

Koronakriisin hallinta ja läpirämpimisen taito

Oletettavasti tämän lehden lukijakunnasta valtaosa on kuullut Charles E. Lindblomin *Public Administration Review* -lehdessä julkaistusta klassikkoartikkelista ”The Science of Muddling Through” (1959). Vapaasti suomennettuna Lindblomin lanseeraama ”läpirämpimisen tieteeksi” nimetty malli kuvaa toimintapolitiikan muotoilun ja sen toimeenpanoon liittyvää epävarmuutta ja rationaalisen päätöksenteon kritiikkiä. Lindblomin mukaan päätöksentekomallien järjestelmällinen tavoite-keino-rationaalisuus ei vastaa reaalimaailman toimintaa, jossa päätöksentekijät luottavat usein analyysien sijasta omaan kokemuseräiseen tietoon, ja jossa tavoitteet ja keinot eivät ole suoraviivaisesti lukittuja vaan ”elävät” toimeenpanoprosessin edetessä. Tiivistäen ilmaistuna inkrementaaliossa ”läpiräminnässä” toimintapolitiikka muotoutuu tilanteen mukaan sillä tavalla, kun siitä vastaavat henkilöt sen kussakin tilanteessa – tiettyjen reunaehtojen puitteissa – näkevät ja parhaaksi kokevat.

Klassikot eivät olisi klassikkoja, ellei niihin liittyisi ajattomuutta. Niinpä Lindblomin läpirämpimisen malli tarjoaa myös tämän maailmanajan kannalta mielekkäitä näkökulmia. Yksi ajankohtainen, tärkeä ja keskustelua paljon herättänyt aihe on Suomen koronakriisiin hallintaan liittyvät viranomaistoimet ja poliittiset päätökset ja ainakin toistaiseksi toimet ovat olleet osuva esimerkki inkrementaaliseen päätöksentekoon liittyvistä haasteista. Havainnollistan seuraavassa asiaa kahden koronakriisin hallintaan liittyvän esimerkin avulla.

ESIMERKKI 1. KASVOMASKIT

Kevään 2020 aikana Sosiaali- ja terveysministeriö (STM) ja Terveiden ja hyvinvoinnin laitos (THL) korostivat yksilötason koronaohjeistuksessa huolellista käsihygieniää ja riittävien turvavälien pitämistä. Sen sijaan väestön käyttämiin kasvosuojaimiin (kankaiset kasvomaskit, kirurgiset kasvosuojaimet/suu-nenäsuojaimet ja hengityssuojaimet) sekä STM että THL ottivat jo pandemian alkuvaiheessa kriittisen kannan. Kummankin organisaation näkemyksen mukaan maskien yleisen käytön potentiaaliset hyödyt eivät ylitä niiden haittoja. STM:n ja THL:n mukaan maskien käytöstä ei ollut olemassa riittävä näyttö siitä, että suojainten käyttö auttaisi vähentämään koronartartuntoja. Koska yhteiskunnallinen ja poliittinen paine maskisuositusta kohtaan lisääntyi huhtikuun aikana, maskeista päätettiin kuitenkin teettää STM:n tilaamana selvitys, jonka tulokset julkaistiin toukokuun lopussa. Vastoin yleistä kansainvälistä trendiä ja lisääntyvää tietoutta maskien hyödyistä, mainitun selvitysraportin loppupäätelmistä ei ollut löydettävissä tukea maskien suosittelemiselle. Niinpä selvityksen perusteella hallitus päätti 3.6.2020, ettei se anna yleistä suositusta maskien käytöstä. Samalla tämä päätös oli myös hallituksen itsensä asettaman tiedepaneelin näkemyksen vastainen. Hallitus kuitenkin ilmoitti, että se palaa maskisuosituksiin tarvit-

taessa uudestaan, jos epidemiatilanne muuttuu. Tämä oli mitä ilmeisimmin hallituksen oma poliittinen päätös, sillä selvitysraportista ei löydy suoraa tukea tälle menettelylle.

