

Resilienssi, hyvinvointi ja kriiseihin varautuminen

Poikkihallinnollinen virkamiestyöryhmä* 18.8.2020

*UM, STM, LVM, MMM, OKM, OM, PLM, SM, TEM, VM, VNK, YM

Sisällys

Johdanto	2
1. Jatkossa on korostuttava kokemus oikeudenmukaisuudesta ja yhteiskunnan päätöksentekokyky	4
1.1 Julkisen hallinnon toimivuus	4
1.2 Yhteiskunnallinen luottamus.....	7
2. Nyt koettu ei ollut Suomen historian viimeinen kriisi: Yhteiskunnan turvallisuus ja toimivuus	9
2.1 Taloudellinen resilienssi	10
2.2 Huoltovarmuus.....	13
2.3. Palvelujärjestelmän resilienssi	15
2.4. Arjen turvallisuus ja henkinen kriisinkestävyys	18
3. Hyvinvointi vahvistaa resilienssiä	21
3.1 Peruspalvelut tukevat ihmisten toimijuutta ja turvaavat väestön hyvinvoinnin	21
3.2 Sosiaalinen kestävyys ja eriarvoisuuden vähentäminen.....	23
3.3. Työelämän ja työmarkkinoiden resilienssi	25
Johtopäätökset	27

Johdanto

Tausta

Keväällä 2020 alueelliset koronaepidemiat laajenivat pandemiaksi, jolla on ihmisten terveyteen ja sosiaaliseen kanssakäymiseen liittyvien suorien vaikutuksien lisäksi suuria vaikutuksia talouden ja yhteiskunnan toimintaan sekä kansainvälisen kauppaan. Kuten 1.6.2020 julkaistussa exit- ja jälleenrakennusryhmän raportissa todettiin, yhteiskunnan varautuminen koronaepidemian aikana toteutui kuitenkin hyvin, kun ennakkosuunnittelua täydennettiin ketterällä päätöksenteolla.

Ensimmäisen vaiheen toimilla onnistuttiin hyvin rajoittamaan taudin leviäminen, mutta niillä on jo nyt ollut laajoja seurannaisvaikutuksia kotitalouksien ja yritysten talouteen sekä ihmisten hyvinvointiin. Eikä kaikkia vaikutuksia ole vielä nähty. Osa realisoituu vasta pidemmällä aikavälillä.

Kokonaistuotannon kuukausikuvaaja on ollut vuoden toisella neljänneksellä lähes 7 prosenttia edellistä vuotta matalammalla tasolla ja valtiovarainministeriön kesäkuun ennusteen mukaan bruttokansantuote supistuu tänä vuonna 6 prosenttia. Heikentyvä työllisyys ja laajat elvyttävät toimenpiteet kääntävät valtion talouden voimakkaasti alijäämäiseksi ja Suomen julkisen velkaantuneisuuden nopeaan kasvuun. Siten tässä paperissa hahmoteltuja toimenpiteitä joudutaan toteuttamaan poikkeuksellisen ahtaassa talousraamissa.

Pandemia jatkaa etenemistään ja sen globaali kehitys tulee vaikuttamaan meihin kielteisesti mm. ulkomaankaupan ja rahoitusmarkkinoiden kautta. Kriisi onkin entisestään korostanut globaalia keskinäisriippuvuutta ja tarvetta kansainväliselle yhteistyölle. Myös kotimaisissa ratkaisuisa tulee hyödyntää muiden maiden kokemuksia kriisin ehkäisyssä, torjunnassa ja hoidossa.

Kriisillä on talouden lisäksi myös vakavia yhteiskunnallisia seuraamuksia. Lyhyellä aikavälillä kriittistä on erityisesti riski epidemian seuraavasta aallosta ja sen seurauksista mm. kansalaisten hyvinvointiin, yhteiskunnan toimivuuteen ja talouskehitykseen (ml. julkisen talouden tilanne). Pidemmällä aikavälillä yhteiskunnan resilienssiä tulee vahvistaa, jotta meillä olisi kyky kohdata myös toisenlaisia ennalta-arvaamattomia kriisejä.

Työryhmän tehtävä

Resilienssiä, hyvinvointia ja kriiseihin varautumista käsittelevän alatyöryhmän tehtävänanto pohjautuu exit- ja jälleenrakennusryhmän raportissa¹ esitellyille ajatuksille siitä, miten suomalaisen yhteiskunnan resilienssiä voidaan vahvistaa. Alatyöryhmän tehtäväksi on annettu arvioida suomalaisen yhteiskunnan kriisinsietokykyä, väestön hyvinvoinnin edistämistä ja kriiseihin varautumista koronapandemiasta ja sen hillitsemisestä saatujen kokemusten perusteella.² Arvioinnissa on huomioitava onnistuneet ratkaisut Suomesta, muista pohjoismaista, Euroopan unionista ja maailmanlaajuisesti. Arvioinnin tulee kattaa

¹ http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162272/VN_2020_17.pdf?sequence=2&isAllowed=y

²

https://vnk.fi/documents/10616/21411573/exit_ja_i%C3%A4lleenrakennusryhm%C3%A4_3_vaihe_final_23062020.pdf/b35ac2af-2437-8fa5-00ce-017e73c04491/exit_ja_i%C3%A4lleenrakennusryhm%C3%A4_3_vaihe_final_23062020.pdf?t=1593065790903

huoltovarmuus, terveysturvallisuus, normipohjan riittävyys, kriisin aikana syntyneen hyvinvointivelan kiinni kurominen, sosiaalisen kestävyysvahvistaminen, yhteiskunnan ja erityisesti julkisen hallinnon toimivuus ja demokraattisen järjestelmän kestävyys.

Tässä työssä on hyödynnetty resilienssimääritelmiä, jotka on tehty helmikuussa 2019 valmistuneessa selvityksessä ”Kokonaisturvallisuus ja resilienssi: tasot, prosessit ja arviointi”³. Selvityksen mukaan resilienssi kuvastaa yhteiskunnan kykyä säilyttää toimintakykynsä ja kehittyä, vaikka yhteiskunta altistuisi kriiseille tai häiriötekijöille. Yleistajuisessa merkityksessään resilienssi viittaa ominaisuuteen, joka parantaa yksilön, organisaation, yhteiskunnan tai muun kohteen mahdollisuuksia kestää ja sietää häiriötilanteita.⁴ Resilienssi voidaan myös ymmärtää ajallisena prosessina, joka koostuu seuraavista: välitön vastustuskyky (esim. kriittinen infrastruktuuri ja varautuminen), toimintakyvyn säilyttäminen (esim. keskeisten palveluiden jatkuvuus, kriisiapu ja henkinen kriisinsietokyky) sekä oppiva mukautuminen (esim. kyky oppia uutta ja uudistua, sosiaalinen koheesio ja luottamus instituutioihin).⁵

Suomalainen turvallisuusajattelu ja –suunnittelu on jo pitkään rakentunut poikkihallinnollisuudelle. Kokonaisturvallisuuden käsite ja toimintamalli on toiminut perusteena yhteistyölle ja sen kehittämiseksi varauduttaessa turvallisuusuhkiin, jotka ovat laaja-alaisia ja usein hallinnonalojen rajat ylittäviä. Viime vuosina resilienssi on noussut keskeiseksi tekijäksi turvallisuutta kehitettäessä.⁶

Uusien turvallisuusuhkien myötä resilienssillä on keskeinen asema turvallisuuden edistämiseksi yhteiskunnan eri tasoilla ja sitä tulee tarkastella yhteiskunnan eri osien muodostamana kokonaisuutena, kokonaisresilienssinä. Kokonaisresilienssiä tarkasteltaessa korostuu yksilö-, yhteisö- ja valtioinstituutiotason resilienssin yhteensovittaminen ja kytkökset kansainväliseen toimintaympäristöön. Kokonaisturvallisuuden kautta hahmoteltu yhteiskunnan turvallisuus ja kokonaisresilienssi sen keskeisenä osana tulee nähdä yhteiskunnan ja eri hallinnon tahoja yhdistävänä jaettuna toiminnan kohteena; se on tarkastelukehikko, joka nivoo eri toimijat yhteen turvallisuuden edistämiseksi. Kokonaisresilienssi viittaa siihen, että resilienssiä pitää tarkastella yhteiskunnan kokonaiskuvan näkökulmasta ja mahdollisimman pitkällä aikavälillä.⁷

Ekologinen resilienssi on tärkeä osa yhteiskunnallista resilienssiä. Luonnon resilienssiä vaarantavat erityisesti monimuotoisuuden jatkuva heikkeneminen ja ilmastonmuutos, erityisesti sen ääri-ilmiöiden aiheuttamat shokit luontoon ja talouteen. Edistämällä systeemistä muutosta kohti kestävää, vähähiilistä taloutta voidaan vahvistaa koko yhteiskunnan resilienssiä.

Talouden ja elinkeinotoiminnan rakenne ja mahdollisuudet toimia ovat pitkällä aikavälillä yhteiskunnan resilienssin perusta. Jos taloudellinen toiminta lamautuu yhteiskunta ei pysty säilyttämään toimintakykyään eikä toipumaan kriiseistä. Valmiuksia reagoida kriiseihin tulee jatkuvasti kehittää, mutta talouden rakenne lopulta pitkälti määrää kuinka tehokasta reagointi on, kuinka paljon resursseja niiden hallinta edellyttää ja kuinka niistä hyödytään. On tärkeää ymmärtää taloudellisten, terveydellisten, sosiaalisten ja ilmastonmuutokseen liittyvien kriisien aiheuttamien haasteiden vaikutukset talouteen. Ymmärtämällä eri kriisien mekanismit, on mahdollista arvioida markkinoiden ja talouden rakenteen

³ <http://iulkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161358/17-2019-Kokonaisresilienssi%20ja%20turvallisuus.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

⁴ Hyvönen, Juntunen, Mikkola, Käpylä, Gustafsberg, Nyman, Rättilä, Virta, Liljeroos: Kokonaisresilienssi ja turvallisuus: tasot, prosessit ja arviointi, 2/2019 VN Selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 17/2019, s. 1-2.

⁵ Ibid., s. 19-23.

⁶ Ibid., s. 1-2.

⁷ Ibid. s. 1-2, 19-23.

resilienssiä sekä vahvistaa muutosta kohti kriisinkestävämpää rakennetta. Muutoksen käynnistäminen edellyttää pitkäjänteistä ja määrätietoista analyysiä ja politiikan kehittämistä julkiselta hallinnolta.

Raportin rakenne

Raportti on jaettu kolmeen pääteemaan: 1) oikeudenmukaisuus ja yhteiskunnan päätöksentekokyky, 2) yhteiskunnan turvallisuus ja toimivuus sekä 3) sosiaalinen kestävyys, eriarvoisuuden vähentäminen ja työelämän resilienssi. Näiden teemojen alla pyritään arvioimaan niin kotimaisia kuin kansainvälisiä kokemuksia koronapandemiasta ja sen hillitsemisestä sekä tunnistamaan niistä onnistuneita ratkaisuja. Kunkin teeman alla pyritään esittämään resilienssiä vahvistavia konkreettisia toimenpidesuosituksia.

Alatyöryhmän työtä ohjaavat jälkihoito- ja jälleenrakennusstrategian tavoitteet sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävästä kasvusta sekä läpileikkaavat teemat. Poikkihallinnollisuus samoin kuin yhtymäkohdat rinnakkaisten työryhmien ja muiden relevanttien tahojen työhön huomioidaan mahdollisimman kattavasti. Alatyöryhmä tarkastelee EU-yhteistyötä sekä kansainvälisellä tasolla tapahtuvaa yhteistyötä huomioiden kansallisen tilanteen vahvat sidonnaisuudet ulkoiseen viitekehykseen. Konkreettisissa ratkaisuissa huomioidaan yhteiskunnan palvelujärjestelmän sopeutuminen kriisitilanteisiin ja kyky tuottaa palveluja kriiseistä huolimatta.

Tetävänannolla on paljon yhtymäkohtia muiden exit- ja jälleenrakennustyöryhmän alla toimivien alatyöryhmien käsittelemiin aiheisiin. Lisäksi sen työ linkittyy mm. valtioneuvoston asettaman COVID-19 -koordinaatioryhmän työhön. Työryhmä pyrkii työssään huomioimaan soveltuvin osin yhtymäkohdat välttämällä päällekkäisyyksiä.

1. Jatkossa on korostuttava kokemus oikeudenmukaisuudesta ja yhteiskunnan päätöksentekokyky

1.1 Julkisen hallinnon toimivuus

Julkisen hallinnon toimivuudessa on olennaista pystyä turvaamaan toiminnan jatkuvuus kaikissa olosuhteissa. Sekä valtionhallinnossa että kunnissa on oltava jatkuva kyky tarvittaviin muutoksiin, kyky toimia yhdessä ja kyky varmistaa toimien yhdensuuntaisuus.

Suomeen julistettiin poikkeusolot 16.3. ja eduskunta hyväksyi yksimielisesti valmiuslain käyttöönoton kaksi päivää myöhemmin. Valtioneuvoston kansliasta esiteltiin valmiuslain käyttöönottoasetukset, ja oikeusministeriö oli vastuussa lain valmistelusta. Poikkeusolot päättyivät 16.6. Valmiuslain uudistamistarpeita arvioidaan tarkemmin kriisin akuutin vaiheen jälkeen.

Koronakriisin alussa merkittävässä roolissa olivat tartuntatautilain mukaiset rajoitusmääräykset. Lainsäädännön lähtökohta on, että toimivalta on paikallista (kunnat) tai alueellista (AVI). Pandemiatilanteessa valtioneuvosto ohjasi keskitetysti aluehallinnon viranomaiset tekemään niiden alueelliseen toimivaltaan kuuluvia hallinnollisia päätöksiä. Valtakunnallisten torjuntatoimien näkökulmasta toimintamallin voidaan arvioida olleen tehokas. Paikallisia tai alueellisia tekijöitä ja toimivaltaisista viranomaisista ei kuitenkaan aina otettu tai voitu ottaa toimenpiteiden kanssa huomioon. Tässä on riski informaatio-ohjauksen laadun ja yhdenmukaisuuden ja siten myös kansalaisten yhdenvertaisen kohtelun näkökulmasta. Aluehallintovirastojen välinen koordinaatio toimi tehokkaasti. Kriiseissä on tärkeä, että toiminta perustu vahvemmin myös keskus- ja aluehallinnon yhteiselle

poikkihallinnolliselle menettelylle, jossa operatiivisen tason toimijat ovat mukana valmistelussa ja suunnitteluvaiheessa.

Valtioneuvostotasolla tilanteen hallintaan ja tilannekuvan muodostamiseen liittyvien rakenteiden on hyvä olla tehtävämääräykseltään mahdollisimman selkeät ja vähälukuiset ja rakenteen toimia samoin niin normaaliolojen kuin poikkeusolojen tilanteissa. Koordinaatiota on hyvä kehittää sellaiseksi, ettei erillisiä ad hoc -ryhmiä tarvittaisi olemassa olevien rakenteiden rinnalle. Kevään kriisi osoitti, että valtioneuvostossa kyettiin kriisitilanteessa joustavasti muodostamaan normaaleja rakenteita tukevaa, hallinnonrajat ylittävää yhteistyötä.

Kriisi- ja poikkeusolojen tilannekuvajärjestelmää voidaan kehittää koronatilanteesta kerättyjen hyvien käytäntöjen avulla. Valtioneuvoston eri toimijoilla tulisi olla käytettävissä yhtenäinen, standardisoitu ja jatkuva tilannekuvajärjestelmä. Alue- ja paikallishallinnon tilanneraportointiin ja siihen liittyvään ministeriöistä ja virastoista annettuun ohjeistukseen on liittynyt epäselvyyksiä ja päällekkäisyyksiä, mikä on kuormittanut alue- ja paikallishallinnon toimijoita. Tilannekuvan kokoamista alue- ja paikallishallinnosta tulee koordinoita tehokkaammin ennen kriisien eskaloitumista. Tilannekuvaan tulisi saada myös ajantasainen ja päivittyvä tieto eri väestöryhmien (ml. riskiryhmät) hyvinvoinnista, terveydestä ja turvallisuudesta kriisin aikana. Tietopohjan tulee mahdollistaa ajantasainen tilannekuva ja sitä kautta toiminnan tarkoituksenmukainen ohjaaminen.

Koronakriisi on tuonut esiin hallinnon siilojen tuomat rajoitteet ohjauksessa, systeemisen johtamisen ja ennakoivan hallinnon tarpeet. Esimerkiksi on syytä tarkastella nykyistä terveysvalvonta- ja kansanterveystyöjärjestelmän hajanaista hallinnollista rakennetta ja vastuiden epäselvyyttä sekä mahdollista järjestelmän reformin tarvetta. Toimintavastuista tulee saada selkeämpi yhteinen käsitys eri tasoilla. Esiin nousi myös tarve edelleen vahvistaa sosiaali- ja terveydenhuollon integraatiota ja yhteistyötä häiriö- ja kriisitilanteissa ja niihin varautumisessa.

