

Permakriisit koettelevat hallintoa

Erilaiset kriisit ovat tulleet kiinteäksi osaksi hallinnon tutkijoiden arkea. Haku Scopus- ja Web of Science -tietokantoihin paljastaa, että johtavissa hallintotieteellisissä tiedelehdissä on tällä vuosikymmenellä julkaistu reilusti yli 2000 kriisiaiheista tutkimusta.¹ Kriisit nähdään uutena normaalina ja resilienssi keskeisenä hallinnon kompetenssina (Rantamäki 2024).

Kriisiaiheisten tutkimusten kasvu on ymmärrettävää, sillä se heijastelee sitä, mitä ympärillämme tapahtuu. Ensin koronapandemia pysäytti maailman alkuvuodesta 2020. Hallitukset joutuivat tekemään kipeitä ratkaisuja alati muuttuvissa tilanteissa. Päätösten seurauksena monet toimialat ja lukemattomat organisaatiot pakotettiin improvisoimaan mitä erilaisempia ratkaisuja. Ennennäkemättömän nopea rokotekehitys päästi pahimmasta pätkähästä, sillä se auttoi poistamaan monet rajoitukset. Helpotus oli kuitenkin lyhytaikainen, sillä helmikuussa 2022 Venäjä käynnisti brutaalin ja oikeudettoman hyökkäyssodan Ukrainaa vastaan. Sodan suurimmat uhraukset on koettu tähän mennessä Ukrainassa, joskin sodan seurauksena kiihtynyt inflaatio ja erityisesti sähkömarkkinoiden myllerrys kirpaisivat muuallakin. Pitkään poissa ollutta mahdollisuutta eurooppalaisesta suursodasta käsitellään lähes päivittäin mediassa ja kansalaisten kahvipöytäkeskusteluissa. Varautumisesta on tullut kertaluokkaa kriittisempi asia.

Äkillisten kriisien ja muutosten ohella toimintaympäristössä tapahtuu asioita hitaammalla tempolla. Tapahtumisen hitaus ei kuitenkaan tarkoita, että kyse olisi vähäpätöisemmistä asioista. Ilmaston lämpeneminen ja luontokadon kiihtyminen muokkaavat yhteiskuntia. Ennusteiden mukaan näemme yhä enemmän myös rajojen yli suuntautuvaa muuttoliikettä ja suoranaista ilmastopokolaisuutta. Samoin länsimaissa käynnissä oleva väestön ikärakenteen vinoutuminen haastaa yhteiskuntien kriisinkestävyyttä.

Liiallinen huomion kiinnittäminen äkillisesti syntyviin ja hitaammin kehkeytyviin kriiseihin voi johtaa tarkastelemaan toimintaympäristöjä toimitoista irrallisina entiteetteinä. Tämä on usein paikallaan, mutta samalla vaarana on se, ettemme tiedosta toimintaympäristön sosiaalisesti konstruoitua ulottuvuutta. Filosofit Walter Lippmannia väljästi mukailleen voimme nähdä vain sen, mitä katsomme ja mitä meille kulloinkin näytetään (Harjuniemi 2023). Esimerkiksi koronapandemia ei ollut 'vain' epidemiologinen ja ter-

¹ Vuosina 2000–2005 yhteensä 290 artikkelia; 2006–2010, 602 artikkelia; 2011–2015, 1466 artikkelia; 2016–2020, 1925 artikkelia; 2020–2024, 2347 artikkelia. Hakulauseke: "crisis OR crises OR emergency OR disaster" (otsikko, abstrakti tai avainsana) kohdistettiin seuraaviin tiedelehtiin: *Public Administration Review*, *Journal of Public Administration Research and Theory*, *Policy and Society*, *Public Management Review*, *Journal of European Public Policy*, *Policy Studies Journal*, *Journal of Policy Analysis and Management*, *Public Administration*, *Policy Sciences*, *Governance*, *American Review of Public Administration*, *International Public Management Journal*, *Public Policy and Administration*, *Administration and Society*, *International Journal of Public Sector Management*, *International Review of Administrative Sciences*, *Policy and Politics*, *Public Performance & Management Review*, *Administrative Theory and Praxis*, *Journal of Public Policy*.

