmiutta vallitsevien tulkintakehikoiden kriittiseen pohdintaan saati uusien tulkintakehikoiden omaksumiseen. Pohdinta olisi tärkeää, koska sama tieto voi johtaa erilaisiin toimenpiteisiin tulkinnasta riippuen. Kriiseissä päättäjät kuitenkin käsittelevät alati lisääntyvää ja muuttuvaa tietoa ennalta omaksumiensa tulkintakehikkojen pohjalta.³ Tulkintoihin vaikuttaa myös se, mihin asiantuntijatahoihin päätöksentekijä luottaa epävarmassa ja monimutkaisessa päätöksentekotilanteessa, ja kuinka suurta luottamus on. Onkin ensisijaisen tärkeää rakentaa päätöksentekotapoja, jotka lisäävät monimutkaisten ja yhteenkietoutuneiden kriisien ennakointia ja niihin sopeutumista tutkimustietoa hyödyntäen.⁴ On muodostettava päätöksentekoprosesseja ja tieteidenvälisiä asiantuntijakokoonpanoja, jotka pystyvät reagoimaan kriisitilanteissa ja samalla huomioimaan päätösten pitkän aikavälin polkuriippuvuudet. Pitkällä aikajänteellä nouseviin sosio-ekologisiin murroksiin, joita on odotettavissa ilmastonmuutoksen⁵ ja luonnon monimuotoisuuden kadon⁶ seurauksena, ei ole varauduttu yhtä järjestelmällisesti kuin pandemiaan kansanterveydellisenä kriisinä. Juuri tällaisiin monimutkaisiin kriisitilanteisiin on nyt rakennettava luovaa sopeutumiskykyä, joka hyödyntää usean eri alan asiantuntijoita.

2. Liikkumavaraa turvaavia ylimääräisiä resursseja on ylläpidettävä

Resurssit, jotka eivät tue vain nykytilaa, tulkitaan normaalioloissa ylimääräisiksi ja tehottomiksi. Kriisitilanteissa ne ovat kuitenkin yhteiskunnallisen resilienssin keskeisiä tukipilareita.⁷ Yhteiskunnan kriittisiin toimintoihin tällaista resurssien liikkumavaraa on jo suunniteltu, mutta odottamattomat ja monimutkaiset kriisit tekevät usein mahdottomaksi tunnistaa etukäteen, mitkä ovat kriittisiä toimintoja.⁸ Koska liikkumavara ja väljyys lisäävät yhteiskunnan resilienssiä, olisi niille annettava arvo yhteiskuntataloudellisissa laskelmissa. Esimerkiksi THL:n leikatut asiantuntijaresurssit ovat saattaneet heikentää organisaation mahdollisuuksia vastata täydessä mitassa sille esitettyihin vaatimuksiin koronakriisissä.

3. Osittain päällekkäiset toiminnot on hyväksyttävä

Yhteiskunnallinen resilienssi edellyttää, että etenkin yhteiskunnan kriittiset toiminnot ovat osittain päällekkäisiä. Kriisitilanteessa tämä tarkoittaa, että jonkin toiminnon pettäessä muut toiminnot pystyvät vastaamaan kyseisestä toiminnosta ainakin osittain.⁹ Periaatetta vastaan sotii normaalioloille tyypillinen hierarkinen virtaviivaistaminen, jolla pyritään poistamaan päällekkäisyyksiä, selkeyttämään vastuita ja säästämään kustannuksia.¹⁰ On kyseenalaista, onko Yhteiskunnan turvallisuusstrategian¹¹ mukainen yhteen toimivaltaiseen viranomaiseen perustuva johtamisperiaate tarkoituksenmukainen kriiseissä, joiden hallinta edellyttää päällekkäisiä toimintoja ja monipuolista asiantuntemusta. Jos esimerkiksi Helsinki-Vantaan lentoaseman matkustajien opastus kriisitilanteissa kuuluisi päällekkäisesti useiden lentoasemalla toimivien organisaatioiden varautumissuunnitelmiin, lisäisi se matkustajien asianmukaisen opastuksen todennäköisyyttä kriisitilanteessa.

4. Erityyppisten asiantuntijoiden valtuudet kriisipäätöksenteossa on selkeytettävä

Monimutkaiset ja yllättäen vastuualueelta toiselle vyöryvät kriisit edellyttävät nopeita ja asiantuntevia päätöksiä.¹² Erilaisilla tutkimusyksiköillä on kuitenkin toisistaan poikkeavat roolit yhteiskunnallisessa päätöksenteossa. Ministeriöiden suorassa tulohajauksessa toimivat valtion tutkimuslaitokset kytkeytyvät voimakkaammin valtiolliseen päätöksentekoon kuin opetus- ja kulttuuriministeriöltä perusrahoituksensa saavat yliopistot.¹³ Koska monipuolista asiantuntemusta edellyttävät sosio-ekologiset murrokset tulevat todennäköisesti yleistymään, on valtion suorasta tulohajauksesta riippumattoman asiantuntijatiedon rooli päätöksenteossa selvennettävä pelisäännöin, joissa määritellään erityyppisten asiantuntijoiden tarve, vastuut ja valtuudet.¹⁴

