

11

Reagoiva koronajohtaminen – Case Suomen hallitus

Jari Stenvall, Pasi-Heikki Rannisto, Jan-Erik Johanson ja Elias Pekkola

Tässä artikkelissa keskitytään siihen, mitkä tekijät aikaansaivat Suomen hallituksen koronajohtamisesta ennakoitavuuden sijasta reagoivaa ja kapea-alaista ja mitä vaikutuksia sillä oli koronajohtamisen onnistumiselle. Artikkelissa ollaan erityisen kiinnostuneita siitä, miksi tietoperustainen ennakointi koronajohtamisessa on ollut haastavaa hallitukselle. Lähtökohtana on, että Suomessa – kuten monessa muussakin maassa – on pyritty ennakoitavuuteen, mutta päädytty reagoitavuuteen. Artikkelin perustuu koronatoimien johtamisen arviointihankkeessa toteutettuja ministeriöiden, keskushallinnon sekä ylimmän poliittisen johdon edustajien haastatteluja, joita on kaikkiaan 42. Artikkelin keskeinen tulos on, että Suomen hallituksen johtamista voidaan luonnehtia Herbert Simonin käsitteellä rajoitettuun rationaalisuuteen pohjautuvaksi johtamistavaksi. Tämä on ollut monilta osin onnistunutta. Rajoitetun rationaalisuuden lähtökoh- ta tulisikin jatkossa huomioida suomalaista kriisihallinnon mallia kehitettäessä.

Avainsanat: kriisijohtaminen, ennakointi, rajoitettu rationaalisuus

Johdanto

Alkuvuodesta 2020 alkanut koronapandemia on ollut terveystilanteeseen lisäksi koko yhteiskuntaa koetteleva poliittinen ja taloudellinen kriisi. Varsinaisena pandemia-hallinnan ytimenä on ollut hallinto ja johtaminen yhteiskunnan eri tasoilla: valtio-neuvostossa, valtion keskushallinnossa sekä alueilla ja paikallishallinnossa (Stenvall ym. 2022). Erityisesti valtion hallituksen rooli on korostunut ja siltä on edellytetty koronatoimien kokonaisjohtamista. Hallinnon ja johtamisen kannalta keskeistä on ollut turvata kriisin aikana päätöksentekokyky, mahdollisuus reagoida päivittyvän tilannekuvan perusteella koronapandemian kehitykseen, ylläpitää yhteiskunnan toiminnan kannalta kriittisiä palveluita sekä varmistaa suomalaisen yhteiskunnan selviytyminen kriisissä ja sen jälkeen.

COVID-19 kriisi onkin muistuttanut poliittisen päätöksenteon ja julkisen hallinnon keskeisyydestä kriiseissä. Käytännössä koronajohtamisen toimivuus riippuu esimerkiksi siitä, miten poliittisessa päätöksenteossa ja julkisessa hallinnossa kyetään muuttamaan rooleja, vastuuta ja toimintaa kriisistä selviytymistä edellyttävällä tavalla. Samoin kriisistä selviytyminen edellyttää jatkuvaa toiminnan uudelleenorganisoimista muuttuvan toimintaympäristön ja siitä aiheutuvien uusien ongelmien ratkaisemiseksi. Toimintakykykapasiteettia ja käytettävissä olevaa reagointiaikaa voidaan kasvattaa, mikäli kyetään ennakoimaan ratkaistavia ongelmia.

Ennakoivalla ja tietoperustaisella otteella voidaan merkittävästi vaikuttaa kriisi-johtamisen toimivuuteen. Sillä tarkoitetaan suunnittelua ja muita etukäteisvalmisteluja erilaisia häiriötilanteita, kriisejä ja poikkeusoloja varten. Tavoitteena on pyrkiä ehkäisemään häiriö- ja kriisitilanteiden syntyminen sekä luoda edellytykset näiden tilanteiden ja niiden seurausten hallitsemiseksi (ks. Juntunen, Nurmi ja Stenvall 2009).

Koronatoimien johtamisesta on Suomessa (esimerkiksi Otkes 2021; Deloitte 2021; Mörttinen 2021; Stenvall ym. 2022) monen muun maan tapaan tehty kattavia arvioita. Näissä arvioinneissa on osoitettu, ettei koronakriisin aikana ennakoiti Suomessa ole ollut erityisen onnistunutta. Suomen hallituksen koronajohtaminen on ollut reagoivaa ja kapea-alaista. Sitä on esimerkiksi hallinnut terveysturvallisuuden näkökulma yhteiskunnan kokonaisuuden huomioonottamisen sijasta. Voidaan myös kysyä, voiko myös reagoiva ja kapea-alainen johtaminen olla toimivaa? Tässä artikkelissa pureudumme seuraavaan aikaisempien arviointien osoittamaan ongelmaan:

Mitkä tekijät aikaansaivat Suomen hallituksen koronajohtamisesta ennakoitavuuden sijasta reagoivaa ja kapea-alaista ja mitä vaikutuksia sillä oli koronajohtamisen onnistumiselle?

Olemme erityisen kiinnostuneita siitä, miksi tietoperustainen ennakointi koronajohtamisessa on ollut haastavaa hallitukselle. Lähtökohtanamme on, että Suomessa – kuten monessa muussakin maassa – on pyritty ennakoitavuuteen, mutta päädytty

reagoitavuuteen. Keskittymällä tietoperustaisuuteen olemme pyrkinneet sisällöllisesti rajaamaan tarkastelun kohdettamme. Oletamme, että tietoperustaisuus ja siihen liittyvät ongelmat heijastuvat yleisemmin ennakointiin. Analyysimme on aineistolähtöinen, mutta pyrimme myös erityisesti tutkimuksen loppuluvussa ymmärtämään tilannetta rajoitettua rationaalisuutta koskevan teoriakeskustelun kautta.

Artikkelimme perustuu valtioneuvoston kanslian tilaaman arviointihankkeeseen syventäen sen analyysiä. Hankkeessa keskityttiin rakentamaan kokonaiskuvaa Suomen koronatoimien johtamisen onnistumisesta. Fokusoimalla keskustelua yhteen kokonaisuuteen – johtamisen tietoperustaisuuteen ja siihen liittyviin haasteisiin – pyrimme artikkelillamme ensisijaisesti aikaansaamaan keskustelua koronaajohtamisen luonteesta ja tätä kautta toiminnan kehittämistä.