Vaikka epidemiatilanteessa ei ollut kesä- ja heinäkuun aikana tapahtunut kuin lähinnä positiivisia muutoksia, etukäteisviitteitä viranomaistahojen yllättävästä maskimyönteisyydestä (erityisesti THL) oli havaittavissa jo heinäkuun loppupuolella mm. sosiaalisessa mediassa. Heti elokuun alussa sosiaali- ja terveysministeri Krista Kiuru ilmoitti median välityksellä 5.8.2020, että maskit on saatava koronatorjunnan keinovalikoimaan mukaan. Tämän jälkeen THL antoi 13.8.2020 rajoitetun maskisuosituksen, vaikka epidemiatilanteessa ei vielä ollut tapahtunut mainittavia muutoksia. Tätä kirjoitettaessa maskisuositukset näyttävät laajentuvan edelleen, joskin tällä kertaa perusteena on epidemiatilanteen merkittävä huonontuminen. Syyt noin kahden kuukauden aikana tapahtuneelle äkilliselle ja täydelliselle suunnanmuutokselle suhtautumisessa kasvomaskien suojaavuuteen ovat toistaiseksi tuntemattomia, sillä näitä syitä ei ole millään tavalla avattu julkisuudessa.

ESIMERKKI 2. HYBRIDISTRATEGIA

Suomen koronaepidemian hallintaa on alusta alkaen leimannut tietynlainen tempoilevuus ja ennakoimattomuus. Yhtäältä tärkeitä päätöksiä on tehty nopeasti ja yllättäen (erityisesti valmiuslain käyttöönotto maaliskuussa), toisaalta joitakin tärkeitä päätöksiä on saatu odottaa kohtuuttoman pitkään. Jälkimmäisestä hyvänä esimerkkinä voidaan pitää koronakriisin hybridistrategian toimeenpanosuunnitelman laadintaa. Hybridistrategia käsitteenä ja yleisenä toimintatapana julkistettiin hallituksen toimesta 22.4.2020. Sisällöllisesti se tarkoitti kevään rajoitustoimien hallittua purkamista sekä ”testaa, jäljitä, eristä ja hoida” -toimintamallin käyttöönottoa. Strategian tavoitteeksi hallitus ilmoitti ”estää viruksen leviämistä yhteiskunnassa, turvata terveydenhuollon kantokyky ja suojella erityisesti riskiryhmiin kuuluvia ihmisiä.”¹

Hybridistrategian seurantaan luotiin THL:ssä toukokuun puolivälissä viikoittaisessa tilanneseurannassa käytettävät epidemiologiset, lääketieteelliset ja toiminnalliset mittarit (indikaattorit). Tavoitteena oli, että indikaattoreita seuraamalla epidemiatilanteen mahdollisiin muutoksiin voidaan reagoida. Indikaattoreille ei kuitenkaan asetettu raja-arvoja eikä niiden ylitymisestä seuraavia toimenpiteitä määritelty. Kesä-heinäkuun aikana hallitus purki hybridistrategian mukaisesti kaikki voimassa olleet merkittävät rajoitustoimenpiteet. Kuitenkaan strategialle ei kesän aikana laadittu purkutoimien lisäksi tarkempaa toimeenpanosuunnitelmaa, josta selviäisi millä mittareilla, millä edellytyksillä, kenen toimesta ja koska mahdollisia rajoituksia palautetaan voimaan, jos epidemiatilanteessa tapahtuu muutoksia.

Heti elokuun alkupuolella strategian konkretisoinnin kannalta ongelmalliseksi muodostui testikapasiteetin rajallisuus. Strategiaan kuuluvan testaa, jäljitä, eristä ja hoida -toimintamallin ensimmäinen, kriittisin vaihe ruuhkautui nopeasti yleistyneiden, lähinnä lasten ylähengitystieoireiden takia. Pahimman testiruuhkan aikana testijankohtaa joutui monin paikoin odot-

¹ <https://valtioneuvosto.fi/-/10616/hallitus-paivitti-suomen-koronavirusstrategiaa-rajoitustoimia-mahdollista-purkaa-asteittain-ja-hallitusti>

tamaan useita päiviä. Myös testitulosten valmistumisen viive kasvoi jopa 5–7 päivään näytteitä tutkivien laboratorioiden ruuhkauduttua. Testisuma saatiin lopulta purettua sillä, että THL löysensi testiin hakeutumiseen vaadittavaa kriteeristöä. Testauksen ruuhkautuminen kertoo kuitenkin karua kieltään siitä, ettei strategian kulmakivenä pidettyyn testikapasiteetin lisäämiseen ja testauskriteeristön kehittämiseen oltu varauduttu riittäväällä tavalla. Samalla ministeri Kiurun elokuinen vaatimus päivittäisen testikapasiteetin kasvattamisesta 20000 testiin lokakuuhun mennessä vaikutti tilanteen vaatimalta reagoinnilta, ei strategiaan kirjatulta varautumistasolta.