5. Asiantuntijatiedolle asetettavat vaatimukset on täsmennettävä kriisipäätöksenteossa

Päätöksentekoa tukevan asiantuntijatiedon tulee normaalioloissa perustua vertaisarvioituun tutkimustietoon. Kriisissä ja sen jälkihoidossa tehtävissä päätöksissä tämä on kuitenkin monesti mahdotonta. Nopeita päätöksiä edellyttävät tilanteet ovat niin ennakoimattomia, epävarmoja ja monimutkaisia, ettei vertaisarvioitua tutkimustietoa ole vielä olemassa eikä sellaista voi päätösten edellyttämässä aikataulussa realistisesti olettaa saatavankaan.¹⁵ Tällöin on nojattava asiantuntijoiden parhaaseen harkintaan. Koska normaaliolojen päätöksenteossa tutkijoiden ammattietiikka edellyttää tutkimusnäyttöön perustuvaa neuvonantoa, on tutkijoiden tuottamalle asiantuntijatiedolle kriisitilanteissa luotava normaalioloista poikkeavat kriteerit, jotka ovat perinteistä tieteellistä näyttöä väljemmät ja perustuvat kollektiiviselle asiantuntijaharkinnalle.¹⁶ Kriiseissä keskeiseen asemaan nousevat asiantuntijajaneelit, jotka edustavat parasta kollektiivista kriisitietoa. Vertaisarvioituun tutkimustietoon perustuvan ymmärryksensä johdosta asiantuntijajaneelin jäsenet edustavat laajinta tietämystä ja ennakointikykyä asioissa, joita ei ole vielä ehditty tutkia

niin paljon, että olisi syntynyt tieteellinen konsensus. Paneelien toiminnassa tulee avoimesti huomioida kriisitiedon syvä epävarmuus: toisaalta paneelin on kommunikoitava päättäjille ja suurelle yleisölle asiantuntijoiden näkemuserot, toisaalta sen on puntaroitava näkemyksiä keskenään ja estettävä epävarmojen oletusten nousu hallitsevaan asemaan päätöksenteossa.

6. Kykyä tunnistaa strategiset virheet on kehitettävä

Luotettava riskien hallinta nojaa teoreettiseen ja kokemusperäiseen ymmärrykseen virheistä, joita tulee välttää kaikin keinoin kriisipäätöksenteossa. Tämä näkyy esimerkiksi kriisinhallintahenkilöstön ja kriittisen infrastruktuurin valvomohenkilöstön menestyksellisessä toiminnassa kriisitilanteissa.¹⁷ Sen sijaan kriisipäätösten pitkän aikavälin polkuriippuvuuksien huomioimisessa on WISE-hankkeen selvitysten mukaan resilienssiaukko. Uudet ajantasaiseen tutkimukseen nojaavat tiedonhallinta- ja simulaatiojärjestelmät on otettava mukaan kehitystyöhön, jonka tavoitteena on lisätä kriisipäätäjien ymmärrystä pitkän aikavälin strategisista virheistä. Sosio-ekologisten murrosten yleistyessä riskienhallinta, varautuminen ja kriiseihin reagointi eivät ole enää yhteiskunnan marginaalissa vaan sen keskeisten organisaatioiden ydintoimintaa.

¹ <https://wiseproject.fi/>

² <https://www.aka.fi/fi/strategisen-tutkimuksen-rahoitus2/politiikkasuositukset/pandemian-jalkihoito/>

³ 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

⁴ Boin, A., Celesta, K.-B., & Overdijk, W. (2004). Crisis Simulations: Exploring Tomorrow's Vulnerabilities and Threats. *Simulation and Gaming*, 35, 378-393

⁵ IPCC Intergovernmental Panel on Climate Change (2018) Global Warming of 1.5 °C – Summary for Policymakers. IPCC Switzerland: Intergovernmental Panel on Climate Change

⁶ 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

⁷ Rochlin, G.I., 1997. Trapped in the Net: The Unanticipated Consequences of Computerization. Princeton University Press, Princeton, NJ

⁸ Roe, E. (2013) Making the Most of Mess: Reliability and Policy in Today's Management Challenges. Durham NC: Duke University Press

⁹ Schulman, P.R. (1993) The negotiated order of organizational reliability. *Administration & Society*, 25(3), 353-372

¹⁰ Landau, M. (1969) Redundancy, Rationality, and the Problem of Duplication and Overlap. *Public Administration Review*, 29(4), 346-358

¹¹ https://turvallisuuskomitea.fi/wp-content/uploads/2018/02/YTS_2017_suomi.pdf

¹² Roe, E., Schulman, P.R., 2008. High Reliability Management. Stanford University Press, Stanford, CA

¹³ Hukkinen, J.I. (2020) Tutkijoiden sananvapaus yhteiskunnallisesti vaikuttavan tieteen aikakaudella. In Väliverronen, E., Ekholm, K. (toim.) Tieteen vapaus ja tutkijan sananvapaus. Tampere: Vastapaino, pp. 261-282.

¹⁴ Hukkinen, J.I. (2020) Knowing when knowledge performs its power in ecological economics, *Ecological Economics*. Vol. 169: 106565

¹⁵ Hukkinen, J.I. (2016) A model of the temporal dynamics of knowledge brokerage in sustainable development, *Evidence & Policy*. Vol. 12, No. 3, pp. 321-340

¹⁶ Honkela, N., A. Toikka, J. Hukkinen, T. Honkela (2014) Coming to grips with scientific ignorance in the governance of endocrine disrupting chemicals and nanoparticles, *Environmental Science & Policy*. Vol. 38, pp. 154-163

¹⁷ Schulman, P. (2004) General attributes of safe organizations. *Quality and Safety in Health Care* 13(Suppl II): ii39-ii44