Teoreettisesti tarkoituksenammekin onkin tässä artikkelissa erityisesti kehittää ja soveltaa käytäntölähtöistä ja kontekstilähtöistä ajattelua (tästä esimerkiksi Kinder ym. 2020). Käytäntö- ja kontekstilähtöinen kriisijohtaminen tarkoittaa kykyä toimia ja organisoida tilanne- ja ilmiölähtöisesti, mutta niin, että toiminta on koordinoitua ja johdettua. Tällaisen kriisijohtamisen tärkeyteen onkin kiinnitetty huomiota useissa julkiseen hallintoon kohdistuvassa COVID-19-tutkimuksessa (esimerkiksi Christensen & Læg Reid 2020; Gao & Yu 2020; Huang 2020; Jansen & Voort 2020).

Tässä artikkelissa keskitymme erityisesti koronatoimien johtamisen arvioinnissa poliittisen tason johtamiseen. Tältä osin on huomattava, että koronakriisien kaltaisilla kriiseillä voi olla hyvin kattavia vaikutuksia. Kriisit voivatkin esimerkiksi muokata poliittisia kehityskulkuja, hallitusten tavoitteita, puolueiden nykyisiä ja tulevia kannatusnäkömiä sekä poliittisten johtajien uria (Marsh & McConnell 2010; McConnell 2011; Woo 2020; Tiuhonen 2021; Stenvall ym 2022). Poliittisen päätöksenteon tasolla on siis otettava huomioon paitsi kriisinhallinta niin myös sen vaikutukset poliittiseen tilanteeseen.

Onnistunut kriisijohtaminen koronatoiminnassa

Keskustelu koronatoimien johtamisesta on ollut ymmärrettävästikin erittäin runsasta poliittista päätöksentekoa ja julkista hallintoa koskevassa tutkimuksessa. Hyvin paljon keskusteltu on kiinnittynyt siihen, minkälaista on ollut onnistunut kriisijohtaminen. Esimerkiksi COVID-19 -kriisi on osoittanut, että onnistunut johtaminen edellyttää hyvin monimuotoista toimintaa (esimerkiksi Gao ja Yu 2020; Moon 2020; Wang ym 2020; Kim 2020).

Johtamiselta edellytetään erityisesti resilienssiä eli sopeutumista, itseorganisoidumista ja oppimiskykyä uudessa tilanteessa (Linnenluecke 2010). Resilienssi sisältää myös kyvyn kehittää uusia käytäntöjä ja toimintamalleja jatkuvasti muuttuvis-

sa olosuhteissa. Hallinta onkin sisältänyt COVID-19-kriisissä useita samanaikaisia sopeutumisstrategioita kuten on havaittu esimerkiksi Hollannissa (Janssen & Voort 2020). Christensen, T ja Læg Reid, P (2020) ovat puolestaan tunnistaneet Norjan COVID-19-kriisissä kapasiteettitekiäjiä, joita kriisiolosuhteilta on hallinnassa edellytetty. Tällaisia ovat olleet muun muassa päätöksentekokyky, toimintojen koordinoitavuus, yhteistyökyky sekä kyky ylläpitää kriisitoimia kansalaisten näkökulmasta kriisin hoitamisen kannalta oikeutettuina.

Tyypillisesti voidaan sanoa, että johtamista on pidetty onnistuneena silloin, kun koronatoimet ovat olleet hallittuja, rationaalisesti johdettuja, oikeasuhtaisia ja kohdatuista koronan vaiheista on selviydytty mahdollisimmin hyvin. Tähän liittyy ennakoitavuus ja tietoperustaisuus. Johtamista voidaan pitää onnistuneena, kun se noudattaa valmisteltuja ja/tai toimivia menettelytapoja, joilla pyritään vähentämään olennaisesti vaurioita, palauttamaan yhteiskunnallinen järjestys ja toteuttamaan poliittisia tavoitteita ilman laajamittaista vastustusta (McConnell 2011, 68). Tässä mielessä ennakkoinnin sekä siihen liittyvän tietoperustaisuuden keskeisen tavoitteen voidaan nähdä liittyvän nimenomaisesti johtamisen hallittavuuden edistämiseen.

Onnistumisen ja epäonnistumisen arviointi on tulkinnallista, kun arvioinnin kohteena on koronapandemian kaltainen monimutkainen kokonaisuus. Kriisijohtaminen jäsentyykin usein käytännössä onnistumisten ja epäonnistumisten välisenä jatkumona, jossa esiintyy usein aste-eroja siirryttäessä kyseenalaisesta onnistumisesta kiistanalaisen onnistumisen kautta vankkaan onnistumiseen. Kyseenalaisessa onnistumisessa julkisen politiikan toimintaa kohtaan kohdistuu rankkaa arvostelua. Vaikka kriisi saadaan loppumaan ja olot vakiintuvat, niin toteutetut toimet ovat ehkä pahentaneet tilannetta paljon enemmän kuin voidaan hyväksyä. Kiistanalaisessa onnistumisessa saadaan aikaan olennaisia hyötyjä ja kriisistä palaudutaan vakiintuneisiin oloihin, mutta valitut toimet pitkittävät kriisiä ja aiheuttavat laajamittaista arvostelua. Vankkaan onnistumiseen voi sisältyä virheitä ja vaikeuksia, jotka eivät johda parhaisiin mahdollisiin tuloksiin. Valittu toimintatapa kestää silti arvostelun ja lopputulos vastaa pääosin tavoiteltuja tuloksia haittojen vähentämiseksi ja vakauden palauttamiseksi. (McConnell 2011; Stenvall ym. 2022.)

Ennakkoinnin haaste liittyy tyypillisesti kriiseissä siihen, että kriisijohtaminen epäonnistuu useasti suhteessa aiemmin muotoiltuihin malleihin. (McConnell 2011, 68). Toisin sanoen on mahdollista, että kriisijohtamisen on ollut onnistunutta, vaikka toimintaa ei ole onnistuttu johtamaan suunniteltujen ja ennakoitujen käytäntöjen mukaisesti. Tällaisessa ”väärin sammutettu”- tilanteessa ennakkoinnilla voi silti olla ollut merkitystä esimerkiksi uusiin tilanteisiin varautumisen kannalta, vaikka toiminnassa ole noudatettu täysin oletettuja toimintamalleja.