Suomalaisen hallinnon toimivuus on kansainvälisissä vertailuissa erinomainen (mm. [Legatum Prosperity Index 2019](#)). Koronakriisi on kuitenkin vahvistanut aiempaa havaintoa siitä, että kriisien ja ongelmien pitkittyessä ja monimutkaistuesssa vanhat toimintamallit eivät riitä. Nämä keinot ovat usein hitaita, työvoimavaltaisia ja kalliita, eivätkä ne tuota ratkaisuja ilkeisiin, monimuotoisiin ongelmiin. Yhteiskunnat, järjestelmät, organisaatiot ja yksilöt ovat yhteenkietoutuneita ja keskinäisriippuvaisia. Tähän vaikuttaa vahvasti myös tietovirtojen jatkuva kasvu ja nopeatempoisuus. Yhteiskunnan resilienssin vahvistamisen ja systeemisen muutoksen tukemisen kannalta merkittävää on, että eri tahojen tekemillä toimenpiteillä voi olla laajoja vaikutuksia toisten tahojen toimenpiteisiin.

Elokuussa käynnistyy Suomessa EU-rahoituksella yhteistyössä OECD:n kanssa hanke ”valtion ennakoiva ohjaus ja systeemisen muutoksen tukeminen yhteiskunnassa”. Hanke etsii ratkaisuja edellä mainittuihin kysymyksiin. Tavoitteena on luoda dynaaminen ohjausmalli, jossa innovaatio on toiminnan ytimessä, joka mahdollistaa muutosten tuloksellisen ohjauksen ja jossa ennakointi on osa mallin perustoimintaa. Koronakriisi on nostanut esille hallintojen kansainvälisen keskinäisriippuvuuden. EU:n ja Suomen tavoitteena hankkeessa on, että malli on muokattavissa ja hyödynnettävissä myös kansainvälisesti muiden käyttöön, koska globaalissa kriisissä keskinäinen yhteistyö ja muidenkin maiden hallintojen toimivuus on tärkeää.

Kriisiajan nopea siirtymä etätöihin ja digitaalisten palveluiden käyttöön osoitti, että meillä on perusasioissa hyvä toiminnallinen kriisinsietokyky. Julkisessa hallinnossa pystyttiin siirtymään etätöihin nopeasti kaikilla soveltuvilla osa-alueilla. Infrastruktuurimme kesti hyvin kuorman kasvamisen ja osoittautui pääasiassa toimintavarmaksi. Toimintamenetelmien, osaamisen ja infrastruktuurin kehittämisen tulee olla jatkuvaa. Koronakriisi on osoittanut, että tilanteissa, joissa osalla henkilöstöä

työmäärä lisääntyy ja osalla vähenee, henkilöstövoimavaroja on pystyttävä hyödyntämään joustavammin hallinnon sisällä.

Kuntien toimintakyky on säilynyt hyvin koronakriisissä. Kriisitilanteen uhatessa kuntatalouden ja kuntien päätöksentekokyvyn suunnitelmallinen seuranta ja päätöksentekokyvyn varmistaminen ovat erityisen tärkeitä. Ajantasaisen ja oikean tiedon perusteella on mahdollista arvioida erityisten tukitoimenpiteiden, säädösmuutosten tai viestintätoimenpiteiden tarvetta. Kuntien hallintosääntöjen tulisi kattaa myös poikkeusoloissa tarvittavat menettelyt, mutta aina näin ei ole. Keväällä 2020 kuntalakiin jouduttiin lisäämään sähköiset kokoukset mahdollistava poikkeussäännös, koska sitä ei ollut mahdollistettu kaikkien kuntien hallintosäännöissä, eikä hallintosääntöä voitu muuttaa poikkeusolojen alettua.

Viranomaisten, elinkeinoelämän ja järjestöjen yhteistoiminnan ansiosta kokonaisturvallisuudesta on vahvistunut yhteistoimintamalli ja Suomen erityisvahvuus. Koronatilanteen kompleksisuus haastoi yhteistoimintamallin, ja nosti esiin vahvuuksia, mutta myös kehittämistarpeita. Vaikka malli on perustaltaan toimiva, koronakokemusten pohjalta Yhteiskunnan turvallisuusstrategian (YTS:n) päivittäminen on perusteltua.

Suomi osallistuu jatkuvasti kansainväliseen terveysturvallisuusyhteistyöhön ja tiedonvaihtoon eri mekanismien kautta, merkittävimpinä EU:n rajat ylittävien terveysuhkien seurantamekanismi ja WHO:n kansainvälisen terveyssäännösten koordinaatiojärjestelmä. Suomen pitkäjänteistä yhteistyötä maailmanlaajuisen terveysturvallisuuden vahvistamiseksi on syytä jatkaa sekä pandemioihin että muihin uhkiiin varautumiseksi, sekä osallistua yhteistyön arviointiin, kokemusten vaihtoon ja jatkokehittämiseen.

Koronakriisissä on korostunut hallinnon ja kansalaisyhteiskunnan yhteistoiminnan rooli. Julkisen hallinnon toimivuuden näkökulmasta järjestöillä on merkittävä rooli esimerkiksi koordinoitaessa vapaaehtoisten osallistumista viranomaisia tukevaan toimintaan. Koronan aikana on syntynyt monia uusia toimintamalleja, joita voidaan jatkossa hyödyntää ja edelleen kehittää yhteistyössä.

Uudet toimenpiteet

- Arvioidaan valmiuslain ja muun relevantin lainsäädännön uudistamistarpeet kriisin akuutin vaiheen jälkeen.
- Päivitetään kokonaisturvallisuuden yhteistoimintamallin (YTS) strategia.
- Luodaan valtioneuvoston toimijoille yhtenäinen, standardisoitu, jatkuva ja koko ajan voimassa oleva tilannekuvajärjestelmä. Selvitetään palvelujärjestelmän varautumisen ja nopeiden muutosten toteuttamiseksi tarvittavan ajantasaisen, poikkialueiden ja yhtenäisen tietopohjan kehittämismahdollisuudet.
- Vahvistetaan kuntien (ja tulevien sote-maakuntien) toiminnan ja talouden seurantaan valtioneuvostossa ja luodaan kriisitilanteita varten yhtenäinen päätöksenteko-, koordinaatio- ja viestintämenettelykuntia koskevien toimenpiteiden toteuttamiseksi.
- Vahvistetaan Unionin pelastuspalvelumekanismiin uusien rescEU-kriisivalmiuksien (varmuusvarastointi) kansallista suunnittelua ja koordinaatiota vastuuministeriöiden (sisäministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö) kesken.
- Tuetaan ECDC:n (European Centre for Disease Prevention and Control) ja muiden kansainvälisten kriisien ennaltaehkäisy-, ennakoimisen, ylittämisen ja jälkitoimien kannalta merkittävien instituutioiden ja asiantuntijalaitosten toimintaa ja yhteistyötä.

1.2 Yhteiskunnallinen luottamus

Suomalaisten luottamus toisiinsa ja eri yhteiskunnan toimijoihin on kansainvälisessä tarkastelussa korkealla tasolla. Finanssikriisin jälkeen luottamuksen vähentyminen poliittis-hallinnolliseen järjestelmään oli kuitenkin Suomessa suurempaa ja palautuminen hitaampaa kuin muissa OECD-maissa. Lisäksi on iso joukko niitä, joiden luottamus on vähäistä. Luottamus on korkeaa niissä yhteiskuntaryhmissä, joiden jäsenillä on korkea koulutus, hyvä terveys, optimistiset tulevaisuudennäkymät, ja järjestöosallistumista ([VM politiikkakatsaus 4/2019](#)).

Suomesta on parhaillaan käynnissä OECD:n arviointi siitä, millä eri tavoilla voidaan parhaiten tukea kansalaisten luottamusta hallinnon instituutioihin. Tärkeää on erityisesti se, miten julkinen hallinto tukee yhteiskunnan eri toimijoiden luottamusta toisiinsa. Kaikkien on voitava luottaa, että on mahdollisuus osallistua, vaikuttaa, ymmärtää ja tulla ymmärretyksi.

Osallisuus liittyy yhteiskunnallisten osallistumis- ja vaikuttamiskeinojen tuntemiseen sekä tosiasiallisiin mahdollisuuksiin ja haluun hyödyntää vaikuttamiskeinoja. Osallisuus viittaa myös kokemukseen kuulluksi tulemisesta, luottamukseen ja yhteenkuuluvuuden tunteeseen. Luottamus omiin osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksiin sekä tyytyväisyys demokratian toimivuuteen ovat Suomessa keskimääräistä korkeampaa. Suomessa on myös edelleen yksi vakaimpia puoluejärjestelmiä Länsi-Euroopassa. Myös Freedom Housen demokratiavertailussa Suomi sijoittuu maailman kärkimaiden joukkoon.

Jo vuosia on länsimaissa kuitenkin puhuttu demokratian kriisistä. Tähän kriisiin liittyy disinformaation ja demokratiahäirinnän esiintymistä sekä äänestysaktiivisuuden ja puolueiden jäsenmäärien laskua sekä osallistumisen eriarvoistumista. Jos äänestysaktiivisuuden lasku jatkuu ja kiinnostus kansalaistoimintaan hiipuu, kansanvallan uskottavuus ja luottamus päätöksenteon oikeellisuuteen ja poliittiseen järjestelmään voivat kärsiä. Tämä voi lisätä yhteiskunnallista turhautumista ja pitkällä aikavälillä toimia kasvualustana ääriliikkeiden toiminnalle.

Vapaa ja elinvoimainen kansalaisyhteiskunta rakentaa luottamusta, lisää sosiaalista pääomaa ja auttaa ottamaan laajasti huomioon eri väestöryhmiä. Toimivan demokratian kannalta on tärkeää, että järjestö- ja kansalaistoiminta on jatkossakin autonomista ja elinvoimaista, eikä sitä nähdä vain palvelutoimintana. Viranomaisten, päättäjien ja kansalaisyhteiskunnan toimijoiden välinen hyvä yhteistyö on vahvuutemme, ja siksi kumppanuuksia tulee edelleen ylläpitää ja kehittää.

Oikeusministeriön koordinoiman kansallisen demokratiaohjelman 2020-2025 puitteissa edistetään osallisuutta ja uudenlaista vuorovaikutusta, kehitetään uusia osallistumistapoja, vaikutetaan turvallisten ja oikeudenmukaisten vaalien toteutumiseen ja yhdenvertaisen osallistumisen toteutumiseen vaalien välillä. Ohjelman koordinaatioryhmä pohtii poikkeustilan ja luottamuksen vaikutuksia osallistumiseen, vaikuttamismahdollisuuksiin ja demokratian toteutumiseen.

Kuntavaalit järjestetään huhtikuussa 2021. Vaalit tulee järjestää niin, että demokraattiset vaikutusmahdollisuudet toteutuvat yhdenvertaisesti, ja kaikki voivat äänestää turvallisesti. Jos kevään 2020 kaltaisia rajoitustoimia olisi käytössä myös keväällä 2021, sillä olisi huomattava vaikutus kuntavaalien toteutukseen. Varautuminen voidaan tehdä lähtökohtaisesti nykylainsäädännön puitteissa. Jotkut merkittävämmät toimet saattaisivat edellyttää lakimuutoksia, mutta niitä ei ole suositeltavaa eikä aina mahdollistakaan tehdä enää kovin lähellä vaaleja. Äärimmäisessä tilanteessa voisi tulla harkittavaksi myös vaalien siirtäminen eteenpäin lakimuutoksin.

Kunnat ovat vaalien toimittamisessa keskeisiä vastuunkantajia. Koronavarautuminen edellyttää aiempaa suurempia henkilöresursseja, uusia materiaalihankintoja ja mahdollisesti jo tehtyjen

äänestyspaikkavalintojen uudelleen arviointia. Vaaleja koskevan viestinnän merkitys tulee entisestään korostumaan. Viestinnän avulla paitsi ohjeistetaan äänestäjiä toimimaan oikein poikkeuksellisissa oloissa toimitettavissa vaaleissa ja myös kasvatetaan heidän luottamustaan yhteiskunnan ja viranomaisten toimintaan.

Vaalikampanjointi keskittyy noin kuukauden ajanjaksoon ennen vaaleja, mutta muu puolueiden vaalitoiminta alkaa jo aiemmin. Digitaalisen kampanjoinnin merkitys on kasvanut viime vaaleissa. Erityisesti digitaalisen kampanjoinnin suhteen on hyvä huomioida myös vaalihäirintä. Tutkimukset osoittavat, että vaikka Suomessa vaalihäirintää on havaittu vielä suhteellisen vähän, äänestäjien tietoisuus sen mahdollisuudesta on varsin korkealla tasolla. On tärkeä pohtia, miten vaalihäirintää voidaan torjua ilman että samanaikaisesti kavennetaan keskeisiä liberaalin demokratian perusteita, kuten kansalaisten poliittisia oikeuksia ja avointa julkista keskustelua. Vaalihäirintä vaatii poliittiselta järjestelmältä moniulotteisen toimintastrategian. Oikeusministeriö on keväällä 2020 asettanut vaalivarautumisen yhteistyöryhmän, jonka tehtävänä on muun muassa seurata vaalihäirintään ja vaalien turvallisuuteen liittyvää kansainvälistä keskustelua ja kehitystä kansallisten vaalien välillä. Vaalijärjestelmän kokonaisuus vaalitietojärjestelmä mukaan lukien on 2020 lisätty osaksi yhteiskunnan kriittistä infrastruktuuria.

Jotkut toimijat pyrkivät lisäämään epäluottamusta, häiritsemään yhteiskunnan toimintaa ja kärjistämään sen ilmapiiriä levittämällä valheita tai puolitotuuksia. Kun viranomaiset viestivät aktiivisesti toiminnastaan ja suunnitelmistaan eri kohderyhmille, vältetään tilanne, että joku muu tekee sen nakertaen tarkoituksella tai tarpeettomasti luottamusta viranomaiseen ja viranomaisten viestintään. Oikeus kritisoida viranomaisen tai virkamiehen toimintaa on eri asia kuin toiminnan tarkoituksellinen haittaaminen tai häirintä. Tulevaisuudessa toden ja valheen erottaminen toisistaan tulee entistä vaikeammaksi. Tämän vuoksi on tärkeää, että yhteistyötä ja väestön tietoisuutta vaikuttamisesta ja sen eri muodoista, toimijoista, keinoista ja metodeista lisätään. Kyky toimia nykyisessä informaatioympäristössä on jokaisen keskeinen kansalaistaito.

Oikeusministeriö koordinoi kansallista hyvien väestösuhteiden ohjelmaa. Ohjelman toimintasuunnitelma valmistuu vuonna 2020 ja toimintasuunnitelman toimeenpanossa huomioidaan poikkeusajan vaikutukset osallisuuden kokemukseen, yhteenkuuluvuuden tunteeseen ja luottamukseen.

Vähemmistöryhmien osallisuuden vahvistamisen näkökulmasta toimiva ja luotettava tiedonvälitys nousi keskeiseen rooliin poikkeustilan aikana. Koronapandemia toi myös esille Suomessa, Euroopassa ja globaalisti vähemmistöryhmien olevan muita ryhmiä heikommassa asemassa tartunnalta suojautumisessa. Omakielistä tiedotusmateriaalia tuotettiin eri tahojen (viranomaiset, järjestöt, uskonnolliset yhteisöt) toimesta monikanavaisesti. Koordinaation haasteet leimasivat monikielistä (ml. viittomakieli) viestintää koronakriisin alkuvaiheessa. Monikielinen viranomaisviestintä käynnistyi viiveellä, ja myös valmiuslain käyttöönottoa koskeva samanaikainen kriisitiedottaminen suomen ja ruotsin kielellä takkusi. VNK:n yhteyteen perustetun eri ministeriöiden viestijöiden monikielisen viestinnän koordinaatioryhmän toiminta koettiin tarpeelliseksi. Omakielistä tietoa Suomessa asumisesta kokoavasta www.infopankki.fi -palvelusta ja sen sosiaalisen median kanavista muodostui eri hallinnonalojen koronatiedottamista omakielisenä kokoava verkkosivu, joka koettiin tarpeelliseksi.

Jotta kriiseistä selvittää mahdollisimman vähin vaurioin, on oleellista, että kaikilla on mahdollisuus ymmärtää ohjeet ja noudattaa niitä. Selkokeskuksen uusimman tarvearvion mukaan selkokieltä tarvitsee Suomessa 11–14 % väestöstä. Kokemus on, että selkosuomen ja selkoruotsin sekä selkokielisyydessä opastavan Selkokeskuksen parempi hyödyntäminen olisi säästänyt omakielisen viranomaisviestinnän tarvetta ja resursseja.

