

ASiantuntijalausunto Eduskunnan tulevaisuusvaliokunnalle

YTT Ari-Elmeri Hyvönen
Tutkijatohtori, Jyväskylän yliopisto

15.4.2020

Asia: O 5/2019 vp Tulevaisuusvaliokunnan selvityshankkeet 2019 - 2023

Millä keinoin yhteiskunnallista resilienssiä eli kriiseihin liittyvää sieto- ja sopeutumiskykyä voitaisiin ymmärtää ja kasvattaa?

Valtioneuvoston kanslian selvitys- ja tutkimustoiminnan (VN TEAS) rahoittamassa hankkeessamme olemme Tapio Juntusen, Sirpa Virran ym. kanssa jaotelleet keinoja resilienssin seuraamiseksi ja edistämiseksi yksilön, yhteisöjen, valtioinstituutioiden ja kansainvälisen järjestelmän tasolla. Hankkeen loppuraportti, joka sisältää laajalti toimintasuosituksia, julkaistiin vuonna 2019.¹ Tämä lausunto nojaa hankkeemme tutkimustuloksiin.

Tarve uudistavalle resilienssipolitiikalle

Resilienssi kuvastaa yhteiskunnan kykyä säilyttää toimintakykynsä ja kehittyä vastauksena kriiseille tai häiriötilanteille altistumiselle. Kyse on paitsi kriisinsieto-, myös sopeutumis- ja oppimiskyvystä, valmiudesta uudistua demokraattisia kanavia hyväksi käyttäen. Resilientti yhteiskunta ei vain selviä akuutista kriisitilanteesta, vaan kykenee kehittymään siten, että sen **valmius kohdata seuraavia kriisejä** vahvistuu. Tämä **uudistava** resilienssiulottovuus on erityisen tärkeä koronakriisin jälkihoidossa. Suomen resilienssipolitiikka on toistaiseksi painottunut välittömään kriisinsietokykyyn. Riskinä on, että **yleisen sopeutumiskyvyn** kannalta keskeinen oppiminen ja mukautuminen jää liian pieneen rooliin. Tavoitteena ei ole palautua kriisiä edeltäneeseen tilaan, vaan kriisi on nähdävä mahdollisuutena toteuttaa yhteiskunnan pitkän aikavälin kriisinsietokykyä vahvistavia uudistuksia.

Uudistavan ja oppivan resilienssistrategian keskeisyys korostuu nykyisen kaltaisessa uhkaympäristössä, jota määrittää monimutkaisuus ja hankalasti ennustettavissa olevat uhat (pandemiat, terrori, ilmastomuutos, energia- ja resurssivirtojen häiriöt, poliittinen epävakaus, ruoka- tai lääkehuollon ongelmat). Nämä uhkakuvat painottavat **varovaisuusperiaatteen** tärkeyttä päätöksenteossa. Poliittisen järjestelmän kannalta mahdollisesti katastrofaalisiin seurauksiin johtavia tapahtumia tulisi aktiivisesti ennaltaehkäistä ja niihin tulisi varautua myös silloin, kun saatavilla olevan tiedon varassa niiden todennäköisyys on matala tai epävarmasti ennustettavissa. Varautumisen kustannukset ovat säännönmukaisesti pienemmät kuin kriisien tuhojen korjaamiseen kuluvat investoinnit.

Resilienssin kasvattaminen ei voi perustua pelkästään jo koettuihin tai todennäköisempiin uhkiin. Yhteiskunnan resilienssiin voidaan luottaa parhaiten silloin, kun politiikkatoimet on kohdistettu **yleisen** (ei uhkakuvaspesifin) **resilienssin** kasvattamiseen eri hallinnonaloja yhdistävänä tavoitteena.

Resilienssin kasvattaminen ei voi myöskään korvata ongelmien torjumista ja niiden juurisyihin vaikuttamista. Tavoitteena tulee olla, että akuutin kriisitilanteen

¹ Hyvönen, Juntunen, ym., *Kokonaisresilienssi ja turvallisuus: tasot, prosessit ja arviointi*. Valtioneuvoston kanslia, 2019.

edellyttämiä resilienssikykyjä joudutaan aktivoimaan vain poikkeustilanteissa. Monien ongelmien kohdalla varautuminen ja ennaltaehkäisy myös limittyvät – esimerkiksi resurssiturvallisuutta edistävät viljelymenetelmät ovat usein myös ekologisesti kestävämpiä.