Hybridistrategian keskeisin ongelmakohta liittyy kuitenkin strategian toimeenpanon kannalta keskeisen tilannekuvan hahmottamiseen sekä tähän perustuvien toimien vaiheistuksen ja priorisoinnin puuttumiseen. Strategian toteuttamisen kannalta keskeinen suositusten ja rajoitusten toimintasuunnitelma julkaistiin vasta 3.9.2020, vaikka tätä olisi tarvittu jo viimeistään elokuun alussa lomilta paluun yhteydessä. Mainitussa toimintasuunnitelmassa hahmotetaan epidemian tilan osalta kolme vaihetta (perustaso, kiihtymisvaihe ja leviämisvaihe), joille kaikille on asetettu epidemiologisiin indikaattoreihin perustuvat tunnusluvut. Ongelmalliseksi toimintasuunnitelman soveltamisen tekee kuitenkin se, että mainittujen vaiheiden osalta ei ole selvästi määritelty mitä suosituksia ja rajoituksia otetaan käyttöön ja missä järjestyksessä. Hallituksen toimintatavan perusteella näyttää siltä, että näistä päätetään tapauskohtaisesti poliittiseen kokonaisuarkintaan perustuen. Vaarana tässä toimintamallissa on kuitenkin tempoilevuuden ja heikon ennustettavuuden lisäksi se, että epidemian hallintatoimet politisoituvat myös hallituksen sisällä sekä päätösten valmistelusta vastaavien ministeriöiden ja muiden viranomaistahojen välillä. Mediatietojen perusteella tästä politisoitumisesta saatiin jo konkreettinen esimerkki syyskuussa, kun hallitus hieman yllättäen päätti maahantuloon liittyvien rajoitusten keventämisestä samaan aikaan kun epidemian toinen aalto osoitti jo selviä kiihtymisen merkkejä.

Muun muassa Lindblomin oivalluksiin nojautuen julkisen hallinnon opikirjoissa on vuosikymmenet tunnustettu inkrementaalisen päätöksentekomallin realismi ja vahvuudet suhteessa tavoite-keinot -hierarkiaan perustuviin rationaalisen päätöksenteon ideaalimalleihin. Erityisesti kriisitalanteiden johtamisen kannalta inkrementaalisen toimintamallin edut ovat ilmiselviä päätöksenteon perustana olevan tilannekuvan ja käytössä olevien keinojen muuttuessa nopeasti. Monet kriisit ovat osoittaneet, että päätöksenteon todellisuus on ollut kirjaimellisesti asiasta toiseen läpirämpimistä nopealla tempolla. Kriisinaikaisten toimintamallien polkuriippuvuuksia ja päätösprosessien laajempia merkityksiä hahmotetaan usein vasta myöhemmin kriisin jälkeen.

Tästä huolimatta olisi perusteltua olettaa, että oman aikamme suurinta globaalia terveys-, talous-, ja turvallisuuskriisiä johdettaisiin myös joidenkin rationaalisen päätöksentekomallin peruseriaatteiden mukaisesti. Ennustettavuutta, pitkäjänteisyyttä ja selkeyttä toimissa tulisi luoda juuri silloin kun siihen on mahdollisuus. Tässä suhteessa loppukevät ja kesä 2020 oli kriisijohtamisessa hukattua aikaa. Jatkuva tempoilevasta reaktiivisuudesta tulisi siirtyä hallitumpaan proaktiivisuuteen, sillä voimistuvan ja vikkelan viruksen perässä ei syyskylmässä vesisateessa enää rämpimällä pysytä.

Jussi Kivistö, päätoimittaja