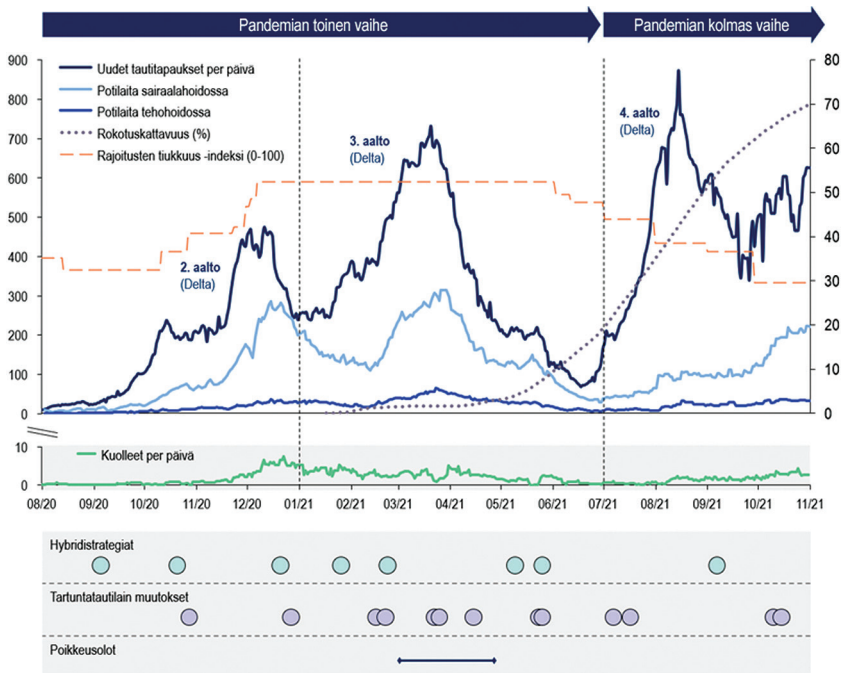
Onnistumisen ohella on otettava huomioon, että kriisi voi johtaa poliittisen päätöksenteon ja julkisen hallinnon toimintatapojen ja toiminnan uudelleen suuntaamiseen. Tästä johtuen tarkastelemme hallituksen koronajohtamisen onnistumista

siitäkin näkökulmasta, minkälaisia toimintatapoja on noudatettu koronatoimien johtamisessa

Konteksti ja aineistot

Arviointihankkeemme tarkastelun kohteena oli COVID-19 pandemian eteneminen syksystä 2020 syksyyn 2021. Tässä yhteydessä käytetään aineistona koronatoimien johtamisen arviointihankkeessa toteutettuja ministeriöiden, keskushallinnon sekä ylimmän poliittisen johdon edustajien haastatteluja. Haastattelut toteutettiin pääosin syys-marraskuussa 2021, mutta yksittäisiä haastatteluja tehtiin vielä alkuvuonna 2022.

Tarkastelujaksolle sijoittuvat COVID-19 pandemian vaiheet 2–3 sekä tautitilanteen aallot 2–4. Kuviossa 1 on kuvattu tarkastelujakson tautitilanteen muutoksen ohella keskeisiä hallinnollisia toimia, kuten rajoitusten tiukkuutta, strategian ja tartuntatautilain muutoksia sekä poikkeusolojen kestoja. Pandemian toista ja kolmatta vaihetta erottelee rokotekattavuuden lisääntyminen niin, että pandemian toisen vaiheen lopussa valtaosa väestöstä oli saanut ensimmäisen rokoteannoksen ja monet olivat jo saamassa toista annosta. Pandemian aaltoliikkeiden välisessä tarkastelussa tulee esiin se, että toista aaltoa seuraa rajoitustoimien kiristyminen, mutta rokotekattavuuden nousu heikentää rajoitustoimien ja tartuntojen määrän välistä suhdetta siirryttäessä kolmannesta neljänteen aaltoon (Stenvall ym. 2022).



Kuvio 1. Pandemian eteneminen Suomessa (Stenvall ym. 2022, p. 18).

Etenkin haastatteluaineistojen keruun pitkä aikajänne nopeasti muuttuvassa tilanteessa tarkoitti sitä, että eri vaiheissa painottuvat jossakin määrin eri asiat. Tilanne on myös merkittävästi muuttunut sekä toimien osalta (esim. hybridistrategian uudistaminen arviointijakson lopussa) että pandemiatilanteen osalta (delta ja omikron). Siksi tarkastelun pääpaino ulottuu elokuusta 2020 lokakuuhun 2021, mutta analyysissa heijastuvat myös pandemian ensimmäinen aalto sekä vuodenvaihteen 2021–2022 tapahtumat. Valtioneuvoston ja valtion keskushallinnon tason haastatteluaineiston keräys toteutettiin tavalla, joka on mahdollistanut kokonaisvaltaisen arvioinnin. Haastatteluja on tehty kaikkien ministeriöiden hallinnonaloilta. Lisäksi aineiston keräyksessä on huomioitu erilaiset tehtävät. Poliittisten päätöksentekijöiden haastattelujen tekemisessä on myös huomioitu se, että aineiston perusteella muodostuu kattava kokonaiskuva tilanteesta. Lisäksi useat viranhaltijat toimivat lähellä tai yhteistyössä poliittisten päätöksentekijöiden kanssa. Näin ollen he pystyvät avaamaan myös poliittisen päätöksenteon toimintaa koronakriisissä. (Ks. Stenvall ym 2022.)

Taulukko 1. Valtioneuvoston ja valtion keskushallinnon tason haastattelut

Tehtävätyypit	lukumäärä
Valmius-/turvallisuuspäälliköt ja vast.	14
Ministeriöiden johto	11
Virasto/erillisyksiköiden johto	7
Poliittinen johto	5
Poliittinen välijohto	5

Viranhaltijoiden ja poliittisten päätöksentekijöiden haastattelut olivat ns. asiantuntijahaastatteluja, jotka toteutettiin yhteisellä arviointihaastattelurungolla. Kuitenkin haastatteluissa keskityttiin myös niihin sisältöihin, joista haastateltavilla oli erityistietoa.

Haastatteluissa heijastuivat jossakin määrin ajankohtaiset tilanteet sekä se, mitä organisaatiota ja taustatahoa haastateltavat edustivat. Kuitenkin se, että haastatteluissa oli edustettuina laajasti eri tahoja, tarkoittaa korona-asioihin liittyvien eri tekijöiden tulleen hyvin esiin aineistossa. Kaiken kaikkiaan haastatteluaineistoa oli yli 800 sivua. Kylläntymiskriteeri täyttyi hyvin eli haastatteluissa ei aineistokeräyksen loppuvaiheessa yksittäisiä tilanteita ja tarkennuksia lukuun ottamatta noussut esiin uusia asioita. Näin ollen aineiston perusteella on luotavissa luotettava kokonaiskuva koronan hallinnosta ja johtamisesta valtioneuvoston ja valtion keskushallinnon tasoilla. (Stenvall ym 2022.)