veyttä uhkaava kriisi vaan yhteiskuntia monin tavoin halvaannuttava häiriötila. Se, millaiseksi häiriötila kehystettiin, vaikutti puolestaan ratkaisevasti siihen, millaisiin toimenpiteisiin yhteiskunnassa ryhdyttiin. Suomessa tiukoja rajoituksia perusteltiin terveysturvallisuudella, kun taas Ruotsissa kannettiin enemmän huolta muun muassa yritysten selviytymisestä. Yhdestä ja samasta 'todellisuudesta' johdettiin erilaisia tulkintoja ja toimenpiteitä.

Ei liene liioittelua sanoa, että elämme *permakriisissä* eli pitkittyneessä epävarmuuden ja kriisien sarjassa (Räisänen 2024). Yksittäiset kriisit ovat vaikeita hallita, mutta niiden yhteisvaikutuksesta syntyvä turbulenssi tekee niiden hallitsemisesta kertaluokkaa vaikeampaa.

Permakriisi saattaa horjuttaa myös demokratian perustuksia. Yhdysvalloissa syytökset kaikkialle ulottuvasta ja byrokraattien etuja palvelevasta sisäsiirtoisesta 'syvästä valtiosta' (Milakis 2024), Unkarin Viktor Orbánin visio illiberaalista 'demokratiasta' (Plattner 2020) ja Vapauspuolueen menestyminen Itävallan vaaleissa ovat ainakin osittain selitettävissä sillä, että permakriisin maailmassa on helppo lyödä kiilaa ihmisten ja ajatusten välille. Kauppa käy kuin siimaa, kun vahvat johtajat myyvät yksinkertaisia ratkaisuja monimutkaisiin ongelmiin. Ongelmat paikannetaan useimmiten ylivirittyneeseen yhteiskunnalliseen tietoisuuteen (*woke*), moraalittomuutta ja rikollisuutta lisäävään maahanmuuttoon sekä näistä puolueellisesti raportoivaan valtamediaan.

Barry Bozeman ja kumppanit (2024) ovat huolissaan demokratian muodonmuutoksesta (*deformation of democracy*). Kysymys on heille prosessista, jossa valtaapitävät käyttävät asemaansa tavalla, joka on omiaan murentamaan demokratiaa. Vaalien perusteeton syyttäminen vilpillisiksi, vaalijärjestelmän manipulointi oman edun tavoittelun vuoksi ja vapaan median suitsiminen ovat esimerkkejä teoista, jotka syövät demokratiaa. Tämä ei tapahdu hetkessä vaan ajan kanssa. Tuore väittäely YLE:n rahoituksesta valitettavasti osoittaa, että Suomessakaan emme ole täysin immuuneja demokratiaa uhkaavalle kehitykselle. Itsestäänselvytenä pidetty demokratia ei välttämättä ole itsestäänselvyys.

Miten toimia, jos politiikka kääntyy demokratiaa vastaan? Entä tuleeko 'puolueettomina' pysyvistä viranhaltijoista osasyllisiä?

Bozeman ym. eivät tyydy pelkästään kuvaamaan demokratian muodonmuutoksen syitä ja seurauksia, vaan he myös peräänkuuluttavat ratkaisuja. Yksi sellainen löytyy virkakoneistosta, jonka ei pitäisi ummistaa silmiään vaan aktiivisesti vastustaa demokratian horjuttamisyrityksiä. Ajatus virkamiehestä päämiehensä tahdon vastustajana sotii tietysti perinteistä *weberiläistä* byrokraatiakäsitystä vastaan. Onhan viranhaltijoiden perinteisenä hyveenä pidetty politiikan areenalla päätetyn toimeenpanoa.