Tiedonvälitystä tapahtuu myös epävirallisesti yhteisöjen sisällä (sosiaalinen media, uskonnolliset yhteisöt, järjestöt yms.), joten yhteisöille kohdistettu viestintä ja tätä myötä yhteisöjen osallistaminen on osoittautunut tehokkaaksi tavaksi tavoittaa joitain väestöryhmiä.

Onnistuneen viestinnän tueksi on tärkeää sopia yhteiset strategiset perusviestit. Erityisesti tartuntatautilanteissa on tarkoituksenmukaisinta, että tieto tartuntataudista, sen ennaltaehkäisystä ja mahdollisista yleisistä rajoittamistoimenpiteistä tuotetaan keskitetysti monikielisyys ja -kanavaisuus varmistuen. Näin ollen kunnat ja kuntayhtymät voivat keskittyä viestinnässään omille kuntalaisille kohdistettuun tietoon paikallisista palveluista ja mahdollisista erityisjärjestelyistä. Ajantasaista tiedonvälitystä tulee toteuttaa läpileikkaavasti kaikissa palveluissa. On huomioitava, että yhteiskunnassa on ihmisiä, joille tieto on mahdollista välittää vain henkilökohtaisissa vuorovaikutustilanteissa. Tämä edellyttää kohtaavan ja jalkautuvan työn turvaamista. Viranomaisviestinnän lisäksi myös median rooli on keskeinen. Kriisitilanteissa on tärkeää korostaa vastuullisen viestinnän periaatteita, jotta kyetään varmistamaan väestön riittävä valmiustaso, mutta ei kuitenkaan aiheuteta ylimääräistä stressiä ja huolestuneisuutta. Viimeisimpien THL:n kyselyjen perusteella tähän on jatkossa tarpeen kiinnittää huomiota.

Luottamus viranomaisiin on tutkimusten mukaan Suomessa vankka myös maahanmuuttajataustaisten ryhmien kohdalla. Viranomaisten on tärkeää pitää yllä jatkuvaa vuoropuhelua vähemmistöryhmiin luottamus pääoman rakentamiseksi. Sen pohjalta kriisitilanteet on helpompi ratkaista yhdessä. Yksittäisiä vähemmistöryhmiä koskevaa viestintää tulee toteuttaa harkiten leimautumisen välttämiseksi ja rakentavan dialogin varmistamiseksi.

Eri väestöryhmien yhteiskunnallisen osallisuuden ja kuuluvuuden kokemuksissa on ollut suuria eroja jo ennen poikkeustilaakin, ja poikkeustila kärjisti syrjäytymisvaarassa olevien henkilöiden yksinäisyyttä ja eristyneisyyttä entisestään. Jotta suhteellisesti heikompiosaisten tilannetta voidaan parantaa, tekemällä heidän kannaltaan oikeanlaisia muutoksia on ihmisten erilaisten elämäntilanteiden ja kokemusten eroja saatava näkyviksi. Dialogit ovat tähän vaihtoehto niille, joilla ei ehkä ole enää luottamusta muihin osallisuusmuotoihin

Uudet toimenpiteet

- Vahvistetaan valtioneuvoston viestintää. Varmistetaan viranomaisten viestinnän yhdenmukaisuus erityisesti ohjeistusten ja linjausten osalta. Kehitetään koordinaatiota ja yhteistyötä selkokielisen tiedon määrän ja osaamisen vahvistamiseksi.
- Varmistetaan demokraattisen järjestelmän toimivuus ja parannetaan vaalien resilienssiä kriisitilanteissa lisäämällä varautumissuunnittelua. Varaudutaan kuntavaaleihin viranomaisyhteistyössä ja tuetaan puolueita digitaalisen kampanjoinnin turvallisessa toteuttamisessa. Poliittikkavalmistelun avoimuutta, yhteiskehittämistä ja dialogia lisätään. Vahvistetaan kansalaisten osallistumismahdollisuuksia.

2. Nyt koettu ei ollut Suomen historian viimeinen kriisi: Yhteiskunnan turvallisuus ja toimivuus

Sisäisen turvallisuuden määritelmän mukaan sisäinen turvallisuus koostuu niistä yhteiskuntamme ominaisuuksista, joiden johdosta väestö voi nauttia oikeusjärjestelmän takaamasta turvasta ilman rikollisuudesta, häiriöistä, onnettomuuksista tai suomalaisen yhteiskunnan tai kansainvälistyvän

maailman ilmiöistä ja muutoksista johtuvaa pelkoa ja turvattomuutta. Tämän määritelmän mukaisesti sisäinen turvallisuus koostuu neljästä osa-alueesta, jotka ovat turvallisuuden tunne, rikollisuus, tapaturmat ja onnettomuudet sekä yhteiskuntarauha ja vakaus.

Juurisyyllä tarkoitetaan niitä yhteiskunnan ja väestön olosuhteita ja ominaisuuksia, jotka vaikuttavat siihen, millaisia turvallisuusongelmia syntyy ja miten paljon. Näitä ovat esimerkiksi ihmisten hyvinvointi, päihteiden käyttö, koulutus, toimeentulo, mielenterveys, osallisuus ja lasten kasvuolosuhteet.

Koronaviruksen kaltaisten eläinperäisten virusten ihmisiin leviämisen juurisyytä ovat luonnonympäristöjen tuhoutuminen, luonnon monimuotoisuuden hupeneminen ja luonnonvaraisten eläinten kauppa. Luonnonympäristöjä suojelemalla saavutetaan eläinperäisten tautien leviämisen ennaltaehkäisyä lisäksi myös muita yhteiskuntien kriisinsietokykyä vahvistavia hyötyjä, kuten hillitään ilmastonmuutosta ja sen kielteisiä vaikutuksia sekä suojellaan luonnon monimuotoisuutta.

Lisäksi on huomioitava, että myös muunlaiset kriisit ovat mahdollisia. Esimerkiksi Suomen lähialueen turvallisuustilanne ja kiristynyt kansainvälinen turvallisuustilanne säilyvät jännittyneinä. Suurvaltakilpailu ja pandemiakriisin hyväksikäyttö eri toimijoiden omiin tarkoitukseen saattaa lisätä vastakkainasetteluja ja heikentää entisestään turvallisuustilannetta.

2.1 Taloudellinen resilienssi

Taloudellinen resilienssi tarkoittaa markkinoiden kehitykseen joustavasti reagoivaa tai markkinoita muokkaavaa toimintamallia. Kriisitilanteessa on kyettävä ylläpitämään uusiutumisen dynamiikkaa, joka mahdollistaa korkean tuottavuuden tason säilyttämisen. Pandemia osoitti tarpeen vahvistaa taloudellista resilienssiä uudistamalla talouden rakenteita, kestävä kehitys sekä ilmasto- ja luonnon monimuotoisuustavoitteet huomioiden.

Talouden rakenneuudistuksen ja elvytystoimien tulee tukea Suomen hiilineutraaliustavoitetta vuoteen 2035 mennessä sekä siirtymää kohti fossiilivapaata hyvinvointiyhteiskuntaa. Näitä koskevat toimenpide-ehdotukset kuvataan Kansainvälinen talous, kilpailukyky ja vihreä kasvu –työryhmän raportissa.

Riittävän tasoinen ja kattava toimeentuloturvajärjestelmä⁸ vahvistaa myös taloudellista resilienssiä kriisiaikana. Toimeentuloturva on osaltaan tukenut sitä, että kuluttajasektorin kysyntäkriisi ei ole Suomessa laajentunut pääasiassa palvelualaa pidemmälle. Kriisivaiheen pitkittyessä ja talouden epävarmuuden levitessä tämä vaikutus kuitenkin todennäköisesti heikentyy.

Yritysten toiminta uudistuu usein kriisien ja luovan tuhon kautta. Lyhyellä aikavälillä tämä tarkoittaa harkintaa, mitä toimintaa kannattaa tukea ja mitä ei. Pandemian talous- ja työllisyysvaikutukset osuivat ensi vaiheessa ennen kaikkea kotimarkkinoilla toimiviin palvelualan yrityksiin. Julkisen vallan tukitoimien tavoitteena olikin tukea yritysten maksuvalmiutta julkisen vallan asettamien sulkutoimien ylitse ja estää turhien konkurssien ja työttömyyden nopea kasvu. Tarkoituksena oli tukea väliaikaisissa talousvaikeuksissa olevia yrityksiä ja helpottaa yrittäjien ja työntekijöiden asemaa lomautustilanteissa sekä tukea elinvoimaisten yritysten kehittämistä nopeasti kriisin jälkeen. Toistaiseksi vireille pantujen

⁸ Sosiaaliturvalla tarkoitetaan kokonaisuutta, joka sisältää raha- ja luontoisetuudet sekä erilaiset terveys- ja sosiaalipalvelut. Toimeentuloturvalla tarkoitetaan sosiaaliturvan riskiperusteisia rahaetuuksia, joilla turvataan ihmisen rahallinen toimeentulo, jonkin riskin kohdatessa ihmistä.

konkurssien määrä ei ole kasvanut viime vuoteen verrattuna ja työttömyyden kasvua on pystytty patoamaan lomautusjärjestelyillä.

Kriisi nosti esiin neuvonta- ja tukipalveluiden tarpeen erityisesti tilapäisiin talous- ja maksuvaikeuksiin joutuneiden yrittäjien ja yritysten osalta. Kevään aikana syntyneiden hyvien kansallisten ja alueellisten toimijoiden yhteistyöhön rakentuvien toimintamallien kehittämistä tulisi jatkaa.

Finanssikriisin jälkeen laaditut pankkijärjestelmän kriisinsietokykyä vahvistaneet sääntelyuudistukset osaltaan edesauttoivat pankkien kykyä jatkaa yritysten luotonantoa koronakriisin ensimmäisen aallon ylitse. Toisaalta on selvää, että järjestämättömien luottojen kehitys näkyy pankkien taseissa vasta viiveellä ja vasta syksymmällä nähdään, missä määrin koronakriisi tulee syömään pankkien taseisiin kerrytettyjä tappiopuskureita.

Hyvinvointiyhteiskunnan perusrakenteet ovat Suomessa kuntien järjestämisvastuulla. Siksi on erityisen tärkeää kiinnittää huomiota aluetalouden toimivuuteen, kriisinsietokykyyn ja toipumiskykyyn.

Globaali tuotantojärjestelmä voi parhaimmillaan olla tehokas, joustava ja skaalautusmiskykyinen, mutta koronakriisi osoitti sen haavoittuvuuden. Konkreettisimmin asetelma näkyi suojavälineissä. Tuotannon kansainvälisten arvoketjujen katkeaminen nosti esiin kansallisen tuotannon merkityksen. Globaalisti hajautuneisiin arvoketjuihin liittyviä riskejä voidaan pyrkiä vähentämään maanosittain tai maatasolla⁹. Suomen elinkeinoelämä on riippuvainen globaaleista arvoketjuista ja niiden häiriöihin tulee varautua ennakoivasti. Arvoketjujen monipuolistamista ja läpinäkyvyyttä edistävät politiikka-aloitteet tukevat tätä tavoitetta. Suomen oma rooli globaalissa taloudessa on määriteltävä: kaikkea ei kannata valmistaa ja kriittisten tuotannonalojenkin koko arvoketjun kotimaistaminen on haasteellista ja kannattamatonta.

Talouden resilienssin näkökulmasta tulee varmistaa, että myös arvonluonnin ja pitkävaikutteisen kilpailukykyyn kriteerit täyttyvät. Yritysten, jotka aidosti kytkevät vastuullisuuden periaatteet strategiaansa, ovat nyt vahvoilla liiketoiminnan laajentamista silmällä pitäen³. Myös asiakkaiden ja kuluttajien käyttäytymisen muutokset vaikuttavat.

Globaali talous tulee siirtymään resurssi-intensiivisestä käytöstä kestäväen kehityksen suuntaan. Arvioitava on, miten Suomessa naapurimaihin verrattuna hitaasti kehittynyt palvelujen ja aineettomaan pääomaan perustuva arvonluonti kehittyy. On panostettava uusiutumiseen ja markkinoilla menestymiseen. Sujuva ja innovaatiomyönteinen sääntelypohja on yksi talouden uudelleenrakentumista vauhdittava tekijä.

Vientiteollisuus tarvitsee korkeatasoiset ja toimintavarmat kuljetusyhteydet ulkomaille. Erityisesti merikuljetusten merkitys on suuri. Koronakriisin aikana tavarakuljetukset ovat toimineet melko hyvin. Keskeistä on huolehtia koko kuljetusketjun toimivuudesta. Viennin tukemista kriisitilanteissa käsitellään tarkemmin Kansainvälinen talous, kilpailukyky ja vihreä kasvu -ryhmän raportissa.

EU-tason toimet talouden ja rahoitusjärjestelmän tukemiseksi koronaepidemian levitessä jakautuvat 1) lainainstrumenteista koostuvaan turvaverkkoon, 2) EKP:n päättämiin mittaviin tukitoimiin ja 3) ns. elpymisvälineeseen. Rahoitusjärjestelmän resilienssiin näistä liittyy suoraan Euroopan investointipankin perustama EU Covid-19 -takuurahasto, joka omistajavaltioiden myöntämän valtioneuvoston turvin turvaa rahoitusta pandemian vuoksi rahoitusvaikeuksia kohtaaville yrityksille. Takuurahastolla tavoitellaan noin 200 miljardin euron yritysrahoituksen mobilisointia. Myös globaalitasolla kansainväliset

⁹ Tästä enemmän ks. Aki Kangasharjun kirjoitus Tulevaisuusvaliokunnan julkaisussa 1/2020 s. 78

rahoituslaitokset lisäsivät kriisin aikana nopeasti rahoituksen tarjontaa sekä kehittivät uusia toimintamuotoja kriisin haittavaikutuksien torjumiseksi ja lieventämiseksi.

EU- ja globaalitason toimenpiteet ja kansainvälisten rahoitusmarkkinoiden myönteiset reaktiot niihin osoittavat, kuinka tärkeää kriisitalanteessa on se, että julkisen talouden, yritysten ja rahoitusjärjestelmän riskipuskurit ovat riittävän suuria kriisiin tultaessa. Vain siten yrityksillä itsellään on pelivaraa, jolla päästä akuutin kriisin ylitse ja julkisella vallalla mahdollisuus päättää tukitoimista, jotka ovat nopeita, oikein kohdistettuja, väliaikaisia ja mittaluokaltaan niin suuria, että ne riittävät vakuuttamaan rahoitusmarkkinat negatiivisten kierteiden pysäyttämiseksi. Mittavista elvytyspaketeista ei kuitenkaan pidä tulla pysyviä, tuotavuutta ja kilpailukykyä hidastavia markkinahäiriöitä ja epäsuhtaisia kehittämisen pidäkkeitä.

Euroopan komissio käynnisti kesäkuussa kauppapoliittisen tarkastelun, jossa pyritään määrittelemään EU:n kauppaja- ja investointipolitiikan suuntaviivat tuleville vuosille. Päivitetyn strategian on tarkoitus olla vastaus siihen, miten kauppapolitiikalla voidaan edistää EU:n ripeää ja kestävästä elpymistä.

Koronakriisin aikana rajaliikenteen rajoitusten takia ulkomaisen työvoiman pääsy ulkomailta Suomeen vaikeutui oleellisesti. Tämä on heijastunut etenkin niissä yrityksissä ja toimialoilla, joilla ulkomaisen työpanoksen merkitys on suurin. Huoltovarmuuden ja tiettyjen toimialojen toiminnan kannalta kriittisen ulkomaisen työvoiman maahantulo kuitenkin pyrittiin varmistamaan myös poikkeusoloissa.¹⁰

Esimerkiksi maa- ja metsätaloudessa työskentelee vuosittain noin 20 000 ulkomaalaista kausityöntekijää. Työvoimatilanne on rajaliikenteen rajoituksiin nähden ollut hyvä, mutta kausityöntekijöiden saatavuus on turvattu jatkossakin. Lisäksi olisi nykyistä ketterämmin kyettävä turvaamaan myös ei-huoltovarmuuskriittisten kansainvälisten erityisasiantuntijoiden maahantulo. Näiden korkean lisäarvon high-tech-työtehtävien positiiviset työllistävät kerrannaisvaikutukset tulisikin huomioida osana talouden elvytystoimia.

Kansainvälisten tietoliikenneyhteyksien varmistaminen ja kehittäminen edellyttävät sekä kansallisia toimenpiteitä että kansainvälistä yhteistyötä. Mm. pankki ja muut rahoitusmarkkinapalvelut ovat hyvin riippuvaisia ulkomaisesta palveluntarjonnasta ja katko ulkomaisissa palveluissa voisi katkaista maksu- ja arvopaperiliikenteen Suomessa. Nyt riski ei realisoitunut, mutta sen toteutumista ei voi sulkea pois. Kansallinen kyvykyys rahoitusmarkkinapalveluiden tarjonnalle tulisi palauttaa hallitusohjelman ja yhteiskunnan turvallisuusstrategian linjausten mukaisesti¹¹.