Haastatteluaineistossa informantit tunnistivat Suomen hallituksen reagoivan johtamistavan ja nostivat esiin teemoja, miksi ennakoiva johtaminen on ollut haasteellista. Tähän liittyy sisällöllisesti kolme kokonaisuutta: 1) tietoperusta, 2) ratkaisukeskeinen johtaminen sekä 3) päätöksentekokulttuuri.

Tietoperusta, päätöksenteko ja johtaminen

Suomessa tavoitteena on ollut korona-aikana tietoperustainen päätöksenteko ja johtaminen, jolla pystyttäisiin myös ennakoimaan tulevia kehityskulkuja sekä luomaan kokonaisvaltaisuutta kriisijohtamiseen. Tietoperustaan on kuitenkin liittynyt aineiston perusteella seuraavan kaltaisia haasteita.

Tietoperustan yksinkertaistuminen

Suomessa oli samankaltainen tilanne kuin monessa muussa maassa tietoperustan osalta. Kun COVID-19 kriisi alkoi, Suomessa ei ollut toimintamalleja, joilla ennakoita taudin kehitystä ja sen vaikutuksia. Ennakointia ja yhteiskunnan kokonaisvaltaista johtamista edistäviä käytäntöjä ja menetelmiä pyrittiin kehittämään voimakkaasti. Tätä kehitystyötä tehtiin myös systemaattisesti. (Ks. esimerkiksi Otkes 2021)

Tilanne johti siihen, että tietoa oli paljon, kuten poliittiselle päätöksenteolle valmistelua tehnyt virkamies toteaa: ”Sain pöydälleni satoja sivuja papereita”. Käytännössä tietoa on ollut niin paljon, että sitä on ollut vaikea hyödyntää.

Poliittinen päätöksenteko on perustunut julkilausuttuun lähtökohtaan, että koronatilannetta on pyritty hallitsemaan tietoon ja tilannekuvaan perustuen. Toisaalta poliittisen päätöksenteon on pyrittävä viestittämään päätöksistä ja niiden perusteista julkisuuteen ”ymmärrettävästi ja selkeästi.” Lisäksi päätöksiä joudutaan tekemään poikkeusaikoina nopeasti ja usein reagoiden kulloiseenkin tautitilanteeseen. Tilannetiedon kerääminen edellyttää tilanteen muuttujien tuntemista, jolloin tilanteen kokonaiskuvan ja rakenteen muuttuessa tilannetieto on vääjäämättä vääränlaista, hajanaista ja jäsentymätöntä sekä sen kertyminen sattumanvaraista. Tässä tilanteessa joudutaankin turvautumaan joihinkin täsmällisiin muuttujiin, jotka ovat muita poliittisesti tärkeämpiä (esimerkiksi ihmishenkien arvottaminen kaiken muun yläpuolelle) tai joiden ajatellaan indikoivan, jotakin laajempaa ilmiötä.

Tiedon hallittavuuden tavoite, viestinnälliset tarpeet ja muuttuvat tilanteet aikaansaivat sen, että tietoa on hyödynnetty poliittisessa päätöksenteossa rajoitetusti. Tämä on tarkoittanut Suomen hallituksen toiminnassa sitä, että ennakoivana datana on ollut systemaattisimmin arvioitu kuolleisuus, tautimäärän kehittyminen sekä sairaaloiden kapasiteetin – erityisesti tehohoitokapasiteetin – riittävyys. Näihin perustuvilla ennakkoinneilla on tehty koko yhteiskuntaa koskevia ratkaisuja, vaikka tietoperusta yhteiskunnan kokonaisuudesta on ollut rajallinen. Esimerkiksi Suomessa päätettiin useaan kertaan merkittävistä kansalaisia koskevista rajoitustoimista, koska ennusteiden perusteella uhkana oli terveydenhuollon kapasiteetin riittävyys.

Tietoperustan epävarmuus

Toinen ongelma on ollut tietoperustan epävarmuus. Tämä liittyy tilanteiden nopeaan muuttumiseen ja muutosten hallinnassa tarvittavaan tietoon.

”Ei pysty sellaista ennakoimaan, josta ei ole ennakkotietoa tai ennakkokokemuksista. Se menee vähän arvailuksi”

Kriisin kuluessa vasta vähitellen havaittiin, mihin kaikkeen koronatoimet vaikuttivat. Esimerkiksi Suomessa poliittiset päätöksentekijät nostivat esille sitä, että koronakriisillä on vaikutuksia pitkällä aikavälillä muun muassa lasten ja nuorten tilanteeseen sekä mielenterveyteen, mutta vaikuttavuuden ennakkointia ei kuitenkaan ollut olemassa. Poliittisella päätöksenteolla ei ollut myös riittävästi tietoa eri toimenpiteiden vaikutuksista tai kriisinhallintaan liittyvien tekijöiden kehittymisestä kuten esimerkiksi kansalaisten käyttäytymisestä ja jaksamisesta. Koska tietoperusta on epävarma, on ollut vaikea johtaa yhteiskuntaa kokonaisvaltaisesti.

Poliittiset päätöksentekijät ja asioita valmistelevat virkamiehet tiedostavat ennakkoinnin epävarmuuteen liittyvät riskit. Samalla ongelma on, kuinka avoimesti asiasta pystytään yhteiskunnassa keskustelemaan, jos tavoitteena on kriisin tietoperustainen hallinta:

”Olen kysynyt varmaan 100 kertaa, että jos me nyt jatketaan tällä systeemillä ja pidetään esimerkiksi kouluja kiinni, niin miltä näyttää lasten tulevaisuus. En ole tähän päivään asti nähnyt analyysiä”

Ennakkointiin ja tiedon epävarmuuteen on liittynyt kysymys siitä, mikä on riittävää jonkin arvioidun vaikutuksen todentamiseksi. Käytännössä päätöksenteon yhteydessä onkin käyty jatkuvaa keskustelua, onko jonkin koronatoimenpide – kuten rokotukset – perustuneet riittävään tieteelliseen näyttöön. Tähän ongelmaan on liittynyt myös kritiikki asiantuntijoiden näkemysten tieteellisestä pätevyydestä. Esimerkiksi ennakkointi on voinut olla enemmänkin jonkin asiantuntijan arvio tulevasta kehityksestä kuin ennakkointimenetelmään perustuva arvio. Laskennalliseen mallintamiseen ole ollut riittävää tietopohjaa.