Lujatekoisuus, toisteisuus, ja varovaisuusperiaate

Kokonaisresilienssin kehittäminen edellyttää iskunkestävyyden ja sopeutumiskyvyn yhtäaikaista kehittämistä. *Iskunkestävyys* viittaa yhteiskunnan välittömään kykyyn kestää kriisejä ja häiriötilanteita ja muodostuu kriittisen infrastruktuurin, yksilöiden ja yhteisöjen **lujatekoisuudesta** ja **toisteisuudesta**. *Sopeutumiskyky* puolestaan korostaa mukautumista, kykyä ottaa käyttöön kriisin vaikutuksia minimoivia resursseja ja oppia tulevaisuutta varten.

Iskunkestävyyden kannalta tärkeä **lujatekoisuus** viittaa kykyyn sietää kriisi- ja häiriötilanteita, puhuttiinpa sitten rakennetusta ympäristöstä, yksilöpsykologiasta, tai poliittis-hallinnollisista instituutioista. Lujatekoisuuden edistämistä voidaan rajatuilta osin, fyysisen infrastruktuurin osalta, toteuttaa nopeastikin tehtävillä investoinneilla. Esimerkiksi ilmastonmuutoksen vuoksi on keskeistä, että kriittinen infrastruktuuri on suunniteltu kestämaan sellaisia sään ääri-ilmiöitä, joihin emme ole tottuneet. Pääasiassa resilienssin edistäminen edellyttää kuitenkin pitkäjänteistä yhteiskunnan rakenteiden kehittämistä: investointeja kriittisten alojen toimintaan, yhteiskunnallisiin turverakkoihin, toimiviin palveluihin, ja eriarvoisuuden vähentämiseen.

Iskunkestävyys muodostuu keskeiseltä osin myös yhteiskunnan keskeisten toimintojen *päällekkäisistä varajärjestelmistä*, eli **toisteisuudesta**. Esimerkiksi terveydenhuollon, vesi-, energia-, ja elintarvikeinfrastruktuurin toimintakyvyn kokonaisuutena takaavat toisteiset turvajärjestelyt, jotka mahdollistavat kriisinaikaisen liikkumavaran. Näiden vahvistaminen on elintärkeää, sillä terveydenhuoltojärjestelmää kuormittavat kriisit tulevat ilmastonmuutoksen myötä tulevaisuudessa lisääntymään.

Normaalioloissa epätehokkailta vaikuttavat järjestelyt takaavat järjestelmän toimivuuden kriisin sattuessa. Koronakriisin kohdalla voidaan nostaa esiin esimerkiksi terveydenhuoltojärjestelmän ja Terveyden- ja hyvinvoinnin laitoksen leikkausten vaikutukset ennakointi- ja iskunkestokyvylle. **On kyettävä katsomaan tehokkuusajattelua pidemmälle.** Minimiresursseilla normaalioloissa toimiva järjestelmä ei kykene reagoimaan nopeasti eteen tuleviin kriisi- ja häiriötilanteisiin, eikä tarvittavia kapasiteetteja voida yleensä luoda tyhjästä riittävän nopealla tahdilla. Lyhyesti ilmaistuna: *tehokkuus ei ole resilienttiä.*

Mukautuva oppiminen: luottamus, demokratia, tieto ja ympäristö

Siirryttäessä iskunkestävyydestä **sopeutumiskykyä** koskeviin kysymyksiin, tulee resilienssin kehittämisen yhteiskunnallinen läpileikkaavuus vahvasti esille. Resilienssi sopeutumiskylynä ja oppimisprosessina painottuu yhtäältä kriisien pitkän aikavälin seurauksiin ja toisaalta niihin mukautumisprosesseihin, joiden myötä yhteiskunnasta tulee parempia yllättävien kriisien kohtaamisessa. Seuraavassa eritellään tämän

mukautuvan oppimisprosessin ja resilienssiä ennalta vahvistavien toimien eri ulottuvuuksia.

Luottamuksen rakentaminen. Kriisiä seuraava resilienssi on toimivimmillaan demokraattinen, hallittu muutosprosessi. Tällaisen prosessin läpivieminen edellyttää pitkäjänteistä työtä poliittisen ja yhteiskunnallisen *luottamuksen* eteen. Valtiolla on tässä keskeinen rooli. Tutkimustiedon valossa luottamus sekä muihin yhteisön jäseniin että poliittisiin instituutioihin kasvaa toimivan hyvinvointipolitiikan ja osallistumismahdollisuuksien kasvun myötä. Kääntäen eriarvoisuuden kasvu ja päätöksenteosta vieraantuminen heikentävän luottamusta ja siten myös kykyä kohdata kriisejä ja käsitellä niitä rakentavana oppimisprosessina.