Viestintäverkkojen kattavuudessa ja nopeudessa on edelleen alueellisia eroavaisuuksia, minkä vuoksi on tarpeen edistää nopeiden yhteyksien rakentumista kaikkialle Suomeen. Koronapandemian aikana tiedonsiirtokapasiteettia riitti kaikille, eikä rajoituksia tarvittu. Keskeistä on kuitenkin jo ennen seuraavia kriisejä tunnistaa, mitkä yhteiskunnan ja elinkeinoelämän toiminnot ovat sillä tavoin kriittisiä, että niiden tietoliikenneyhteydet on varmistettava kaikissa oloissa.

Uudet toimenpiteet

¹⁰ Arviota huoltovarmuuden kannalta akuuteista ja toimialan toiminnan kannalta kriittisistä työtehtävistä on tehty ministeriöiden yhteisessä 25.3.2020 asetetussa viikamiestyöryhmässä.

¹¹ Ks. PMI Marinin hallituksen ohjelma, Turvallinen oikeusvaltio Suomi/Yhteiskunnan kokonaisturvallisuus, s. 80, Yhteiskunnan turvallisuusstrategia 2017, s. 35, VM:n työryhmämuistio 23/2018: <https://vm.fi/julkaisu?pubid=27401>

- Tehdään analyysi siitä, mitkä toimialat ovat Suomen taloudellisen resilienssin kannalta kaikista kriittisimpiä eli aloja, jotka haavoituessaan vievät mukanaan Suomen taloudellisen kestävyys- ja selviytymisen kannalta olennaisia rakenteita. Analysoidaan millaisia politiikkavälineitä tulisi käyttää erilaisissa kriiseissä taloudellisen resilienssin vahvistamiseksi.

2.2 Huoltovarmuus

Huoltovarmuudella tarkoitetaan väestön toimeentulon, maan talouselämän ja maanpuolustuksen kannalta välttämättömän kriittisen tuotannon, palvelujen ja infrastruktuurin turvaamista vakavissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Suomen huoltovarmuus perustuu yhteiskunnan ja talouden luontaisiin rakenteisiin ja toimintaan sekä kytkeytyy voimakkaasti poliittisiin ja talouselämän muutoksiin kansainvälisessä toimintaympäristössä. Painopiste on ennakoivissa toimissa.

Huoltovarmuuden takaamisessa nykyiset arvo- ja toimitusketjut ovat osoittautuneet kriisitilanteessa haavoittuviksi useissa EU-maissa. Useat maat ovat olleet huolissaan riippuvuudesta muiden maiden tuotannosta muun muassa lääkkeissä ja niiden raaka-aineissa. Huoltovarmuuskriittisten yritysten toimintaedellytysten ja toimitusketjujen varmistaminen edellyttää kotimaahan kohdennettuja hankintoja ja muita tukitoimia. Käytännössä arvoketjujen muovaaminen voi olla haastavaa, ja se perustuu ensisijaisesti yritysten liiketoiminnallisiin päätöksiin.

Koronapandemian kokemusten perusteella huoltovarmuustoiminnan onnistuneita ratkaisuja ovat olleet esimerkiksi (a) tilannekuvan kokoaminen ja jakaminen kriisin huoltovarmuusvaikutuksista yhteistyössä elinkeinoelämän kanssa sekä tätä tukeva analyysi- ja ennakointityö, (b) tappiokorvausmuotoisen tukinstrumentin ylläpitäminen kriittisen merirahdin turvaamiseksi, (c) kriisiä edeltävinä vuosina jatkuvasti ylläpidetty huoltovarmuusorganisaation harjoitustoiminta jatkuvuudenhallinnasta ja häiriöiden kerrannaisvaikutusten tunnistamisesta yli toimialarajojen sekä (d) toimialojen omaehtoisen varautumisen ja ohjeistuksen tukeminen.

Huoltovarmuuden koko keinovalikoimaa on syytä kehittää tavoitteellisesti siten, että materiaallinen varautuminen ja arvoketjujen jatkuvuudenhallinta tukevat toisiaan. Materiaalisen varautumisen tavoitteiden on syytä perustua yhteiskunnan kriittisten toimintojen turvaamisen kannalta velvoittavaan autonomiseen kykyyn tuottaa tiettyjä tuotteita ja palveluja kaikissa olosuhteissa. Materiaalinen varautuminen ei kuitenkaan ole kaikilta osin mahdollista, eikä se ole aina kustannustehokas vaihtoehto.

Kansainvälisessä yhteistyössä ja EU-tason toiminnassa korostuvat tarve laajaan globaaliin yhteistyöhön ja tarve luotettavien kumppanien kanssa tehtävään, yhteisiin kykyihin perustuvaan yhteistyöhön. Yhteismarkkinoista huolimatta EU:lla ei ole ollut omaa yhteistä huoltovarmuuspolitiikkaa. Pohjoismaisen yhteistyön näkökulmasta esimerkkinä voidaan mainita lääkehuoltoon liittyvät kysymykset.¹² Lisäksi Ruotsin kanssa tehtävää siviilivalmiuden ja huoltovarmuuden yhteistyötä tulisi kehittää jo sovittujen yhteistyörakenteiden ja tavoitteiden pohjalta. Globaalitasolla huoltovarmuusnäkökulmaa on mahdollista edistää esimerkiksi YK:n alaisten järjestöjen ja OECD:n puitteissa.

¹² Ks. tarkemmin huhtikuussa 2020 julkaistu Suomen, Norjan ja Ruotsin varautumistoimijoiden yhteinen selvitys Critical Nordic Flows, joka kokoaa yhteen tilannekuvaa ja kehitysehdotuksia pohjoismaisen varautumisyhteistyön tiivistämiseksi ja syventämiseksi: <http://cdn.huoltovarmuuskeskus.fi/app/uploads/2020/04/21161811/Critical-Nordic-Flows.pdf>

Digitalisaatio ja kyberturvallisuus: Yksi koronapandemian seurauksista on ollut digitalisaation hyppäksenomainen laajentuminen läpi koko yhteiskunnan. Lisääntyvä riippuvaisuus tietoverkoista tuo mukanaan omat haavoittuvuutensa. Tulevaisuudessa 5G-verkot muodostavat yhden yhteiskunnan perusrakenteista. Häiriöt tai vihamielinen toiminta tietoverkoissa voivat vaikuttaa tiedon välittämiseen, tiedon eheyteen, liikenteen toimivuuteen ja yhteiskunnan toimintakykyyn varsinkin kriisitilanteessa.

Kyberturvallisuutta vahvistavia toimia on linjattu valtioneuvoston periaatepäätöksessä Kyberturvallisuusstrategia 2019¹³. Koronapandemian vaikutukset tulee huomioida kattavasti strategian toimeenpanoa varten valmisteltavassa kyberturvallisuuden kehittämisohjelmassa.

ICT-laitteiden saatavuuden globaalit haasteet vaikuttavat pitkään jatkuessaan viranomaisten kykyyn hoitaa lakisääteisiä tehtäviään, sillä riippuvuus asianmukaisista työvälineistä on kasvanut digitalisaation myötä. Jo kevään 2020 aikana nousi ilmiöksi useiden laiteoimittajien vaikeudet toimittaa sopimusten mukaisia perustyövälineitä.

Sotilaallinen huoltovarmuus: Sotilaallisessa huoltovarmuudessa korostuu tärkeimpien suorituskykyjen operatiivisen toimintakyvyn turvaaminen. Suomessa puolustusteollisuuden yritykset kykenevät huolehtimaan turvallisuusviranomaisten välittömistä tarpeista, mutta se voi edellyttää projektien ja tilausten priorisointia.

Kansainvälisten huoltovarmuussopimusten merkitys kasvaa. Euroopan unionissa huoltovarmuuden parantamiseen keskityttäneen jatkossa enemmän. Puolustusaloitteita hyödynnetään kriisin edellyttämien suorituskykyjen kehittämisessä. Nordefcon puitteissa kehitetään yhteistyötä huoltovarmuuden ja kokonaisuunpuolustuksen saralla. Pohjoismaat pyrkivät vahvistamaan asevoimien resilienssiä pääosin kansallisilla toimilla.

Pelastustoimi: Pelastustoimen valtakunnallista järjestelmää, sen suorituskykyä ja niiden hallintaa, on kehitettävä siten, että ne muodostavat kaluston, välineistön ja muun muassa logististen järjestelyiden sekä näihin liittyvän huoltovarmuuden osalta valtakunnallisesti koordinoitavissa ja tarvittaessa johdettavissa olevan kokonaisuuden, joka vastaa tunnistettuihin ja muihin yllättäviinkin riskeihin sekä valtakunnallisiin suorituskykyvaatimuksiin.

Elintarvikehuolto (One Health -kehys): Elintarvikehuolto on riippuvaista elintarvikeketjun jokaisen toimialan, alkutuotannon, elintarviketeollisuuden ja päivittäistavarakaupan kyvykkyydestä jatkaa toimintaansa kaikissa tilanteissa.

OECD:n tehtyjen havaintojen perusteella useimmissa maissa kriisin aikana pullonkaulana ovat olleet (vieras-)työvoimaan ja sekä kuljetuksiin liittyvät logistiikkakysymykset. Vaikka kysyntä muuttui todella nopeasti ja radikaalisti, pääsääntöisesti ruokaketjut ovat todistaneet olevansa resilienttejä ja joustavia.

Edessä on siirtymä maatalouspolitiikasta ruokapolitiikkaan. Toukokuussa 2020 julkaistut EU:n biodiversiteettistrategia ja Pelloilta pöytäään -strategia viitoittavat tietä kohti kestävästä ruokajärjestelmästä. Komissio laatii vuoden 2021 aikana valmiussuunnitelman EU:n elintarvikehuollon ja -turvan varmistamiseksi kaikissa kriisitilanteissa ja vuonna 2023 ehdotuksen kestäviä ruokajärjestelmiä koskevasta lainsäädäntökehuksesta.

¹³ <https://valtioneuvosto.fi/paatokset/paatos?decisionId=0900908f80655af5>.

'One Health' eli 'Yhteinen Terveys' -lähestymistapa painottaa ihmisten, eläinten ja ympäristön terveyden yhteyttä toisiinsa sekä tarvetta tehdä yhteistyötä eläimistä ihmisiin leviävien tautien, zoonosien, ehkäisemiseksi ja torjumiseksi ihmisillä ja eläimillä. Suomessa One Health -lähestymistapa on huomioitu monin eri tavoin. Tiivistämällä eri hallinnonalojen välistä yhteistyötä ja edistämällä lähestymistavan kansainvälistä käyttöönottoa voidaan tarjota työkaluja eläinperäisten sairauksien ja pandemioiden leviämisen ehkäisyyn.

Sosiaali- ja terveydenhuolto: Kansallisen huoltovarmuusjärjestelmän tehtävänä on sosiaali- ja terveydenhuollon näkökulmasta edistää suojavarusteiden, lääkkeiden, lääkinnällisen hapen, diagnostisten- ja hoitotarvikkeiden sekä lääkinnällisten laitteiden saatavuutta ja huoltoa. Koronapandemia on vaikuttanut näiden materiaalien saatavuuteen ja toimitusvarmuuteen. Suomen kansallisen resilienssin näkökulmasta erittäin tärkeää on suojavälineiden tuotannon käynnistäminen ja sen jatkuvuuden turvaaminen.

Pirstaloituneessa palvelujärjestelmässä palveluja tuottavien eri toimijoiden huoltovarmuuteen liittyviä vastuita on tarkennettava. Monituottajamalli edellyttää jatkossa huoltovarmuuden näkökulman ottamista ja sopimuskäytäntöjen yhtenäistämistä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestäjien ja tuottajien välille.

Valtakunnallisissa kriiseissä hankintavastuiden ohella korostuu ajantasaisen tilannekuvan ja johtamisen merkitys. Sosiaali- ja terveydenhuollon materiaalisen valmiuden kansallinen koordinaatioryhmän perustaminen ja yhteistyön tiivistäminen Huoltovarmuuskeskuksen ja viiden yliopistollisen sairaalan hankintayksiköiden välillä on ollut ratkaiseva tekijä ajankohtaisen materiaalisen tilannekuvan saamisessa.

Kansallisen huoltovarmuuden vahvistaminen edellyttää jatkossa myös sekä EU-tasoisesta että pohjoismaisen yhteistyön tiivistämistä hankinnoissa, logistiikassa ja varastoinnissa.

Uudet toimenpiteet

- Määritellään sosiaali- ja terveydenhuollon huoltovarmuuden keskeiset painopisteet ja kansallinen koordinaatio.
- Kehitetään eurooppalaista huoltovarmuusyhteistyötä vaarantamatta sisämarkkinoiden häiriötöntä toimintaa ja avointa kansainvälistä kauppaa. Rakennetaan pohjoismaisia huoltovarmuuden yhteistyömalleja sosiaali- ja terveydenhuollossa sekä kehitetään muuta pohjoismaista varautumisyhteistyötä.
- Luodaan strateginen lähestymistapa materiaaliseen varautumiseen sekä kehitetään kriittistä omavaraisuutta.

2.3. Palvelujärjestelmän resilienssi

Koronakriisin aikana keskeistä on ollut palvelujärjestelmän kyky mukautua ja hyödyntää saadut opit toiminnan kehittämisessä. Yhteiskunnan tarjoamilla palveluilla on merkittävä vaikutus turvallisuuden tunteelle, mikä on perustavanlaatuisen tekijä kokonaisresilienssin kannalta. Järjestelmien tulee olla kokonaisturvallisuusmallin mukaisesti joustavia ja muunneltavissa vastaamaan erilaisiin kriisitilanteisiin, sillä seuraava laajamittainen kriisitilanne voi olla muu kuin pandemia. Koronakriisin aikana luodut toimintamallit ovat monistettavissa samankaltaisiin kriisitilanteisiin, joissa ihmisten välistä fyysistä vuorovaikutusta tulee välttää ja joissa tietoliikenneyhteydet ja sähköverkko toimivat. Panostuksia

tarvitaan kuitenkin työvälineiden ja niiden yhtenäisyyden kehittämiseksi. Kehittämistarpeiden arviointi perustuu koronakriisin aikana tehtyihin viranomaishavaintoihin sekä jo ennen koronakriisiä havaittuihin palvelujärjestelmän kriisinsietokyvyn kehittämistarpeisiin.

Palvelujärjestelmän resilienssin kannalta merkittävin pitkän tähtäimen tekijä on talouden kantokyky. Koronaepidemian aikana saadut kokemukset asiain siirtymisestä vahvemmin digitaalisiin palveluihin tulee hyödyntää ja pyrkiä edelleen vähentämään tarvetta käyntiasioinnille sekä varmistaa, etteivät uudet teknologiaa hyödyntävät toimintatavat lisää eriarvoistumista yhteiskunnassa (Exit 2-ryhmä). Samalla on huomattava, että varautuminen vaihtoehtoisilla palveluntuottamisen kanavilla voi aiheuttaa kustannuksia. Palvelujärjestelmän resilienssin kehittämisessä tuottavuudesta voidaan huolehtia siten, että priorisoidaan väestön hyvinvoinnin ja yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen ylläpidon kannalta kriittiset palvelut ja niihin liittyvä palvelujärjestelmät.

Sähköisten asiointipalveluiden (digitaalisten palveluiden) merkitys ja kehittämistarpeet nousivat kevään aikana voimakkaasti esiin. Olemassa ollut monikanavainen palvelurakenne mahdollisti suuressa osassa palveluita nopean asiain siirtämisen sähköisten palveluiden tai puhelinasioinnin avulla tapahtuvaksi. Monikanavaisessa palvelujärjestelmässä on olennaista toimiva perusinfrastruktuuri, verkkopalvelujen ja sähköisen asiain toimivuus ja kattava palveluvalikoima sekä asiakasyhteydenottoihin vastaaminen ja edelleen ohjaus. Yksi kriittinen menestystekijä on, että palvelukanavat ovat yhteensopivia ja toimivia. Asiakastietojen tulee liikkua saumattomasti palvelukanavien välillä. Koronakriisi haastoi merkittävältä osin tätä lähtökohtaa.

Niille asiakkaille, jotka tarvitsevat lähipalvelua tai eivät hallitse riittävästi digitaalisia palveluja, koronasta seurannut poikkeustilanne oli muita vaikeampi. Esimerkiksi Sosiaalibarometri 2020 tuo esille, että TE-toimistojen näkökulmasta välttämätön palveluiden priorisointi uusiin asiakkuuksiin aiheutti palveluvajeita muissa ryhmissä. Resilienssin kannalta on syytä tarkemmin selvittää, miten järjestelyt vaikuttivat erilaisiin julkisiin palveluihin. Koronapandemian kaltaisen, koko yhteiskuntaa laajasti koskettavan kriisin hallinta edellyttää laajaa yhteistyötä ja tiedon vaihtoa yhteiskunnan eri toimijoiden ja kansainvälisten yhteistyöverkostojen kesken. Kansainvälistä yhteistyötä ja -rahoitusta tulee käyttää vahvistamaan myös kansallista resilienssiä. Esimerkiksi tuleva EU-rahoituskehyskausi ja elvytysrahasto luovat tälle mahdollisuuksia.