Käytännössä ennakoitavuuden ja toimenpiteiden vaikutuksia koskevan tietoperustan epäluotettavuuden takia päätöksiä joudutaan tekemään epävarmuudessa. Tämä on osin johtanut varmuuden vuoksi tehtyihin ratkaisuihin. Esimerkiksi poliittiset päätöksentekijät ovat varmuuden vuoksi tehneet merkittäviä yhteiskunnallisia rajoitustoimia, koska skenaariot ovat vaihdelleen ja on tehty ratkaisuja pahimman vaihtoehdon mukaisesti. Toiseksi on tehty paljolti resurssilähtöisiä ratkaisuja. Esimerkiksi yrityksiä tai kulttuuritoimijoiden tukemista on tehty rahoitusratkaisuja, koska on ollut epävarmuutta selviytymisestä koronakriisissä.

Tietoperustan kapea-alaisuus

Kolmas tietoperustan ongelma kytkeytyy tiedon kapea-alaisuuteen. Esimerkiksi ennakointi kohdentui kapea-alaisesti erityisesti siihen, mitä on mahdollista ennakoida tai mitä mielletään kuuluvaksi kriisiin. Lisäksi tietoperustan kapea-alaisuuteen on vaikuttanut ennakointiosaaminen, jota ei ole välttämättä ole ollut koko yhteiskuntaa koskien:

”Taloutta ja terveysvaikutuksia on aika hyvin arvioitu, mutta muut yhteiskunnalliset vaikutukset ennakoinnin kannalta ovat jääneet ohueksi”

Tietoperustan sisällölliseen kapea-alaisuuteen vaikuttaa paitsi käytettävissä oleva data niin myös mahdollisuudet erilaisten datojen yhdistämiseen. Suomessa ennakointia on koronakriisin aikana vaikeuttaneet lainsäädännölliset esteet, sillä mahdollisuudet esimerkiksi toiseen käyttöön kerätyn datan (kuten ihmisten terveystietojen) yhdistäminen koronatoimiin on ollut rajallista. Tietoperustan kapea-alaisuus heijastuu helposti poliittiseen päätöksentekoon sen osalta, mitä siellä käsitellään. Yksi esitetty argumentti on ollut, että ”pitkällä aikavälillä talouden kehityksen kannalta voimakkaat tietyssä hetkessä koronan leviämistä estävät toimenpiteet ovat perusteltuja.” Vastaavaa argumentointia ei olla juuri käytetty yhteiskunnallisten vaikutusten näkökulmasta.

Tietoperustan käytäntö- ja kontekstisidonnaisuus

Neljäs poliittista päätöksentekoa ja johtamista rajoittava tekijä on ollut se, että tietoperusta kehittyi kriisissä käytäntö- ja kontekstisidonnaisesti. Ennakoinnin kiinnittyminen käytäntöihin ja konteksteihin – erityisesti tietynä ajankohtana esiin nouseviin ongelmiin – sai aikaan Suomessa erityisesti ennakoivaan valmisteluun kohdistuvan kritiikin. Kun koronatilanne muuttui, käytäntöjä tai tietoa ei ollut siitä, miten uusi käytäntö vaikuttaisi toiminnassa.

Suomessa alettiin esimerkiksi keskustelemaan koronapassista jo alkuvuonna 2021. Kuitenkaan ennakointia ei juuri ollut siitä, miten koronapassin käyttöönotto vaikuttaisi esimerkiksi kulttuuritapahtumien tai ravintoloiden yhteydessä. Kun koronapassin käyttö tuli ajankohtaiseksi loppukesästä 2021, päätöksenteon tarvitsemaa tietoa ei ollut, koronapassin käyttöönotto hidastui.

Kontekstit myös muuttuivat korona-aikana jatkuvasti:

”Ei ole ollut mahdollisuutta kopioida jotain, mikä tehtiin vuosi sitten, koska toimintaympäristö ei ole tällä hetkellä samanlainen. tässä on niin monta paikkaa kaikkine variantteineen ja rokotusten edistymisineen”

Tietoperustan käytäntö- ja kontekstisidonnaisuus sekä siihen liittyvä ennakoinnin vaikeus johtikin Suomessa toistuvasti siihen, ettei muuttuneisiin tilanteisiin ollut valmistauduttu riittävästi. Tämä osaltaan lisäsi päätöksenteon reagoivaa luonnetta.

Ratkaisukeskeinen johtaminen

Suomen koronatoimien arvioinnissa suomalaista johtamistapaa voidaan luonnehtia ratkaisukeskeiseksi johtamiseksi. Tarkoituksena on ollut ratkaista niitä ongelmia, joita kulloinkin on liittynyt erilaisiin koronaa koskeviin tilanteisiin. Tämä on heijastunut myös siihen, minkälaista tietoa on hyödynnetty ja miksi hallituksen johtaminen on ollut enemmänkin reagoivaa kuin ennakoivaa.

Tietoperustaisten ratkaisujen tekemisen vaikeus pitkällä aikavälillä

Koronakriisi on esimerkki kriisistä, jossa tapahtuu jatkuvasti odottamattomia tilanteita. Tämä vaati toistuvasti keskustelua koronatoimien kokonaisvaltaisesta johtamisesta ja tilanteiden hallinnasta. Suomessa hallitus päätti ns. hybridistrategioilla siitä, minkälaisilla toimenpiteillä yhteiskunta selviytyy koronakriisissä.

”Asiat toimivat silloin, kun valtion kaikki päätöksentekijät, kaikki rakenteet puhaltavat yhteen hiileen ja tekee sen päätöksen. Se vaatii ennakointia”

”Hybridistrategioista puuttui Suomi toiminnassa -osuus. Ja se keskittyy tavallaan tähän epidemiatilanteen hallintatoimiin... skenaariot loivat tavallaan laajempaa näkökulmaa”

Käytännössä hybridistrategiat olivat vahvasti tilanteisiin reagoivia, mikä johtui erityisesti kahdesta syystä. Ensinnäkin COVID-19 tilanne ja sen hallinnan välineet muuttuivat niin nopeasti, että tulevaisuussuuntautunut toiminta ja sen ennakointi osoittautuivat vaikeaksi. Kuvaavaa on, että hallitus muutti 1.8.2020–31.12.2021 välisenä aikana hybridistrategiaa yhdeksän kertaa. Tämä samalla loi käsitystä siitä, että kriisin ennakointi ja siihen perustuva päätöksenteko on mahdotonta. Toinen ongelma liittyi siihen, että hybridistrategioissa sitouduttiin poliittisesti vain joihinkin rajallisiin vaihtoehtoihin COVID-19-kehityksen kulkuihin. Tämä tietyllä tavalla kavensi ennakointia ja teki johtamisesta reagoivaa.