Osallisuuden ja osallistumisen vaikutus sekä kriisinaikaiseen että sitä seuraavaan resilienssikykyyn on merkittävä. Onkin syytä harkita esimerkiksi paikallistason tai digitaalisten osallistumiskanavien vahvistamista osana demokraattisen kokonaisresilienssin kehittämistä. Kosmeettinen 'osallistaminen' ei riitä. Myös edustuksellisten instituutioiden avoimuutta on tarpeen kehittää.

Osallisuuden kannalta koronakriisin yhteydessä esiinnoussut digitaaliseen seurantaan perustuvien väestönhallintakeinojen käyttö vaikuttaa ongelmalliselta. Suomen kaltaisen pohjoismaisen liberaalin demokratian viiteyhteydessä tällainen kontrolliin perustuva toiminta saattaa osaltaan heikentää omaehtoista toimintaa ja yhteiskunnallista luottamusta.

Eriarvoisuuden merkitys on tullut jo nyt esiin koronakriisin tapauksessa. Maailmalta saatu tutkimustieto osoittaa, että eriarvoisuus vaikuttaa mahdollisuuksiin ja kykyyn suojautua taudin leviämiseltä. Erityisesti maissa, joissa eriarvoisuus on huomattavaa, on Covid-19 -virus iskenyt pahimmin niihin, joiden yhteiskunnallinen asema on lähtökohtaisesti heikompi. Palautumis- ja oppimisvaiheessa eriarvoisuuden rooli tulee korostumaan entisestään, sekä yksilötasolla että koko yhteisön näkökulmasta. **Onkin tärkeää huolehtia siitä, että kriisin talousvaikutukset eivät johda eriarvoisuuden kasvuun.**

Luottamuksen ja demokratian toimivuuden keskeisyys korostuu maailmaa kiihtyvästi uhkaavan **resurssi- ja ympäristökriisin** myötä. On ensiarvoista kehittää sellaisia ekologisen uudelleenrakennuksen taloudellisia menetelmiä, jotka samalla vahvistavat yhteiskunnan sitkosta. Yksi tällainen menetelmä on **yhteiskunnallisen kestävyiden ja ekologisen katon** väliseen tasapainoon perustuva 'donitsitaloustiede'. Se auttaa yhdistämään ihmiselämän perustarpeiden ja elämää tukevien ekologisten järjestelmien yhtäaikaisen huomioon ottamisen poliittisessa päätöksenteossa (niin valtio- kuin kuntatasollakin). Ajatuksen toimeenpanoa kokeillaan parhaillaan mm. Amsterdamissa. Suomi omaa valmiudet vastaavan kokeen toteuttamiseksi. Kansainvälisten kokeilujen tuloksia on myös syytä seurata tarkasti.

Varhaislapsuus ja koulutus. Koko väestön resilienssin kannalta erityisen tärkeässä asemassa ovat pitkän aikavälin panostukset *varhaislapsuuden turvaan* (eriarvoisuuden kitkeminen, lapsuudenajan tukipalvelut ja turvaverkot) sekä *koulutusjärjestelmään*, joka takaa mahdollisimman hyvin *tasavertaiset mahdollisuudet* kaikille lapsille ja nuorille. Myös tarkempia kysymyksiä, kuten medialukutaidon ja informaation käsittelemiskyvyn opettamista on syytä tarkastella.

Päätöksenteon tietopohjan turvaaminen, viestintä ja demokraattinen prosessi.

Varautumisen ja ennakoinnin kannalta on tärkeää panostaa tiedontuotannon laatuun ja sen vaikuttavuuteen, perustiedosta varhaisen varoituksen -järjestelmien kehittämiseen. Erityisen keskeisessä asemassa on pitkäjänteisesti tuotettu ja monialainen tieto. Kansallista tutkimusinfrastruktuuria olisikin syytä tarkastella tästä näkökulmasta. Viime vuosina vahvistetun strategisen tutkimuksen järjestelmän vahvuus on monialaisuus, mutta samalla pitkäjänteiseen tutkimustietoon käytettävät resurssit ovat heikentyneet. Yhtäältä yliopistollisen perustutkimuksen ja toisaalta hallintoa palvelevan sektoritutkimuksen (erityisesti THL, SYKE, Luke) rooli resilienssin rakentamisessa on merkittävä, ja niihin panostaminen on elintärkeää.