Kriisi paljasti, että valtionhallinnon ICT-palveluratkaisuiden yhteentoimivuus ei nykytilassa ole riittävällä tasolla. Viranomaisten välinen sekä viranomaisten ja yhteiskunnan muiden toimijoiden välisen tiedonvaihdon ja yhteistyön edellytykset myös kriisitilanteissa vaativat panostusta eri tasoisten ICT-palveluympäristöjen integroimisessa ja julkisen hallinnon yhteiskäyttöisten tieto- ja viestintäratkaisuiden kehittämisessä. Epidemian aikana esiin tulleet julkisen hallinnon erilaiset käytänteet tietoturvan- ja tietosuojan soveltamisen osalta tulee saattaa uudistunutta lainsäädäntöä vastaavaksi ja rakentaa kaikille edellytykset vaatimusten mukaiselle toiminnalle.

Resurssisuunnittelulla on turvattava, että henkilöstöresursseja pystytään kohdentamaan ja käyttämään oikealla tavalla. Valtion virastojen ja kuntien toimintakyky on säilynyt läpi koko koronaviruskriisin varsin hyvänä, vaikka tilanne on edellyttänyt henkilöstöresurssien kohdentamista koronavirustilanteesta johtuvien tehtävien hoitamiseen ja tehtävien priorisointia. Esimerkiksi ulkoministeriön viisumivirkailijoita siirrettiin väliaikaisesti Kelaan. Siirtoja on kuitenkin saatu järjestymään vain muutamia, minkä vuoksi virastoja ja ministeriöitä tulee kannustaa joustavaan henkilöstövoimavarojen siirtoon entistä voimakkaammin myös normaalioloissa. Henkilöstön laaja-alaisen osaamisen kehittäminen lisää joustoa henkilöstön käytössä ja vähentää toimintojen haavoittuvuutta. Kausityöluopien nopea käsittely

koronakeväällä on tästä onnistunut esimerkki. Myös kunnissa varautumissuunnittelussa on tärkeää huomioida henkilöstöressurssien kohdentamiseen kriisitilanteessa liittyvät tarpeet.

Kunnat ja kuntien muodostamat sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistoiminta-alueet olivat hyvin erilaisissa asemissa koronakriisiin varautumisessa ja siihen reagoimisessa. Ne kunnat, joissa hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen koordinaatorakenteet ja toimintamallit olivat olemassa, kykenivät hyödyntämään niitä myös kriisin vastaamisessa. Haasteena on ollut parin sadan sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden järjestäjän toiminnan yhdenmukainen ohjaus ja koordinaatio kriisin aikana. Sosiaali- ja terveydenhuollon rakenneuudistus tuo toteutuessaan tähän helpotusta. Integroiduissa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämismalleissa tilanteen johtaminen on ollut yksinkertaisempaa, kun palveluissa on jouduttu tekemään merkittäviä henkilöstömuutoksia ja siirtoja sekä muiden resurssien uudelleen kohdennuksia. Erikoissairaanhoidon osoitti suurta joustavuutta myös lisäämällä tehohoidon kapasiteettia, lisäämällä ymmärrystä taudista ja epidemiasta ja nostamalla henkilöstön osaamistasoa. Koronakriisin kokemukset on tärkeää koota ja niiden pohjata vahvistaa edelleen erikoissairaanhoidon resilienssiä (muun muassa verkottamalla erikoissairaanhoidon käytäntöjen yhtenäistämiseksi ja esimerkiksi yhdessä henkilöstöjärjestöjen kanssa suunnittelemalla henkilöstön joustavan käytön periaatteita kriisitilanteita varten).

Perustason palveluiden toiminta on säilytettävä monipuolisena ja tehokkaana, jotta erikoissairaanhoidossa voidaan keskittyä vakavasti sairaiden hoitoon ja väestön terveys ja hyvinvointi eivät vaarannu. Kevään 2020 aikana paikoitellen tehtiin epidemiatilanteeseen nähden liian voimakkaita peruspalvelujen supistuksia, mikä voi lisätä hyvinvointi- ja terveyseroja edelleen. Jatkossa näitä muutoksia on tärkeää tehdä paremmin tietopohjaan tukeutuen ja koordinoitusti eri toimialojen välillä.

Palvelujärjestelmän resilienssin näkökulmasta merkityksellinen kysymys on viranomaisten oman toiminnan ulkopuolisten palvelutuottajien käyttäminen sekä tähän liittyen sopimus- ja toimittajahallinnan käytännöt. Merkittävä osuus yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamiseen tarvittavista palveluista, hyödykkeistä ja infrastruktuurista on joko yksityisten toimijoiden omistuksessa tai niiden operoimia. Kriisi voi vaikuttaa kumppaneiden toimintakykyyn eikä viranomaisilla aina ole mahdollisuuksia vaikuttaa palvelutason turvaamiseen.

EU:n pelastuspalvelumekanismi on ollut keskeinen instrumentti koronakriisissä. Sen kautta on onnistuneesti tuettu laajoja kotiutuslento-operaatioita. Solidaarisuuteen perustuva keskinäinen avunantomekanismi oli kuitenkin rajallinen tilanteessa, jossa kaikkia jäsenmaita kohtaa kriisitilanne samanaikaisesti. EU:n pelastuspalvelumekanismiin kehittämistä tulee jatkaa ja koronapandemiasta saatuja oppeja tulee tarkastella perusteellisesti pelastuspalvelumekanismiin kehittämisessä.

Palvelujärjestelmän toiminta edellyttää ajantasaista tilannekuvausta. Muutoksia on tärkeää tehdä paremmin tietopohjaan tukeutuen ja koordinoitusti eri toimialojen välillä. Eri sektoreilla on havaittu tarvetta uusien tietolähteiden käytölle liittyen mm. palvelumitoitukseen.

Merkittävä edellytys resilienssin takaamiselle on varmistaa selkeät toimintamallit ja vastuut palvelujärjestelmään liittyvässä varautumisessa ja johtamisessa. Poikkeusolojen ja normaaliolojen vakavien häiriötilojen toiminta tulisi rakentua toimiville normaaliolojen rakenteille. Aluehallintovirastoilla on ollut koronaviruskriisin aikana tiivis yhteys alueellisten valmiustoimikuntien kautta toimialueidensa kuntien ja muiden palvelujärjestelmää ylläpitävien toimijoiden kanssa. Koronatilanteen havaintojen perusteella alueellisen varautumisen yhteensovittamista ja alueellisten toimijoiden yhteistyön kehittämistä tulisi vahvistaa edelleen ja lainsäädäntöpohja selvittää. Kuntienkin osalta on tarpeellista

panostaa varautumissuunnitteluun yhteistyössä kuntien, aluehallintovirastojen, Suomen Kuntaliiton ja ministeriöiden kesken.

Poikkeusolojen sosiaali- ja terveydenhuollon neuvottelukunnan esitysten mukaisesti tehdään terveydenhuoltolakiin ja sosiaalihuoltolakiin muutokset koskien yhteistä valmiussuunnittelua, yhtenäisen tilannekuvan muodostamista, eri viranomaistahojen yhteistyön tiivistämistä ja selkiyttämistä kunkin viiden yliopistollisen sairaanhoitopiirin alueella normaalioloissa, normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Lisäksi kuluvan hallituskauden aikana vahvistetaan nykylainsäädäntöä, jolla turvataan kriisispesifisten lääkkeiden, hoitotarvikkeiden, lääkinnällisten laitteiden ja suojatarvikkeiden saatavuus sekä varmistetaan verihuollon viranomaisvastuut.

Epidemian jatkuessa ja mahdollisesti laajentuessa on havaittu sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmän toimintaan liittyviä riskejä, joihin tulee varautua mm. säädösmuutoksien. Normaaliolojen lainsäädännön perusteella valtioneuvosto, ministeriö tai muu viranomainen ei voi velvoittaa sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksikköä muuttamaan toimintaansa tartuntatautiepidemian leviämisen estämiseksi tai palvelujärjestelmän toimintakyvyn ylläpitämiseksi. Lisäksi voi olla tarve valtakunnallisesti velvoittaa toimintayksikkö toimimaan tietyllä tavalla sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin turvaamiseksi. Uutta sääntelyä tarvitaan myös rajoittamaan lähikontakteja erilaisissa massatapahtumissa.

Uudet toimenpiteet

- Kartoitetaan hallinnon toiminnan ja yhteiskunnan turvallisuuden elintärkeiden toimintojen kannalta kriittisen palvelujärjestelmän ICT-infrastruktuurin ja palvelutuotannon järjestämisen tilanne ja linjataan järjestämisen periaatteet.
- Luodaan kansalaisten neuvontapalveluksi pysyvä toimintamalli, joka toimii myös erilaisissa yhteiskunnan häiriötilanteissa. Parannetaan tieto-, neuvonta- ja ohjauspalveluiden saatavuutta.
- Selvitetään palvelujärjestelmän resilienssin näkökulmasta ulkopuolisten palvelutuottajien käyttäminen. Kehitetään yhteistyön edellytyksiä myös järjestösektorin ja viranomaisten välillä.

2.4. Arjen turvallisuus ja henkinen kriisinkestävyys

Arjen turvallisuus on konkreettisen turvallisuuden lisäksi yksilön luottamusta omiin sekä yhteiskunnan kykyihin ylläpitää turvallisuutta normaali- sekä poikkeusoloissa. Luottamuksen säilyminen viranomaisiin on yksi arjen turvallisuuden perusedellytyksistä. Viranomaisten oikea-aikaisella viestinnällä on ennaltaehkäisevän vaikutuksen lisäksi turvallisuuden tunnetta vahvistava vaikutus: on tehtävä selväksi, että apua on tarvittaessa aina saatavilla. Henkisellä kriisinkestävyydellä tarkoitetaan kansakunnan kykyä kestää erilaisten turvallisuustilanteiden aiheuttamat henkiset paineet.

Laajat poikkeustilanteet tai kriisit vaikuttavat eri muodoissaan niin ulko- kuin sisärajojen ylitse. Kriisissä ulko- ja sisärajat toimivat sekä rajoittavana tekijänä, kuten pandemian leviämisen estäjänä, ja toisaalta ne tukevat kriisistä selviytymistä ja resilienssiä turvaamalla välttämättömän, esimerkiksi huoltovarmuuteen liittyvän liikenteen. Näillä seikoilla on keskeinen merkitys muiden sisäisen turvallisuuden viranomaisten kyvyille suorittaa tehtävänsä kriisien aikana. Erityisesti mahdollisen liikenteen rajoittamisen osalta pandemiatilanteessa tarvitaan tiivistä yhteistyötä eri hallinnonalojen välillä, jotta toiminnalliset perusteet ja tasapaino rajaylikulun säätelylle ovat selvät. Rajaturvallisuuden ylläpito on ollut yksi keskeisistä toimista epidemian rajoittamisessa huolimatta siitä, että vaikka valmiuslain 3 §:ssä määritellään poikkeusolot, laki ei tällä hetkellä sisällä sisäisen turvallisuuden vakavaa vaarantumista, kuten esimerkiksi rajaturvallisuuden

ylläpitämiseen liittyviä häiriötilanteita, laajaa laitonta maahantuloa tai erilaisia hybrdivaikuttamisen muotoja.

EU:n yhdenmetyt rajaturvallisuuden strategisessa kehittämisessä on tärkeää vahvistaa EU-tasoista yhteistyötä rajaturvallisuuteen liittyvien kriisien hallinnassa. Tämä edellyttää aktiivista osallistumista EU-tasoisien strategisten painopisteiden muodostamiseen ja hyvää kansallista kykyä eurooppalaisten voimavarojen ja instrumenttien käyttöön. EU-ulottuvuuden vahvistaminen toteutetaan Rajavartiolaitoksen johtamana ja koordinoimana erityisesti Frontex-yhteistyön puitteissa.

Jo nyt nähdään, miten pandemia on vaikuttanut arjen turvallisuuteen ihmisten ja yhteisöjen turvallisuuden ja turvallisuuden tunteen näkökulmasta. Ensinnäkin pandemian vaikutukset ovat kohdistuneet erityisesti tiettyihin väestöryhmiin, kuten ikääntyneisiin sekä lapsiin ja nuoriin perheissä, joissa lapsille ei pystytä antamaan riittävästi tukea ja joissa oli jo valmiiksi ongelmia. Lisäksi lähisuhteiden väkivalta ja muut ongelmat sekä päihdeongelmien lisääntyminen ovat korostuneet kevään mittaan. Toiseksi verkossa on levinnyt vihapuhe, propaganda ja salaliittoteoriat. Samaan aikaan tietoverkoissa toteutettava rikollisuus on hakenut uusia muotoja. Kolmanneksi on huomioitava, että yksilötason kriisinkestävyden heikentyminen sekä mielenterveys- ja päihdeongelmat voivat johtaa väkivaltaisten tekojen toteuttamiseen.

Maahanmuuttajaryhmistä löytyy haavoittuvassa tai heikossa asemassa olevia henkilöitä, jotka voivat olla erityisen alttiita erilaisille ongelmille, kuten hyväksikäytölle. Esimerkiksi alaikäisten, turvapaikanhakijoiden, ikääntyneiden, vammaisten tai muuten haavoittuvassa tai heikossa asemassa olevien tilanteeseen on kiinnitettävä erityistä huomiota muun muassa ohjeistuksen ja koulutuksen keinoin. Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän asiakaskunta on viime aikoina kasvanut selvästi. Uhrien tunnistamista ja auttamista sekä rikosten selvittämistä koskevaa kokonaisuutta on kehitettävä.

Ihmisten, yhteisöjen ja demokraattisen järjestelmän kriisinsietokyvyn ylläpitäminen edellyttää palvelujärjestelmältä riittävää toimintakykyä jo normaalioloissa. Yhteiskunnallisissa häiriötilanteissa tämä korostuu. Palvelujärjestelmän turvaaminen ja nykyisen turvallisuusympäristön edellyttämien perusresurssien, mukaan lukien toimintakykyisen henkilöstöreservin, vahvistaminen tukevat kansalaisten kokemaa turvallisuutta. Lisäksi on syytä lisätä viranomaisten, järjestöjen ja kansalaisten yhteistyötä koronaviruksen aiheuttamien rikollisuushaittojen suitsemiseksi ja turvallisuuden tunteen vahvistamiseksi.

Kansalaisten oma kriisivarautuminen tulee varmistaa riittävällä ja yksiselitteisellä ohjeistuksella. Ennalta ehkäisevän turvallisuustyön perusta on ihmiskeskeisessä ja ilmiölähtöisessä ajattelussa. Mielenterveydellä on keskeinen merkitys yksilön, perheiden, yhteisöjen ja yhteiskunnan hyvinvointiin, luottamukseen ja tuottavuuteen. Koronakriisi on osoittanut, että kotona vietetyn ajan lisääntyessä kodin turvallisuusriskien tunteminen sekä oikea toiminta riskien hallitsemiseksi korostuu.

Joukkoliikenteen turvallinen käyttö ja sen osana terveysturvallisuudesta huolehtiminen myös poikkeustilanteissa on edellytys kansalaisten arjen sujumiselle. Innovatiiviset ratkaisut, kuten digitaalinen maksaminen ja ruuhkatiedon tuottaminen, tukevat ihmisten luottamusta joukkoliikenteeseen.

Lasten ja nuorten hätä ei ole aina tullut esiin koronatilanteessa, mikä on heikentänyt lapsen oikeuksien toteutumista. Poikkeusolojen aikana lasten hyväksikäyttäjät ovat aktivoituneet netissä niin Suomessa kuin ulkomailla. Kansainvälisten asiantuntijoiden mukaan erityisesti seksuaalinen häirintä, houkuttelu ja seksuaaliväkivalta on voimakkaasti kasvanut. Osallisuus edistää turvallisuutta ja ehkäisee väkivaltaa.

Digitaalisesti tapahtuva yhteydenpito lapsiin ja nuoriin on ollut erittäin tärkeää poikkeusoloissa. Näitä välineitä tulisi edelleen kehittää myös normaalioloissa.

Erityisesti haavoittuvassa tai heikossa asemassa olevat saavat tukea myös muista kuin sote-palveluista. Erilaiset kaikille avoimet palvelut ovat tärkeitä. Koronakriisin jälkeisessä jälleerakennuksessa on panostettava siihen infrastruktuurin, josta ihmisten henkinen hyvinvointi ja itsetunto muodostuvat. Kansallisesti merkittävän kulttuuriomaisuuden turvaamisella on tärkeä merkitys väestön turvallisuuden- ja yhteenkuuluvuuden tunteille. Luonnolla on suuri merkitys ihmisten hyvinvointiin ja terveyteen ja sitä kautta resilienssiin. Yhteiskunnan sulkeutuessa myös näiden seikkojen merkitys korostuu. Koronakriisin aikana onnistuttiin hyvin monien arjen turvallisuutta tukevien palveluiden ylläpitämisessä. Esimerkiksi turvakodit ja Nolla-linja ovat toimineet lähes normaaliolosuhteiden mukaan.