Päätöksenteon ja tiedon tuottamisen erillisuus ratkaisukeskeisessä päätöksenteossa

Päätöksenteon ja ennakoinnin erillisuus johti myös Suomessa reagoivaan johtamiseen. Ennakoivaa tietoa ei pystytty kaikilta osin yhdistämään niihin tarpeisiin, joita poliittisilla päätöksentekijöillä on ollut koronan hallitsemisessa pitkällä aikavälillä. Toinen ongelma on ollut se, että poliittista päätöksentekoa ovat rajoittaneet useat rakenteelliset ja lainsäädännölliset tekijät, joiden takia on ollut myös vaikea hyödyntää ennakointia koronatoimia koskevassa päätöksenteossa. Esimerkiksi Suomessa ei voida perustuslain turvaamien oikeuksien takia tehdä rajoitustoimia ennakoivasti, jos koronan kaltainen tauti luo uhan terveysturvallisuudelle. Päätöksiä voidaan tehdä vasta silloin, kun on konkreettista näyttöä terveysturvallisuuden vaarantumisesta.

Koronaa koskeva ennakointi onkin sisältänyt arvioita, minkälaiset toimet tehokkaimmin estäisivät taudin leviämistä ja ovat tarkoituksenmukaisimpia yhteiskunnalliselle kehitykselle. Tämä on johtanut siihen, että koronatoimissa päätöksiä on tehty siltä osin kuin se on ollut ”mahdollista”. Kriittisimmillään haastatteluaineistossa luonnehditaan koronatoimien poliittista päätöksentekoa ”näennäiseksi ja pintapuoliseksi”

Päätöksenteon ja asiantuntijatiedon erillisyyttä ilmentävät myös eräät asiantuntijoiden tulkinnat haastatteluissa. Niiden mukaisesti asiantuntijoilla ei ole vastuuta tuotetun tiedon tarkoituksenmukaisuudesta tai hyödyllisyydestä, koska asioiden ratkaiseminen kuuluu poliittiselle päätöksenteolle. Kun päätöksenteko on toiminut reagoivasti ja ratkaisukeskeisesti, ei pidemmän aikavälin ennakoititieto ole ollut tällaiselle johtamiselle välttämättä relevanttia ja hyödyllistä.

Tietoperustan ristiriitaisuus

Ennakointi- ja asiantuntijatiedon ristiriitaisuus on ollut koronakriisissä poliittisen päätöksenteon näkökulmasta selkeä reagoivaan johtamiseen vievä tekijä. Eri hallinnonaloja edustavat toimijat ovat voineet esittää poliittisen valmistelun yhteydessä varsin erilaisia arvioita koronan kehityksestä ja sen vaikutuksista. Tämän takia tiedon käyttö on ollut monesti hallitusyhteistyössä yhteensovittamista ja liittynyt konteksteihin, missä on ollut pakko ratkaista konkreettisia ongelmia.

Käytännössä asiantuntijoiden ristiriitaiset käsitykset toisinaan johtivat siihen – kuten eräs haastateltu poliittinen päätöksentekijä toteaa, että ”pätöksentekijät ovat joutuneet itse ratkaisemaan, mikä asiantuntijatieto on paikkansa pitävää ja tarkoituksenmukaista ratkaistavan asian kannalta”. Lisäksi hallituksessa on jouduttu sovittamaan yhteen erilaista tietoa, jotta kokonaisuus hahmottuisi ja ratkaisujen tekeminen mahdollistuisi. Kuitenkaan yhtenäistä hallitustasosta tilannekuvaa ei ole pystytty muodostamaan riittävän selkeäksi. Tilannekuva on ollut pahimmillaan ministeriökohtaista ja näin myös poliittisille painotuksille altista. Tämä on voinut vaikuttaa niin, että tietoa ei ole hyödynnetty tarpeeksi laaja-alaisesti ja tarkoituksenmukaisesti ratkaisujen tekemisessä.

Päätöksenteko- ja hallintokulttuuri

Kolmas sisältökokonaisuus, joka on vaikuttanut reagoivaan ja kapea-alaiseen johtamiseen, on ollut päätöksenteko- ja hallintokulttuuri. Tällä viittaamme tässä yhteydessä hallinnon ja päätöksenteon toimintamalleihin, jonka mukaisesti on totuttu toimimaan. Erityisesti kolme sisällöllistä kokonaisuutta nousee esiin.

Tiedon hyödyntämisen tarkoituksenhakuisuus

Useissa haastatteluissa tunnistettiin riski siitä, että kriiseissä poliittinen päätöksenteko hyödyntää tietoa tarkoituksenhakuisesti tietyssä ajankohtaisessa tilanteessa. Kysymys

voi olla esimerkiksi siitä, että poliittiset päätöksentekijät reagoivat johonkin ajan-kohtaiseen, esimerkiksi mediassa käytävään keskusteluun korostamalla niitä näkemyksiä, jotka tulevat heidän näkemyksiään. Tiedon kautta on pyritty usein oikeuttamaan poliittisessa päätöksenteossa tehtyjä ratkaisuja. Tämän mukaisesti poliittisessa päätöksenteossa on hyödynnetty ennen kaikkea sen linjauksia tukevaa tietoa. Erään haastateltavan mukaan poliittinen tarkoituksenmukaisuus on ulottunut jopa siihen, mitä ennakoidaan.

”Poliittinen päätöksenteko tekee ratkaisuja silloin, kun ne ovat yhteiskunnassa hyväksytyjä. Ennakointi saattaa johtaa siihen, että valmistelua tehdään epäsuosituista asioista”

Edellä oleva näkemys heijastaa tulkintaa, ettei ennakointiin ja tietoperustaisuuteen ei ole aina turvauduttu, mikäli siihen on sisältynyt riski poliittiselta kannalta epäsuositujen asioiden esille nousemisesta tai ratkaisujen tekemiseen. Poliittinen tarkoituksenmukaisuus on siis vaikuttanut rajoittavasti ennakkoinnin sisältöön ja toteutukseen.