Päätöksenteon tietopohja lisäksi on syytä huomioida **tiedon välittyminen kansalaiskeskusteluihin, viranomaisviestinnän tehokkuus, sekä viestintä eri viranomaisten välillä**. Koronakriisin tapauksessa esimerkiksi maahan saapuvien lentomatkustajien puutteellinen ohjeistus johtui osin heikosta viestinnästä eri viranomaistahojen välillä.

Yhteiskunnallisen luottamuksen ja koheesion kannalta on keskeistä varmistaa julkisen keskustelun kiinnittyminen faktaperustaiseen tietoon, erityisesti informaatiovaihtamisen ja hajaantuneen mediaympäristön aikakaudella. Useissa tutkimuksissa on todettu, että yhteisöjen sopeutuvaa palautumista kriiseistä edistää niiden kyky käsitellä uutta informaatiota, sekä luottamus viranomaistoiminnan kykyyn käsitellä tietoa. Myös varautumispolitiikan tulisi toteutua asiantuntijatiedon, viranomaistoiminnan ja demokraattisten prosessien vuorovaikutuksen kautta.

Koronakriisin tapauksessa on nähty 'infodemia', virheellisen tiedon leviäminen – ja tahallinen levittäminen – Internetin kautta. Onkin keskeistä panostaa jatkossa entistä enemmän erilaisiin tapoihin vahvistaa **julkisen keskustelun faktaperustaa ja taistella internetissä leviävää virheellistä tietoa vastaan**. Samalla on huomioitava, että julkisen keskustelun tietolähteet ovat moninaistuneet ja ilmentävät aiemmin näkemätöntä 'informaation epäjärjestystä' (Euroopan neuvoston termi). Viranomaisviestinnän on sopeuduttava tähän tilanteeseen. On kehitettävä viestinnän tapoja, joissa viranomaistoiminnan asiantuntijuuspohja tuodaan paremmin ja ymmärrettävämmiin esille.

Kansainvälinen kytkeytyneisyys. Kaikki edellä mainitut elementit vaativat toteutukseen taidokasta ulkosuhteiden hoitamista ja tehokasta huoltovarmuuspolitiikkaa. Koronakriisi on alleviivannut huoltovarmuusketjujen keskeisyyttä terveydenhuollon kohdalla. Epäonnistunut hengityssuojainkauppa on osoitus paitsi hallinnollisista virheistä, myös siitä, että kriisiytyneillä maailmanmarkkinoilla operoiminen on riskialtista. Onkin tärkeää panostaa huoltovarmuusvarastojen hyvään hoitoon sekä eurooppalaiseen yhteistyöhön.

Suomella on oltava aktiivinen rooli sääntöpohjaisen kansainvälisen järjestelmän toimivuuden ylläpitämisessä, sillä pienenä valtiona olemme riippuvaisia kansainvälisistä instituutioista ja resurssiketjuista. Suomen kannalta **Euroopan unioni** edustaa sitä välittömintä viitekehystä, jonka kautta kansainvälistä yhteistyötä on syytä edistää, joskin myös kahdenvälisillä suhteilla ja muilla kansainvälisillä organisaatioilla on

tärkeä rooli. Suomen on otettava aktiivinen rooli varmistaakseen, että kriisiä seuraavat elvytystoimet vahvistavat yleiseurooppalaista resilienssiä.

Infodemian kaltaisten ilmiöiden vuoksi myös kansainvälinen yhteistyö hybridihäirinnän estämiseksi painottuu tärkeänä osana ulkosuhteisiin liittyvää resilienssiä.

Koronakriisin osoittama kansainvälisten yhteyksien haavoittuvuus korostaa toisaalta myös **omavaraisuuden kasvavaa merkitystä**. Omavaraisuuden roolia painottaa myös globaali ympäristö- ja resurssikriisi ja siihen vastaaminen. Erityisesti elintarvikehuollon omavaraisuuden voidaan nähdä kasvattavan sekä kriisinsietokykyä että kykyä vastata ilmastokriisiin. Samalla kun kotimaisten alkutuottajien taloudellinen asema turvataan, on myös vähennettävä maataloustuotannon riippuvuutta tuontienergiasta ja -kemikaaleista.