Järjestöt tukevat arjen toimintoja ja vahvistavat yhteisöllisyyttä. Yhteiskunnan sulkeutuessa myös näiden toimintojen ja palveluiden merkitys korostuu. Järjestöillä on keskeinen rooli yhteisöllisyyden ja osallisuuden vahvistajana sekä matalan kynnyksen palveluiden tuottajana. Järjestöt tarjoavat mahdollisuuksia osallistua ja harrastaa, edistää itselleen tärkeitä asioita sekä saada onnistumisen kokemuksia. Monien haavoittuvassa tai heikossa asemassa olevien näkökulmasta järjestöt ovat tärkeä kiintopiste yhteiskunnassa. Järjestöillä on tärkeä tehtävä myös palvelujärjestelmässä mm. haavoittuvassa asemassa olevien palveluiden ja vapaa-ajan toiminnan tuottajana. Kriisin aikana niillä on ollut merkittävä tiedontuottajana, tiedonvälittäjänä ja tietoon perustuvan päätöksenteon tukijana. Useat järjestöt ovat panostaneet viestintämateriaalin tuotantoon.

Järjestöt ovat vastanneet muuttuneeseen tilanteeseen muokkaamalla toimintatapojaan, laajentamalla digitaalisen tuen saatavuutta ja kehittämällä uusia tapoja auttaa. Järjestöjen, seurakuntien ja kansalaisten omalla aktiivisuudella oli tärkeä rooli kevään koronaponnisteluissa ja vastaavia havaintoja on myös kansainvälisesti. Järjestöjen vahvuutena on ollut kohderyhmien arjen tuntemus ja ketteryys muokata toimintaa. Yli puolet kunnista on käynnistänyt korona-aikana uusia toimintamuotoja kolmannen sektorin toimijoiden kanssa. Lisäksi yhteistyö järjestöjen välillä on tiivistynyt. Kriisivalmiuden rakentaminen yhdessä koettiin onnistumisena, josta tulisi pitää kiinni. Poikkeusaika myös lisäsi ihmisten halua auttaa ja järjestöt saivat uusia vapaaehtoistoimijoita. Osalla järjestöistä ei ole ollut tarvittavia rakenteita ja resursseja toiminnan nopeaan mukauttamiseen tai rahoituksen hakemiseen, ja niiden toiminta katkesi poikkeustilan ajaksi.

Järjestöt nostivat erityisinä huolina rahoituksen jatkuvuuden: miten taloudellinen taantuma, rahapelitoiminnan tuottojen lasku ja kuntien maksukyky vaikuttavat järjestöjen ja vapaaehtoistoiminnan rahoitukseen tulevaisuudessa. Pandemian myötä rahapelitoiminnan tuottojen ennakoitua kääntyvän jo aiemmin ennakoitua jyrkempään laskuun. Järjestöjen panos koronakriisin jälkihoidossa huomioidaan painotetusti jaettavissa olevan STEA-avustuksen määrän puitteissa. Kansallisen demokratiaohjelman 2025 sekä valtionavustusten digitalisointi (VADIGI) hankkeessa selvitetään mahdollisuuksia tukea kansalaisjärjestöjen varainhankintaa ja purkaa kansalaistoimintaa häiritsevää byrokratiata, erityisesti pienten järjestöjen osalta. Ohjelmassa tehdään selvitys kansalaistoimintaa haittaavasta byrokratiasta ja esitys siitä, miten kansalaistoimintaa koskevia säädöksiä voitaisiin sujuvoittaa. Samalla arvioidaan, miten järjestöjen varainhankintaa voitaisiin tukea.

Uudet toimenpiteet

- Valmistellaan kansallinen digi-osallisuutta vahvistava strategia ja toimenpanosuunnitelma.

- Huolehditaan Poliisin, pelastustoimen, Rajavartiolaitoksen ja Hätäkeskusten kyvystä tuottaa palveluja yhteiskunnan toimivuuden ja turvallisuuden varmistamiseksi myös vakavissa häiriöissä ja poikkeusoloissa.
- Vahvistetaan järjestöjen ja julkisen sektorin yhteistyötä hyvinvoinnin ja yhteisöllisyyden edistämiseksi. Luodaan yhteisiä toimintamalleja ja asiakaspolkuja kansalaisten tukemiseksi. Turvataan ihmisten ja yhteiskunnan resilienssiä vahvistavien toimintojen, kuten kansalaisjärjestötoiminnan sekä kulttuuri-, liikunta- ja nuorisopalvelujen jatkuminen.

3. Hyvinvointi vahvistaa resilienssiä

3.1 Peruspalvelut tukevat ihmisten toimijuutta ja turvaavat väestön hyvinvoinnin

Kriisin aikana ihmisten hyvinvoinnin ja terveyden turvaamiseksi keskeisten peruspalveluiden saatavuus ja joustavuus tulee taata. Näitä palveluja ovat muun muassa kasvatusta- ja opetustoimen palvelut, kulttuuri- ja liikunta- ja vapaa-ajan palvelut, ravitsemuspalvelut sekä teknisen – ja ympäristötoimen palvelut, sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen palveluiden lisäksi. Palveluvajeet näissä palveluissa vaikuttavat myös sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen tarpeeseen sekä lisäävät osaltaan palvelu- ja hoitovelkaa. Myös kestävä globaali terveysjärjestelmä edellyttää perustason palvelujen kehittämistä ja yhteistyötä yhteiskunnan eri toimijoiden kesken kaikkialla maailmassa. Ne ovat keskeisiä terveysturvallisuusvalmiuden elementtejä ja samalla paras tapa varautua tuleviin pandemioihin.

Useiden hyvinvointia, terveyttä ja toimintakykyä tukevien palveluiden toiminta muuttui ja vaikeutui kriisin aikana. Hyvinvoinnin kannalta oli kuitenkin keskeistä, että löydettiin joustavia ja uudenlaisia tapoja toimia ja tuottaa palveluita myös digitaalisena. Esimerkiksi varhaiskasvatuksen ja esiopetuksen poikkeusoloihin sekä etäopetukseen siirtyminen sujui pääosin hyvin. Monia peruspalveluja supistettiin tai ne suljettiin kokonaan. Myös monia tilaisuuksia jouduttiin perumaan kokonaan. Kiireettömiä sote-palveluita peruutettiin tai niitä muutettiin etäyhteyksillä toimiviksi – asiantuntijoiden mukaan liian varhaisessa vaiheessa (VN 2020c, 29). Rajoitustoimien negatiiviset vaikutukset kohdentuivat erityisen rajusti niihin, jotka tarvitsivat tukea ja apua arkeensa. Erityisesti moniongelmaiset asiakkaat kärsivät palvelujen muutoksesta.

Peruspalvelujen toiminnan supistaminen ja sulkeminen heijastui ihmisten hyvinvointiin monin tavoin sekä kasvatti sosiaali- ja terveydenhuollon hoito- ja palveluvelkaa. Tästä on seurannut hyvinvoinnin vähenemistä, sosiaalisten- ja terveysongelmien pahenemista sekä eriarvoisuuden lisääntymistä. Seurauksista suuri osa tulee näkyviin viiveellä sosiaalihuollon, perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon kasvavana palvelutarpeena. Lyhyellä aikavälillä palvelu- ja hoitovelkaa voidaan purkaa hankkimalla henkilöstöresurssia, ostamalla palveluja yksityiseltä sektorilta ja jakamalla potilaat sairaanhoitopiirien kesken tasaisesti. Erilaiset hoitovelan kokonaiskustannuksiin vaikuttavat seikat vaativat jatkossa monialaista tutkimuksellista selvittämistä.

Kriisin aikana tarvitaan tietoa väestön hyvinvoinnin, terveyden ja turvallisuuden kehittymisestä sekä palveluiden ja tukimuotojen kyvystä vastata tarpeisiin. Tämä on edellytys palvelujen ja tukitoimien tehokkaalle kohdentamiselle. Pelkkä palveluista kertyvä tieto ei riitä, lisäksi tarvitaan palvelujärjestelmän ulkopuolelta kertyvää tietoa. Koronaepidemian aikana todettiin hyödylliseksi mm. sosiaalisen median ja verkkokeskustelujen tuottaman tiedon seuraaminen, jätevesitutkimukset sekä järjestöjen tiedonkeruut jäseniltään, samoin kuin aiempaa tiiviimpi tiedon ja kokemusten vaihto muiden maiden kanssa.

Lasten ja nuorten palveluja tulee edelleen kehittää ja varmistaa riittävä palvelukapasiteetti. Lapsia ja nuoria on kuormittanut etäopetus tai -opiskelu, sosiaalisten suhteiden puuttuminen ja erilaiset perheiden tilanteiden muutokset. Toisaalta lasten ja nuorten elämässä osaa sosiaalisista suhteista ylläpidetään aina etäyhteyksien kautta ja osalle etäopetus on sopinut tavallista opetusta paremmin. Koronavirusepidemian aikana perheen rooli korostuu lasten ja nuorten arjen ja hyvinvoinnin tukemisessa. Perheiden voimavarat vaihtelevat, mikä kasvattaa lasten ja nuorten hyvinvointieroja. Kriisin vaikutukset voivat pitkittyessään aiheuttaa osalle ihmisistä taloudellisia vaikeuksia sekä sairauksien ja sosiaalisten ongelmien lisääntymistä. Tämän vuoksi ehkäisevien toimien ja palvelukapasiteetin pitää olla riittävä, jotta työ- ja opiskelukyvyttömyys eivät lisäänty. Kriisin jälkihoidossa tulee korostaa palvelujen saatavuutta ja tavoitettavuutta sekä lasten ja nuorten hyvinvoinnin, tulevaisuuskon ja pärjäävyyden vahvistamista. Kuntien ennaltaehkäisevät toimet ja perustason palvelut eivät tällä hetkellä vastaa riittävästi palvelutarpeeseen, ja niitä ollaan kehittämässä mm. Tulevaisuuden sote-keskusohjelmassa sekä Mielenveysstrategian valtionavustushankkeissa.

Arjen aktiivisuuden tukeminen ylläpitää ikääntyvien toimintakykyä. Suosituksia sosiaalisten kontaktien rajoituksista kohdennettiin erityisesti ikääntyneisiin. Ikääntyneet elävät hyvin erilaisissa tilanteissa. Toimintakyvyltään heikentyneet iäkkäät ovat vaarassa jäädä vaille monia palveluja ja sosiaalisia kontakteja rajoitustoimien aikana. Erityisen haavoittuvassa asemassa ovat yksin asuvat iäkkäät, joilla ei ole läheisiä auttamassa. Hyväkuntoiset ikääntyneet taas kaipaavat tauolla olevia harrastuksiaan ja sosiaalisia kontakteja, mutta pystyvät muutoin huolehtimaan arjesta. Kuntien toiminta vaihteli paljon iäkkäiden toimintakyvyn tukemisessa. Kunnissa on oltava valmius ottaa tarvittaessa käyttöön uudenlaisia toimintamuotoja kuten etsivän työn työmuodot, jotka huomioivat iäkkään hyvinvoinnin ja toimintakyvyn kokonaisvaltaisesti myös erilaisissa poikkeusoloissa.

Palvelujen saatavuus ja joustavuus on turvattava sosiaali- ja terveydenhuollossa monipuolisena myös kriisin aikana ja erityisesti haavoittuvassa tai heikossa asemassa olevien osalta. Kaikkia palveluita ei voida keskeyttää samoin perustein, koska poikkeusolojen vaikutukset jakaantuvat epätasaisesti. Kevään aikana nähtiin palvelujen muokkautuminen nopeassa aikataulussa mm. etäpalveluiksi, mikä on osaltaan auttanut epidemian hallinnassa ja tartuntojen rajoittamisessa. Kaikki eivät kuitenkaan pystyneet käyttämään digitaalisia palveluja eivätkä löytäneet muuttuneita palveluja. Lisäksi esimerkiksi kuntoutuspalveluita vähennettiin merkittävästi, mikä näkyy toimintakyvyn heikkenemisenä ja kuntoutusvajeen kasvuna. Ennaltaehkäisevien palveluiden, kuten neuvolapalveluiden alaraja voi näkyä tulevaisuudessa mm. erilaisina lasten kasvun ja kehityksen ongelmina. Sen vuoksi on tärkeää ylläpitää myös tuttuja yhteydenotto- ja palvelukanavia lähitapaamiset mukaan lukien sekä varmistaa selkeä ohjaus uusista palveluista. Lisäksi on hyvä huomioida, että vähemmistötaustaiset henkilöt saattavat jättää hakeutumatta palveluihin syrjinnän ja kielteisten asenteiden pelossa tai puutteellisen kielitaidon vuoksi. Tekemällä yhteistyötä järjestösektorin kanssa ja kehittämällä etsivän työn menetelmiä voidaan vahvistaa palvelujen saatavuutta, jotta väestöryhmien väliset terveyserot eivät kasva entisestään.

Kroonisten sairauksien ehkäisyä ja hoitoa tarvitaan myös kriisien aikana. Iso osa kroonisista sairauksista, lihavuus mukaan lukien, lisää vakavaan COVID-19-tautiin ja muihin tarttuviin sairauksiin sairastumisen riskiä. Siksi näiden ja myös muiden sairauksien ehkäisy ja hoidon optimointi epidemiapiikkien välillä on tärkeää. Pitkäkestoinen pandemia tai epidemia ei saa estää sairauksien hoitoa ja ehkäisyä, jotta väestön terveys pysyy yllä. Tämä on yhtenä painopisteenä myös valmisteilla olevassa EU:n uudessa terveysohjelmassa. Myös WHO on nostanut esiin huolen kroonisten sairauksien ehkäisyn, tunnistamisen ja hoidon tilanteesta.

Viranomaisprosessien ja -palveluiden jatkuvuus on useiden vähemmistöryhmien perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta olennaista. Palveluiden keskeytymisestä voi aiheutua

pitkäkestoisia haittoja terveydessä ja hyvinvoinnissa. Esimerkiksi vammaisten ihmisten kuntoutusten, sukupuolenkorjaus- ja turvapaikkaprosessien keskeytyminen on aiheuttanut ihmisille huolta palvelujen jatkumisesta poikkeustilan jälkeen.

Arkiympäristöjä kehitetään suunnitelmallisesti hyvinvointia, terveyttä ja turvallisuutta edistäviksi mm. luonnon virkistyskäyttöä lisäämällä ja asuinalueita kehittämällä. Väestön hyvinvointia ja terveyttä on syytä edistää myös tartuntatautien aiheuttamien epidemioiden seurausten vähentämiseksi. Tämä vaatii huomiota kunnallisessa päätöksenteossa mm. kaavoituksessa ja kaupunkisuunnittelussa. Esimerkiksi luonnossa liikkuminen ja luontokohteiden arvostus lisääntyivät merkittävästi kevään aikana. Suurten asuinalueiden rannat, puistot, ulkoilureitit ja muut helposti saavutettavat lähivirkistysalueet täyttivät kävijöistä poikkeustilan alkaessa. Kävelyn ja pyöräilyn edistäminen sekä luonnon virkistyskäyttö on sekä kuluttajan että julkisen talouden kannalta edullinen keino edistää väestön hyvinvointia ja terveyttä. Matalankynnyksen palveluiden rajoitusten vuoksi lieveilmiöiden – yleinen levottomuus, roskaaminen kuten käytetyt ruiskut, omaisuusrikokset – arvioidaan lisääntyneen. Näitä lieveilmiöitä voidaan ratkoa asuinalueelähtöisen ympäristötyön avulla.

Uudet toimenpiteet

- Palvelu- ja hoitovelan purkamiseen määritellään ja toimeenpannaan toimenpiteet ehkäisevien palveluiden, perusterveydenhuollon, sosiaalipalveluiden, kuntoutuksen sekä erikoissairaanhoidon osalta. Määritellään kohderyhmittäin ne palvelut ja tukitoimet, joiden keskeyttämistä kriisitilanteissa vältetään mahdollisimman pitkälle.
- Tiivistetään yhteistyötä tiedon ja kokemusten vaihdossa, kriiseihin varautumisessa ja toimintakäytännöistä kriisien aikana EU- ja Pohjoismaiden kesken sekä WHO:n ja muiden kansainvälisten järjestöjen kautta. Tunnistetaan, kuvataan ja arvioidaan parhaat kriisin aikana syntyneet kansalliset ja kansainväliset yhteistyömallit ja käytännöt niiden hyödyntämiseksi myös normaalioloissa.