Useat informantit nostivat myös haastatteluissa esiin, että mediaympäristössä tarkoitushakuinen tiedon käyttö aikaansaa reagoitavuutta. Mediakeskustelussa ei siis välttämättä ole mahdollista riittävästi käydä pitkän aikavälin keskustelua vaan enemmänkin poliittisten päätöstekijöiden on ollut reagoitava kulloisiinkin ajankohtaisiin keskusteluihin.

Poliittiset päätöksentekijät ovat käyneet erilaisia valtapelejä tiedolla jopa hallituksessa. Koska valtasuhteet voivat vaihdella, myös se, minkälainen ennakoiva tieto on tarkoituksenmukaista, saattaa muuttua.

Kilpailu tarkoituksenmukaisesta tiedosta

Julkisen hallinnon toimijat ovat kilpailleet keskenään siitä, minkä tahon tuottamaan tietoon perustuen hallitus on tehnyt päätöksiä koronatoimista. Tässä mielessä tuotettu tieto – mukaan lukien ennusteet – ovat jääneet kapea-alaiseksi verrattuna siihen, että eri toimijat olisivat tehneet yhteistyötä keskenään.

Esimerkiksi korona- ja ajan alkuvaiheessa erityisesti Helsingin yliopistollinen sairaala (HUS) oli keskeinen toimija terveydenhuoltoon liittyvien ennusteiden ja arvioiden tuottamisessa. Vähitellen valtion keskushallintoon kuuluva Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL) sai keskeisemmän aseman. Se teki yhteistyötä, mutta myös kilpaili arvioissaan sosiaali- ja terveysministeriön kanssa siitä, mihin suuntaan koronatilanne kehittyy. Loppuvuonna 2021 ministeriö ja THL olivatkin voimakkaasti julkisuudessa eri mieltä koronatilanteen kehittymisestä ja terveydenhuollon kanto-kyvystä.

Ylipäänsä julkisessa hallinnossa on luotettu koronakriisissä ennen kaikkea omaan tietoon:

”ajatus siitä, että joku ulkopuolinen tuottaisi jotain relevanttia tietoa joka vaikuttaisi siihen duunin jota me täällä teemme, on edelleen todella haasteellinen”

Pyrkimällä tuottamaan tarvitsemansa tietoa itse, toimijat ovat pyrkineet varmistamaan autonomiaansa. Ennakointitiedolla osaltaan on vaikutettu myös siihen, kuka johtaa koronatoimia.

Vastuunotto epäonnistumisesta

Tilanteiden jatkuvasti muuttuessa ennakointitietoon liittyy riskejä sen luotettavuudesta. Ongelmia voi syntyä siitä, kuka ottaa vastuun tilanteissa, jos ennakkoinnin tai muun käytettävissä olevan tiedon perusteella tehdään vääränlaisia päätöksiä. Tästä johtuen ennakointitietoa käyttöön päätöksenteossa on jossakin määrin suhtauduttu varovaisesti.

Konkreettisesti ennakkoinnin epäonnistuminen tapahtui kunnallisvaalien siirtämisen yhteydessä. Suomessa siirrettiin keväällä 2021 pidettäväksi tarkoitetut kunnallisvaalit kesälle 2021, koska koronatilanteen ennakoitiin olevan keväällä 2021 erittäin paha. Ennakointi kuitenkin epäonnistui, eikä koronatilanne ollut vaikea alkuperäisenä ajankohtana. Tilanne johti moniin syyttelyihin. Esimerkiksi haastatteluissa ”yksittäiset haastateltavat korostivat, että ennusteet ovat ennusteita ja vastuu niiden käytöstä on poliittisella päätöksenteolla”.

Tutkimusaineistossa yksittäiset poliittiset päätöksentekijät myös painottavat menettäneensä luottamuksensa asiantuntijoihin, sillä ristiriitatilanteissa nämä olivat saattaneet antaa julkisuuteen erilaisia kannanottoja kuin asioiden esittelyssä hallituksen kokouksessa. Hallinnon ja politiikan välinen luottamus on puolestaan vaikuttanut siihen, minkälaisiin ennusteisiin luotetaan.

Yhteenveto

Arviointi nostaa esille suuren joukon tekijöitä, jotka ovat rajoittaneet Suomen hallituksen tietoperustan käyttöä ja ennakointia. Tässä mielessä Suomen hallituksen johtamista voidaan luonnehtia Herbert Simonin (2013, vrt. Suomessa esim. Oulasvirta 2022) käsitteellä rajoitettuun rationaalisuuteen pohjautuvaksi johtamistavaksi. Sen mukaisesti täydellisten päätösten tekeminen on mahdotonta muun muassa käytettävän ajan ja rajallisen tiedon takia. Samalla kuitenkin johtaminen on taitoa saada asioita tehdyksi. Olemme esittäneet, että tietoperusta, ratkaisukeskeinen päätöksenteko ja johtaminen sekä päätöksenteko- ja hallintokulttuuri johtivat hallitustyössä rajoitetun rationaalisuuden kaltaiseen johtamistapaan. Seuraavaan taulukkoon on koottu aineistoanalyysissä tehdyt havainnot yhteen.

Taulukko 2. Suomen hallituksen reagoivan koronajohtamisen ulottuvuudet

Tietoperusta päätöksenteossa ja johtamisessa	Ratkaisukeskeinen johtaminen	Päätöksenteko- ja hallintokulttuuri
<ul style="list-style-type: none"> • Tietoperustan yksinkertaistuminen • Tietoperustan epävarmuus • Tietoperustan kapea-alaisuus • Tietoperustan käytäntö- ja kontekstisidonaisuus 	<ul style="list-style-type: none"> • Tietoperustaisten ratkaisujen tekemisen vaikeus pitkällä aikavälillä • Päätöksenteon ja tiedon tuottamisen erillisyyden ratkaisukeskeisessä päätöksenteossa • Tietoperustan ristiriitaisuus 	<ul style="list-style-type: none"> • Tiedon hyödyntämisen tarkoituksenhakuisuus • Kilpailu tarkoituksenmukaisesta tiedosta • Vastuunotto epäonnistumisesta

Rajoitetun rationaalisuuteen liittyvä johtaminen aikaansai pääosin vankkaa onnistumista, sillä Suomi selviytyi tarkastelulla ajanjaksolla kokonaisuudessaan melko hyvin. Johtamiseen sisältyi silti virheitä ja vaikeuksia, jotka eivät johda parhaisiin mahdollisiin tuloksiin. Erityisesti ennakoivan johtamisen ja käytäntöjen riittämättömyys aikaansai toistuvasti kriiseihin ajautumista. Näistä kuitenkin pystyttiin pääosin selviytymään myös reagoivasti ja ratkaisukeskeisesti.