Kun panokset ovat riittävän kovat, hätä ei lue lakia. Epäkohtien ilmiannon (*whistleblowing*, Kenny 2019) ja sissihallinnon (*guerilla government*, O'Leary 2010) sijaan Bozeman ym. hahmottelevat viranhaltijoille institutionalisoitunutta kollektiivista toimijuutta. Kysymys ei siis ole yksittäisten viranhaltijoiden rohkeudesta vaan erillisen toimielimen (*collective action institution*) perustamisesta, jonka ydintehtävänä olisi demokratian puolustaminen.

Bozeman ym. uskovat, että vähemmän on enemmän ja siksi he ehdottavat toimielimelle vain kahta päätehtävää. Ensimmäisenä tehtävänä he pitävät säännöllisesti ilmestyvien puolueettomien asiantuntijoiden laatimien ja vertaisarvioitujen demokratian tilaa sekä sen uhkia tarkastelevien raporttien

koostamista. Toiseksi toimielimellä tulisi olla selkeä mandaatti tunnistaa ja paljastaa demokratiaa horjuttavat toimijat sekä arvioida näiden toiminnan seurauksia. Ehdotuksen dramaattisin ulottuvuus on se, että hahmotetun toimielimen jäseniä olisivat *viranhaltijat itse* hallinnon eri tasoilta. Lincolnin (1863) lainaten Bozeman ym. näkevät, että viranhaltijat ovat paljon vartijoina, sillä heidän on viime kädessä varmistettava, että hallitus edustaa kansaa ja myös toimii sitä varten (*government of the people, by the people, for the people*). Tämä ei ole oppikirjan mukaista demokratiaa, mutta ehkäpä poikkeukselliset ajat vaativat poikkeuksellisia toimia.

Harri Jalonen

Päätoimittaja ja Vaasan yliopiston professori

LÄHTEET

- Bozeman, Barry, Nelson, John, P., Bretschneider, Stuart & Lindsay, Spencer (2024). The Deformation of Democracy in the United States: When Does Bureaucratic “Neutral Competence” Rise to Complicity? *Public Administration Review*, 84(5), 796–816. Doi:10.1111/puar.13855
- Harjunemi, Timo (2023). Monikriisissä media kalibroi kansalaisen kriisietoisuutta ja riskinottohalukkuutta. *Tiede & Edistys*, 48(4), 41–43. Doi:10.51809/te.142521
- Kenny, Kate (2019). *Whistleblowing: Toward a New Theory*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Lincoln, Abraham (1863). *The Gettysburg Address*. Abraham Lincoln Online. <https://www.abrahamlincolnonline.org/lincoln/speeches/gettysburg.htm>
- Milkis, Sidney, M. (2024) Review Essay: Donald Trump, Charismatic Leadership and the “Deep State”. *Political Science Quarterly*. Doi:10.1093/psquar/qqae018
- O’Leary, Rosemary (2010). Guerrilla Employees: Should Managers Nurture, Tolerate, or Terminate Them? *Public Administration Review*, 70(1), 8–19. Doi:10.1111/j.1540-6210.2009.02104.x.
- Plattner, Marc, F. (2019). Illiberal Democracy and the Struggle on the Right. Teoksessa Vormann, Boris & Weinman, Michael, D. (toim.) *The Emergence of Illiberalism – Understanding a Global Phenomenon*. New York, NY: Palgrave.
- Rantamäki, Aino (2024). *Hallintaa epävarmuudessa: Informaatioresilienssi kriiseissä ja niihin varautumisessa*. Acta Wasaensia 530, Vaasan yliopisto.
- Räisänen, Hanna Helmi (2024). *Reimagining crisis management – Preparedness imagination in an era of chronic socio-ecological crises*. Dissertationes Universitatis Helsingiensis 80/2024, Helsingin yliopisto.