3.2 Sosiaalinen kestävyys ja eriarvoisuuden vähentäminen

Koronan vaikutukset ovat korostuneet yhteiskunnassa jo valmiiksi haavoittuvassa tai heikossa asemassa olevien kohdalla. Tästä on raportoitu useissa selvityksissä sekä Suomessa että muissa maissa (mm. Mäkisen ym. raportti 6/2020, Rissanen ym. 2020, Sosiaalibarometri 2020, OECD 2020). Tämä on näkynyt monella tavalla esimerkiksi sosiaalisen eristytymisen kärjistämänä yksinäisyytenä ja stressinä sekä syrjivien asenteiden lisääntymisenä koronahuolen varjolla. Kaikilla työntekijäryhmillä ei ole ollut samanlaisia mahdollisuuksia siirtyä etätöihin, joten esimerkiksi palveluammateissa toimivat henkilöt ovat kohdanneet suuremman tartuntariskin. Maahanmuuttajataustaisia henkilöitä työskentelee paljon kaupan alalla, terveydenhuollossa sekä kuljetusalalla. Vähemmistötaustaiset henkilöt kohtaavat usein myös syrjintää työmarkkinoilla, mikä on voinut näkyä koronakevään aikana suurempana riskinä tulla lomautetuksi tai irtisanotuksi. Sosiaalinen eristytymisenä sekä koronan aiheuttama yleinen epävarmuus lisäsivät mielenterveysongelmia myös vähemmistö- ja vammaisryhmien kohdalla.

Poikkeusolot ovat tuoneet esille yhteiskunnan eriarvoisuutta ja rakenteellisia ongelmia, jotka asettavat ihmisiä ja väestöryhmiä eri asemaan. Näitä olisi tärkeä analysoida tarkemmin, jotta koronakriisin opeista voidaan saada tietopohjaa yhdenvertaisuuden ja sukupuolten tasa-arvon vahvistamisen ja kestävästä kehityksen tueksi.

Eriarvoistumisen ehkäisemiseksi tarvitaan jatkuvaa ja ajantasaista seurantaa myös kriisin jälkihoidon toimenpiteiden osalta. Tämän toteuttamiseksi luodaan kansallinen malli hyvinvoinnin kokonaisvaltaiseen arviointiin ja hyvinvointitalouden toteuttamiseen. Lisäksi rakennetaan pysyvä hyvinvoinnin tasoa ja kehitystä sekä lyhyellä ja pitkällä aikavälillä kuvaava seurantatapa, joka tukee eriarvoisuuden ehkäisyyn ja vähentämiseen tähtäävää päätöksentekoa.

Kriisin aikana havaittiin puutteita haavoittuvassa tai heikossa asemassa olevien palvelujen toteutumisessa. Kunnat priorisoivat hyvin eri tavoin ns. ”alas ajettavia palveluja” ja kansallista ohjeistusta tulkittiin hyvin eri tavoin paikallisella tasolla. Mielenterveys-, päihde- ja sosiaalipalveluissa ennakoidaan merkittävää palvelutarpeen kasvua, kun tilanteet pitkittyvät ja vaikeutuvat paitsi palvelujen rajoittamisen ja sulkemisen, myös erilaisten sosiaalisten ja taloudellisten vaikeuksien vuoksi. Koronaepidemian kannalta erityisen haavoittuvassa asemassa olevia ovat muun muassa: lapsiperheet, joissa on jo aiemmin ollut vaikeuksia arjessa selviytymisessä, ikääntyneet fyysisen haavoittuvuuden, useiden perussairauksien sekä päivittäisten palvelutarpeiden vuoksi, maahanmuuttajat, asunnottomat sekä mielenterveys- ja päihdeongelmista kärsivät ja vammaiset henkilöt.

Haavoittuvassa tai heikossa asemassa olevien perusoikeuksien toteutumiseen ja itsemääräämisoikeuteen on kiinnitettävä kriiseihin varautumisessa ja niiden aikana erityistä huomiota. Samalla tulee huomioida haavoittuvuutta lisäävien seikkojen kasaantuminen ja hyvinvoinnin polarisoituminen. Tätä koskevaa ohjeistusta tulisi täsmentää tulevia kriisejä silmällä pitäen.

Digitaalisia palveluja otettiin käyttöön nopeasti. Palveluiden siirtyminen verkkoon parantaa niiden saatavuutta. Ihmisten mahdollisuudet digitaalisten palvelujen käyttöön vaihtelevat kuitenkin paljon, ja erityisesti kaikkein haavoittuvimmassa asemassa olevat ihmiset jäivät helposti näiden ulkopuolelle. Heikko digiosaaminen yhdistettynä heikkoon suomen tai ruotsin kielen taitoon tekee digitaalisten palveluiden hyödyntämisestä mahdotonta. Poikkeustila alleviivasi haavoittuvuuksia yhteiskunnassa, esimerkiksi kielitaidon, digitaitojen ja medialukutaidon yhteyttä osallisuuteen. Selkokielen ja selkeän viranomaisviestinnän huomioiminen digitaalisissa palveluissa olisi voinut säästää omakielisen viranomaisviestinnän resursseja ja edistää verkkopalveluiden yhdenvertaisuutta. Nämä havainnot antavat mahdollisuuden tunnistaa haasteet paremmin ja kohdentaa tukitoimia oikealla tavalla.

Poikkeusajan kokemukset huomioidaan kehitettäessä oikeusministeriön demokratiaverkkopalveluja. Osana demokratiiohjelmaa selvitetään, miten kattavasti valtioneuvoston nykyiset sähköiset kuulemis- ja lausuntoimenettelyt tavoittavat esimerkiksi kieli- ja kulttuurivähemmistöt ja muut haavoittuvassa tai heikossa asemassa olevat. Verkossa toteutetut kansalaiskeskustelut ja -kuulemiset ovat madaltaneet kansalaisten kynnystä olla vuorovaikutuksessa päätöksentekijöihin sekä alueellisesti tasa-arvoistaneet osallistumismahdollisuuksia. Kansallisen demokratiiohjelman 2025 puitteissa jatketaan uusien toimintamallien kokeiluja, joista osa on digitaalisia.

Oikeusministeriön koordinoima syrjinnän seurantajärjestelmä keräsi tietoa koronapandemian vaikutuksista vähemmistöjä edustaville keskeisille järjestöille ja neuvottelukunnille. Tarkoituksena oli kerätä ajantasaista tietoa, jotta nopeasti muuttuvassa tilanteessa voidaan varmistaa, ettei eri väestöryhmiin kohdistu syrjiviä tai eriarvoistavia vaikutuksia. Kyseessä oli seurantajärjestelmän kannalta uudenlaisen toimintamuodon testaaminen, josta saatiin hyvät kokemukset.

Toimeentuloturva on keskeinen yhteiskunnan turvaverkko hyvinvoinnin ja yhteiskunnan resilienssin kannalta. Suomen kattava ja korkeatasoinen toimeentuloturva kykeni turvaamaan ennenäkemättömässä kriisissä toimeentulon ihmisille, joiden normaali toimeentulo yllättäen lakkasi tai vähentyi merkittävästi lomautuksen, työttömyyden, yritystoiminnan pysähdyksen, sairauden tai karanteenin takia. Osaltaan toimeentulon turvaaminen on mahdollistanut myös ensimmäisen aallon kriisivaiheessa koronaviruksen leviämisen hillitsemistoimien tehokkaan noudattamisen, kun ihmiset ovat voineet toimia hallituksen ja

esimerkiksi tartuntataudeista vastaavien lääkäreiden ohjeistuksien mukaisesti ilman riskiä toimeentulon katoamisesta. Useissa valtioissa, joissa virus on levinnyt voimakkaasti, toimeentuloturverkko on suppea ja/tai heikko tasoinen, ja tästä syystä ihmisten on säännöistä ja kehotuksista huolimatta hankittava toimeentulonsa normaalisti, kun vaihtoehtoja ei ole, vaikka riskinä on virustartunta tai viruksen levittäminen.

COVID-19-pandemian negatiiviset sosiaaliset vaikutukset ovat kohdistuneet jo ennestään heikossa asemassa oleviin. Toimeentuloa turvaavilla etuuksilla on ennaltaehkäisevä vaikutus työttömyyden ja sosiaalisen heikko-osaisuuden kautta leviäviin haasteisiin ja kustannuksiin. Toimeentuloturva auttaa ihmisiä jatkamaan jokseenkin normaalia elämää ja pitämään yllä normaalia toimeliaisuutta myös silloin kun normaali toimeentulo on kadonnut. Riittävän tasoinen ja kattava toimeentuloturva on resilienssin kannalta keskeinen osa-alue, sillä se vahvistaa ihmisten hyvinvointia yhteiskunnan ja talouden kriisitilanteen aikana ja vapauttaa ihmisten resursseja kriisistä ylipääsemiseen. Osaltaan tämä ennaltaehkäisee yhteiskunnallisten ja sosiaalisten haasteiden syntymistä ja pitkittymistä, kun esimerkiksi pitkäaikaistyöttömyyden syntymistä voidaan estää tai sairauksista kuntoutuminen taata rauhassa.

Uudet toimenpiteet

- Vahvistetaan hyvinvointia ja osallisuutta monialaisin toimenpitein: lisätään mielenterveystaitoja järjestelmällisesti ja laajamittaisesti kansalaisten keskuudessa, esim. kouluissa ja oppilaitoksissa, työpaikoilla ja TE-palveluissa; lisätään ja kehitetään edelleen nuorten työpajojen starttivalmennusta ja sosiaalista kuntoutusta; vahvistetaan hyvinvointia, terveyttä ja turvallisuutta osana arkiympäristöjen, kuten luontopalvelujen ja asuinyhteisöjen, kehittämistä; vahvistetaan rakenteellista sosiaalityötä sekä työikäisten eri ympäristöissä toteutettavia sosiaalipalveluja; lisätään etsivän työn menetelmien käyttöä uusilla kohderyhmillä (kuten ikääntyneet).
- Luodaan kansallinen malli hyvinvoinnin kokonaisvaltaiseen arviointiin ja hyvinvointitalouden toteuttamiseen. Lisäksi rakennetaan pysyvä hyvinvoinnin tasoa ja kehitystä sekä lyhyellä että pitkällä aikavälillä kuvaava seurantatapa (sisältäen laaja-alaisesti esim. arkiympäristöjen ja luonnon tuottamat hyvinvointivaikutukset).

3.3. Työelämän ja työmarkkinoiden resilienssi

Työvoiman työpanoksen säilyttäminen on osa resilienssin perustaa. Työvoiman työkyky ja osaaminen muodostavat tuotantotekijän, jonka varaan tuottavuus ja kilpailukyky rakentuvat. Työttömyyden pitkittyminen lisää työkyvyttömyys- ja syrjäytymisriskiä. Toisaalta työmarkkinoiden toimivuus edellyttää, että työvoiman määrää kyetään sopeuttamaan myös kriisitilanteessa.

TE-palvelut siirtyivät lähes yön yli tarjoamaan palvelut puhelimitse, etäyhteydellä ja diginä – palvelujen saatavuus kyettiin pitämään hyvänä. Kasvokkain tapahtuvan palvelun väheneminen sekä harkittu ja perusteltu painopisteen siirto uusiin asiakkuuksiin vaikutti heikossa työmarkkina-asemassa olevien henkilöiden palveluihin ja heijastuu kriisin jälkihoitoon.

Talouden elpessä työpaikat joiltain osin korvautuvat uudenlaista osaamista vaativilla työpaikoilla. Kriisin seurauksena lomautettujen ja irtisanottujen työmarkkina-asemaa tuleekin vahvistaa mm. osaamisen kehittämiseen liittyvillä toimilla ja varmistaa, että työikäisten osaamisen kehittämisen palvelujärjestelmä on yksilöiden, yritysten ja muiden työnantajien näkökulmasta selkeä ja vastaa tarpeeseen. Tavoitteena

tulee olla yksilöiden osaamisen jatkuva kehittäminen ja yritysten kyvykkyyden lisääminen osaamisen, uudistumisen ja kasvun johtamisessa.

Muita heikommassa työmarkkina-asemassa olevien työllistymistä, työkykyä ja kuntoutumista tukevia palveluja tulee vahvistaa monialaisia palveluja painottaen. Jälkihoidossa keskeistä on myös kaikkien työnhakijoiden palvelutarpeen perusteellinen arviointi ja palvelujen tarjonnan tehostaminen tilanteen salliessa. Vuoden 2021 alussa käynnistyvät työllisyyden kuntakoikeilut antavat mahdollisuuden arvioida erilaisia työvoima- ja yrityspalveluiden toteuttamismalleja sekä luovat tietopohjaa TE-palveluiden kokonaisuudistukselle. TE-palveluita uudistaessa tulee myös huomioida tulevien sote-maakuntien rooli suhteessa kuntien tehtäväkenttään.

Suomessa siirryttiin etätöihin hyvin laajasti ja nopeasti. Se on lisännyt henkilöstön digitaitoja ja osoittautunut tehokkaaksi. Näyttää siltä, että se jatkuu aikaisempaa yleisempänä työnteon muotona. Etä- ja läsnätyön yhdistelmä muuttaa yksityisen ja julkisen sektorin työyhteisöjen dynamiikkaa ja toimintatapoja. Monipaikkainen etätö edellyttää johtamisen ja työyhteisöjen toimintatapojen uudistamista. Muutoskyvyn varmistamiseksi etätöiden ja läsnätyön välimaastossa olevia toimintamalleja tulisi edelleen pitää yllä ja kehittää.

Satsaamalla työturvallisuuteen, työhyvinvointiin ja työterveyteen turvataan myös yritysten kilpailukykyä ja jatkuvuutta. Vaikka riskien tunnistaminen ja hallinta ovat työpaikkojen lakisääteisiä velvollisuuksia, on monilla työpaikoilla näissä vielä puutteita. Monet psykososiaaliset työympäristöriskit sekä mielenterveyden merkitys korostuivat poikkeusoloissa. Eurooppa-neuvoston hyvinvointitaloutta (13432/19) ja työsuojelua (14630/19) koskevat päätelmät sisältävät kirjaukset valmistella poikkihallinnollinen mielenterveysstrategia sekä tiedonanto psykososiaalisista riskitekijöistä ja resursseista, jotka edesauttaisivat parempaa varautumista pandemian kaltaisiin poikkeusoloihin.

Hallitusohjelmassa olevia työelämän uudistumisen ohjelmia tulee jatkaa. Ohjelmilla kehitetään organisaatioiden resilienssiä, joka auttaa säilyttämään toimintakyvyn poikkeavissakin tilanteissa, toipumaan kriiseistä sekä sopeutumaan uuteen toimintaympäristöön.

Vaikka Suomen työmarkkinoiden resilienssi on OECD:n mukaan kohtalaisen hyvä, Suomen kansantalous on altis ulkoisille shokeille ja siksi työmarkkinoiden resilienssin vahvistaminen on tärkeää. OECD:n selvitysten mukaan keskeisiä keinoja vahvistaa työmarkkinoiden resilienssiä ovat:

- 1) työmarkkinoiden toimintakyvystä huolehtiminen myös kriisiolosuhteissa
- 2) työvoimapalveluiden toimivuuden parantaminen: tuki ja kannusteet aktiiviseen työnhakuun, rahalliset panostukset vaikuttaviin työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin matalasuhdanteessa,
- 3) työntekijöiden työkyvyn ja osaamisen vahvistaminen,
- 4) ammatillisen ja alueellisen kohtaannon edistäminen.

Suomen vahvuuksia ovat joustava lomautusjärjestelmä, väestön korkea koulutus- ja osaamistaso sekä vakiintuneet työehtojen neuvottelumekanismit. Työehtosopimusten yleissitovuus turvaa suomalaisilla työmarkkinoilla toimivien yritysten tasapuoliset kilpailuolosuhteet sekä työntekijöiden vähimmäisehdot. Yhteiskunnan turvaverkot suojaavat heikoimmassa asemassa olevia talouskriisien kielteisiltä vaikutuksilta. Heikkoutena on kuitenkin ollut työn tuottavuuden hidas palautuminen ja melko vähäinen työpaikatason joustavuus työehtojen asetannassa. Huomiota on kiinnitettävä myös siihen, että työ- ja sosiaaliturvasääntely kohtelee eri työllistymisen ja työllistämisen muotoja mahdollisimman yhdenvertaisesti.

Kevään 2020 koronakriisin aikana työministerin johdolla on kokoontunut korkean tason työryhmä, jossa edustettuina ovat olleet työmarkkinakeskusjärjestöt ja ministeriöiden virkamiehiä ja jossa on käsitelty

koronakriisin edellyttämiä työlainsäädäntö- ja sosiaaliturvaa koskevia väliaikaisia lainsäädäntömuutoksia. Työryhmän työ jatkuu syksyllä.

Työmarkkinoiden toimivuutta käsitellään myös ”Kansainvälinen talous, kilpailukyky ja vihreä kasvu” – raportissa, jossa on esitetty myös tähän liittyviä toimenpiteitä.