Reagoiva ja kapea-alainen johtaminen aikaansai toisaalta jatkuvaa keskustelua, onko hallituksella pitkän aikavälin näkymää. Koronakriisistä ei myös tullut riittävässä määrin koko yhteiskunnan voimavaroin hallittua kriisiä (ks. Stenvall ym 2022). Tässä mielessä rajoitetun rationaalisuuden johtamistavassa oli myös kyseenalaista onnistumista. Kuitenkin vasta pidemmällä aikavälillä arvioinneissa voidaan todentaa, onko tämänkaltainen kritiikki paikkansapitävää.

On myös huomattavaa se, että rajoitettuun rationaalisuuteen perustuvaa kriisi-johtamismallia ei ole huomioitu varautumisessa ja kriisijohtamismalleissa. Sen sijaan kriisijohtamismallit ovat Suomessakin perustuneet oletukseen, että kriisejä voidaan johtaa rationaalisesti malleilla, kokonaisvaltaisesti ja tulevaa kehitystä tietoperustaisesti ennakoiden (ks. esimerkiksi Turvallisuuskomitea 2017). Tässä mielessä tulevaisuuteen kriiseihin varautumisessa tulisi myös huomioida mahdollisuus, että Suomen hallitus johtaa kriisejä rajoitetun rationaalisuuden periaatteella.

Yhteen vetäen kriisijohtamisessakaan täydellistä rationaalisuutta ei voi päätöksentekotoiminnassa käytännössä esiintyä. Kaikkia mahdollisia vaihtoehtoja ja niiden kaikkia mahdollisia vaikutuksia jne. ei aika- ja resurssi- ja ihmisen kognitiivisten rajoitteiden vuoksi voida selvittää. Tämän takia kriiseissä saatetaan pyrkiä poliittisessa päätöksenteossa tyydyttävää ratkaisuvaihtoehtoa riittävän rationaalisuuden nimissä etsimään. Näin kriisijohtamisessa rajoitettu rationaalisuus on rationaalista.

Lähteet

- Christensen, T. & Læg Reid, P. 2020. Balancing governance capacity and legitimacy - how the Norwegian government handled the COVID-19 crisis as a high performer. *Public Administration Review*, 80(5), 774–779.
- Deloitte. 2021. Selvitys koronaviruksen aikana toteutetun valtioneuvoston kriisijohtamisen ja valmiuslain käyttöönoton kokemuksista Valtioneuvoston julkaisusarja 2021:1. <http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe202101212316>
- Gao, X. & Yu, J. 2020. Public governance mechanism in the prevention and control of the COVID-19: information, decision-making and execution. *Journal of Chinese Governance*, 5(2), 178–190.
- Huang, I. Y. F. 2020. Fighting Against COVID-19 through Government Initiatives and Collaborative Governance: Taiwan Experience. *Public Administration Review*, 80(4), 665–670.
- Janssen, M., & van der Voort, H. 2020. Agile and adaptive governance in crisis response: Lessons from the COVID-19 pandemic. *International Journal of Information Management*, 55, 102180.
- Juntunen, P., Nurmi, V-P., & Stenvall, J. 2009. Kuntien varautuminen ja turvallisuuden hallinta muuttuvissa hallinto- ja palvelurakenteissa. Suomen Kuntaliitto.
- Kim, P. S. 2020. South Korea's fast response to coronavirus disease: implications on public policy and public management theory. *Public Management Review*, 23(12), 1736–1747.
- Kinder, T., Six, F., Stenvall, J. & Memon, A. 2020. Governance-as-legitimacy: are ecosystems replacing networks? *Public Management Review*, 24(1), 8–33.
- Linnenluecke, M. & Griffiths, A. 2010. Beyond adaptation: resilience for business in light of climate change and weather extremes. *Business & Society*, 49(3), 477–511.
- Marsh, D. & McConnell, A. 2010. Towards a framework for establishing policy success. *Public Administration*, 88(2), 564–583.
- McConnell, A. 2011. Success? Failure? Something in-between? A framework for evaluating crisis management. *Policy and Society* 30(2), 63–76.
- Moon, M. J. 2020. Fighting Against COVID-19 with Agility, Transparency, and Participation: Wicked Policy Problems and New Governance Challenges. *Public Administration Review*. Volume 80, Issue 4, 651–656.
- Mörttinen, M. 2021. Valtioneuvoston ydin kriisitilanteissa: Covid-19-pandemian paineet suomalaiselle päätöksenteolle. Sitra. Tammikuu 2021. <https://me.dia.sitra.fi/2021/01/13105819/valtioneuvoston-ydin-kriisitilanteessa.pdf>
- Otkes. 2021. Koronaepidemian ensimmäinen vaihe Suomessa vuonna 2020. Tutkintaselostus 6/2021. https://www.turvallisuustutkinta.fi/material/collections/20210630071110/7RRUvNDBZ/P2020-01_Korona.pdf
- Oulasvirta, L. 2022. Miksi kunnan tilaama vaikutusarviointi ei ole yhteiskuntataloudellinen kustannus-hyötyanalyysi? *Hallinnon tutkimus* 41(4), 365–369.
- Simon, H. A. 2013. Administrative behavior. Simon and Schuster.
- Stenvall, J., Leskelä, R-L., Rannisto, P-H., Tolkkki, H., Cansel, A., Leponiemi, U. & Tupala, T. 2022. Koronaajohtaminen Suomessa: Arvio covid-19-pandemian johtamisesta ja hallinnosta syksystä 2020 syksyyn 2021. *Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja* 2022:34. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-003-5>
- Tiihonen, S. 2021. Pääministerin nousu kriisijohtajaksi. *Politiikka*, 63(1), 82–93.

- Turvallisuuskomitea 2017. Yhteiskunnan turvallisuusstrategia 2017 – Valtioneuvoston periaatepäätös, Turvallisuuskomitea, Puolustusministeriö <https://turvallisuuskomitea.fi/yhteiskunnan-turvallisuusstrategia-2017>
- Wang, C. J., Ng, C. Y. & Brook, R. H. 2020. Response to COVID-19 in Taiwan: big data analytics, new technology, and proactive testing. *Jama*, 323(14), 1341–1342.
- Woo, J. J. 2020. Policy capacity and Singapore’s response to the COVID-19 pandemic. *Policy and Society*, 39(3), 345–362.