Uudet toimenpiteet

- Käynnistetään lomautettujen ja työttömien osaamisen tunnistamisen järjestelmän kehittämishanke ml. työllisyyspalvelujen opinnollistaminen. Käynnistetään räätälöity ’Työhön paluun tukeminen kuntoutuksella’ Kelan palvelu, jonka tarkoituksena on ehkäistä työttömyyden pitkittyminen uuden NUOTTI+ kuntoutuksen avulla
- Varmistetaan TE-palvelujen ketteryys ja muutoskyky kriisitilanteissa ml. tieto-, neuvonta- ja ohjauspalveluiden saatavuuden parantaminen.

Johtopäätökset

Tässä raportissa on käsitelty toimia, joilla yhteiskunnallista luottamusta sekä talouden ja hyvinvointijärjestelmän kriisinsietokykyä voidaan tukea, kestävä kehityksen tavoitteiden mukaisesti. Nyt esitettävien kehittämistoimien tarkoituksena on parantaa yhteiskunnan kykyä pandemiaista johtuvien kriisien torjunnassa, hallinnassa ja ennaltaehkäisyssä sekä parantaa yhteiskunnan kriisinsietokykyä myös muunlaisissa yhteiskuntaan vaikuttavissa kriiseissä. Työryhmän johtopäätökset ja toimenpide-esitykset eivät ole prioriteettijärjestyksessä, vaan muodostavat toisiaan tukevan kokonaisuuden.

Käsillä oleviin haasteisiin on pystyttävä vastaamaan konkreettisilla toimilla tehokkaasti siten, että niiden teho maksimoituu ja haittavaikutukset minimoituvat. Lisäksi toimia valittaessa on kiinnitettävä erityistä huomioita siihen, että toimet koetaan hyväksyttäväksi ja että ne lujittavat yhteiskunnallista luottamusta. Mahdollisuuksien rajoissa on pyrittävä alueellisesti ja muutoin rajattuihin toimiin. Toimenpiteitä valittaessa on kiinnitettävä huomio niiden vaatimiin resursseihin.

Työryhmä korostaa *ensinnäkin* sitä, että **resilienssin kannalta kriittisiä yhteiskunnallisia palveluja, jotka liittyvät niin varautumiseen, hyvinvointiin ja terveyteen kuin turvallisuuteenkin, on tarkasteltava nyt koetun valossa**. Samalla työssä on käynyt ilmeiseksi se, että valtionhallinnossa on tunnistettu yhteiskunnallisen resilienssin merkitys ja meneillään on paljon toimenpiteitä, joilla resilienssiä tuetaan ja vahvistetaan (ks. liite 1). Nyt esitettävien uusien toimenpiteiden tulee täydentää meneillään olevia prosesseja koronapandemiasta saatujen kokemusten valossa ja luoda aidosti uusia toimintamalleja.

Konkreettiset toimenpiteet:
1. Arvioidaan valmiuslain ja muun relevantin lainsäädännön uudistamistarpeet kriisin akuutin vaiheen jälkeen.
2. Päivitetään kokonaisturvallisuuden yhteistoimintamallin (YTS) strategia.
3. Vahvistetaan Unionin pelastuspalvelumekanismiin uusien rescEU -kriisivalmiuksien (varmuusvarastointi) kansallista suunnittelua ja koordinaatiota vastuuministeriöiden (sisäministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö) kesken.
4. Määritellään sosiaali- ja terveydenhuollon huoltovarmuuden keskeiset painopisteet ja kansallinen koordinaatio.
5. Luodaan strateginen lähestymistapa materiaaliseen varautumiseen sekä kehitetään kriittistä omavaraisuutta.

6. Palvelu- ja hoitovelan purkamiseen määritellään ja toimeenpannaan toimenpiteet ehkäisevien palveluiden, perusterveydenhuollon, sosiaalipalveluiden, kuntoutuksen sekä erikoissairaanhoidon osalta. Määritellään kohderyhmittäin ne palvelut ja tukitoimet, joiden keskeyttämistä kriisitilanteissa vältetään mahdollisimman pitkälle.
7. Vahvistetaan hyvinvointia ja osallisuutta monialaisin toimenpitein: lisätään mielenterveystaitoja järjestelmällisesti ja laajamittaisesti kansalaisten keskuudessa, esim. kouluissa ja oppilaitoksissa, työpaikoilla ja TE-palveluissa; lisätään ja kehitetään edelleen nuorten työpajojen starttivalmennusta ja sosiaalista kuntoutusta; vahvistetaan hyvinvointia, terveyttä ja turvallisuutta osana arkiympäristöjen, kuten luontopalvelujen ja asuinyhteisöjen, kehittämistä; vahvistetaan rakenteellista sosiaalityötä sekä työikäisten eri ympäristöissä toteutettavia sosiaalipalveluja; lisätään etsivän työn menetelmien käyttöä uusilla kohderyhmillä (kuten ikääntyneet).
8. Varmistetaan TE-palvelujen ketteryys ja muutoskyky kriisitilanteissa ml. tieto-, neuvonta- ja ohjauspalveluiden saatavuuden parantaminen.
9. Vahvistetaan järjestöjen ja julkisen sektorin yhteistyötä hyvinvoinnin ja yhteisöllisyyden edistämiseksi. Luodaan yhteisiä toimintamalleja ja asiakaspolkuja kansalaisten tukemiseksi. Turvataan ihmisten ja yhteiskunnan resilienssiä vahvistavien toimintojen, kuten kansalaisjärjestötoiminnan sekä kulttuuri-, liikunta- ja nuorisopalvelujen, jatkuminen.

Toiseksi työryhmä kiinnittää huomiota siihen, että **hyvä taloudenhoito luo perustan yhteiskunnalliselle resilienssille ja niille toimille, joita sen vahvistamiseksi tarvitaan.** Jos taloudellinen toiminta lamautuu, yhteiskunta ei pysty säilyttämään toimintakykyään, eikä toipumaan nykyisestä eikä tulevista kriiseistä.

Kevään kriisin seurauksena valtiontalouden alijäämä suurentui merkittävästi. Poikkeusolot tekivät suuren loven myös yksityiseen talouteen ja toimeentuloon. Heikentynyt taloustilanne ja päätään nostava koronaepidemian toinen aalto voivat edelleen heikentää työllisyyttä ja elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä sekä kaventaa julkisen talouden liikkumatilaa.

Jyrkästi heikentyneellä julkisen talouden tilanteella on kaksi tärkeää seurausta. Velkaantuneisuuden kasvu merkitsee, että mahdollisten seuraavien kriisien osalta valtion kyky toimia on merkittävästi rajatumpi kuin tänä keväänä on ollut. Osana pitkän aikavälin varautumista onkin tärkeä pyrkiä vakauttamaan julkisen talouden tilanne ja kääntää velkasuhde laskevalle uralle. Lisäksi hankala tilanne korostaa tarvetta valita epidemian toisen aallon pysäyttämiseen tähtäävät ja yhteiskunnan toimintakykyä vahvistavat toimet mahdollisimman tehokkaasti. Supistuvilla resursseilla on saatava aiempaa enemmän aikaan.

Julkisen talouden velkaantuneisuus kasvaa valtiovarainministeriön kansantalousosaston kesäkuussa julkistaman arvion mukaan lähes 80 prosenttiin muutamassa vuodessa. Velkasuhteen vakauttaminen kuluvan vuosikymmenen loppuun mennessä edellyttäisi arvion mukaan noin 5 miljardin euron sopeutusta. Mikäli velkasuhde haluttaisiin palauttaa koronaviruspandemiaa edeltävälle tasolle eli alle 60 prosenttiin vuoteen 2035 mennessä, se edellyttäisi mittaluokaltaan noin kaksinkertaista sopeutusta.

Pandemia osoitti tarpeen vahvistaa taloudellista resilienssiä uudistamalla talouden rakenteita. Talouden rakenneuudistuksen ja elvytystoimien tulee edistää kestävästä kehitystä ja tukea Suomen tavoitteita hiilineutraalisuudesta ja luonnon monimuotoisuuden vahvistamisesta.

Konkreettiset toimenpiteet:

10. Vahvistetaan kuntien (ja tulevien sote-maakuntien) toiminnan ja talouden seurantaan valtioneuvostossa ja luodaan kriisitilanteita varten yhtenäinen päätöksenteko-, koordinaatio- ja viestintämenettely kuntia koskevien toimenpiteiden toteuttamiseksi.
11. Tehdään analyysi siitä, mitkä toimialat ovat Suomen taloudellisen resilienssin kannalta kaikista kriittisimpiä eli aloja, jotka haavoittuessaan vievät mukanaan Suomen taloudellisen kestävyuden ja selviytymisen kannalta olennaisia rakenteita. Analysoidaan millaisia politiikkavälineitä tulisi käyttää erilaisissa kriiseissä taloudellisen resilienssin vahvistamiseksi.
12. Käynnistetään lomautettujen ja työttömien osaamisen tunnistamisen järjestelmän kehittämishanke ml. työllisyyspalvelujen opinnollistaminen. Käynnistetään räätälöity 'Työhön paluun tukeminen kuntoutuksella' Kelan palvelu, jonka tarkoituksena on ehkäistä työttömyyden pitkittyminen uuden NUOTTI+ kuntoutuksen avulla.

Kolmanneksi työn myötä vahvistuu se käsitys, että **koronapandemian kaltaiseen kansainväliseen kriisiin tarvitaan kansallisten ratkaisujen rinnalla myös kansainvälisiä ratkaisuja**. Pandemioihin, epidemioihin ja muihin biologisiin uhkiiin varautumisessa ja vastaamisessa korostuu tiivis, poikkihallinnollinen ja toimiva kansainvälinen yhteistyö ja koordinaatio, oikea-aikainen tiedonvaihto, faktoihin perustuva informaation ja parhaiden käytänteiden jakaminen sekä ennakointi.

Kansainvälisen järjestelmän resilienssin rakentamisessa ja ylläpitämisessä keskeistä on globaalien keskinäisriippuvuuden tiedostaminen. Jos valtaosa valtioista haluaa ja pystyy toimimaan menestyksekkäästi yhdessä pandemian kukistamisessa, jälkihoidossa ja tuleviin pandemioihin varautumisessa sekä niiden ennaltaehkäisyssä, monenkeskinen yhteistyö ja sääntöpohjainen kansainvälinen järjestelmä voivat näyttäytyä jopa aiempaa tärkeämpinä.

Kansainvälisen ja kotimaisen talouden toimivuus tulee nähdä resilienssin takaajana. Esimerkiksi globaalien kaupan ennakoitavuus ja sujuvuus tai kestävä kehityksen tavoitteissa edistyminen vahvistaa resilienssiä.

Kansainvälistä yhteistyötä tulisi raportin havaintojen perusteella hyödyntää ja kehittää laajasti eri sektoreilla. Konkreettisisissa kriisitoimissa tulee sekä jakaa toimivia ratkaisuja että kehittää uusia toimintamalleja esimerkiksi EU-, WHO- ja OECD-kontekstissa sekä laajemminkin kahdenvälisissä suhteissamme, ulkoministeriön edustustoverkostoa soveltuvin osin hyödyntäen.

Konkreettiset toimenpiteet:
13. Tuetaan ECDC:n (European Centre for Disease Prevention and Control) ja muiden kansainvälisten kriisien ennaltaehkäisyn, ennakoinnin, ylittämisen ja jälkitoimien kannalta merkittävien instituutioiden ja asiantuntijalaitosten toimintaa ja yhteistyötä.
14. Kehitetään eurooppalaista huoltovarmuusyhteistyötä vaarantamatta sisämarkkinoiden häiriötöntä toimintaa ja avointa kansainvälistä kauppaa. Rakennetaan pohjoismaisia huoltovarmuuden yhteistyömalleja sosiaali- ja terveydenhuollossa sekä kehitetään muuta pohjoismaista varautumisyhteistyötä.
15. Tiivistetään yhteistyötä tiedon ja kokemusten vaihdossa, kriiseihin varautumisessa ja toimintakäytännöistä kriisien aikana EU- ja Pohjoismaiden kesken sekä WHO:n ja muiden kansainvälisten järjestöjen kautta. Tunnistetaan, kuvataan ja arvioidaan parhaat kriisin aikana syntyneet kansalliset ja kansainväliset yhteistyömallit ja käytännöt niiden hyödyntämiseksi myös normaalioloissa.

Neljänneksi on **turvettava päätöksentekokyky ja kehitettävä sen tueksi tarvittavaa vahvaa tietopohjaa ja ajankohtaista tilannekuvaa**, jotka pohjaavat tutkittuun tietoon. Näin varmistetaan oikeiden tarpeiden tunnistaminen ja niiden pohjalta voidaan suunnitella oikea-aikaisia päätöksiä ja riittäviä toimenpiteitä. Myös ohjauksessa yhä suurempi painoarvo on jatkuvalla tilannekuvalla, mutta näiden kokoamiseen ja kuvaamiseen tarvitaan enemmän keinoja. Samoin palvelujärjestelmän kyky reagoida nopeasti edellyttää ajantasaista, poikkihallinnollista ja yhtenäistä tietopohjaa.

Keväällä 2020 toimenpiteitä jouduttiin asteittain laajentamaan tilanteen kärjistyessä ilman että kaikkien toimien vaikuttavuudesta ja lopullisista kustannuksista oli luotettava käsitys. Rationaalisen päätöksenteon turvaamiseksi kaikki taloudelliset toimenpiteet on tehtävä normaalissa julkisen talouden suunnitelman ja talousarvion laatimisprosessissa.

Konkreettiset toimenpiteet:
16. Luodaan valtioneuvoston toimijoille yhtenäinen, standardisoitu, jatkuva ja koko ajan voimassa oleva tilannekuvajärjestelmä. Selvitetään palvelujärjestelmän varautumisen ja nopeiden muutosten toteuttamiseksi tarvittavan ajantasaisen, poikkihallinnollisten ja yhtenäisen tietopohjan kehittämismahdollisuudet.
17. Varmistetaan demokraattisen järjestelmän toimivuus ja parannetaan vaalien resilienssiä kriisitilanteissa lisäämällä varautumissuunnittelua. Varaudutaan kuntavaaleihin viranomaisyhteistyössä ja tuetaan puolueita digitaalisen kampanjoinnin turvallisessa toteuttamisessa. Poliitiikkavalmistelun avoimuutta, yhteiskehittämistä ja dialogia lisätään. Vahvistetaan kansalaisten osallistumismahdollisuuksia.
18. Kartoitetaan hallinnon toiminnan ja yhteiskunnan turvallisuuden elintärkeiden toimintojen kannalta kriittisen palvelujärjestelmän ICT-infrastruktuurin ja palvelutuotannon järjestämisen tilanne ja linjataan järjestämisen periaatteet.
19. Luodaan kansallinen malli hyvinvoinnin kokonaisvaltaiseen arviointiin ja hyvinvointitalouden toteuttamiseen. Lisäksi rakennetaan pysyvä hyvinvoinnin tasoa ja kehitystä sekä lyhyellä ja pitkällä aikavälillä kuvaava seurantatapa (sisältäen laaja-alaisesti esim. arkiympäristöjen ja luonnon tuottamat hyvinvointivaikutukset).

Viidenneksi kriiseihin vastaamisessa valtionhallinnon toiminnassa korostuu **yhteensovittaminen ja riittävä joustavuus**. Koordinaatio tulisi kehittää sellaiseksi, ettei erillisiä ad hoc –ryhmiä tarvittaisi olemassa olevien rakenteiden rinnalle. Toimintavastuista tulee saada selkeämpi yhteinen käsitys eri tasoilla, samalla tulee kuitenkin varmistaa verkostomainen ja joustava yhteistyö. Vastuiden ja työnjaon on oltava selkeää, jotta vältetään päällekkäiset toimet ja ristiriitainen ohjaus. Myönteistä on, että poikkihallinnollinen yhteistyö lisääntyi nopeasti keväällä kriisin myötä ja siihen tulee panostaa jatkossakin.

Valtionhallinnon tulee omassa kehittämistyössään, ml. henkilöstön osaamisen kehittämisessä, kiinnittää huomiota kriisitilanteiden vaatimaan joustavuuteen.

Konkreettiset toimet:
20. Selvitetään palvelujärjestelmän resilienssin näkökulmasta ulkopuolisten palvelutuottajien käyttäminen. Kehitetään yhteistyön edellytyksiä myös järjestösektorin ja viranomaisten välillä.
21. Huolehditaan Poliisin, pelastustoimen, Rajavartiolaitoksen ja Hätäkeskusten kyvystä tuottaa palveluja yhteiskunnan toimivuuden ja turvallisuuden varmistamiseksi myös vakavissa häiriöissä ja poikkeusoloissa.

Kuudenneksi useat eri hallinnonalat ovat työryhmän työssä korostaneet **yhtenäisen, oikea-aikaisen ja laadukkaan viestinnän** merkitystä. Viestintä tulee olla läpileikkaavasti osa hallinnon kaikkia palveluja. Lisäksi on oleellista, että kaikilla on yhtäläiset mahdollisuudet ymmärtää ohjeistusta. Erityisryhmien tarpeisiin sekä moni- ja selkokielisyyteen sekä monikanavaisuuteen tulee panostaa. Lisäksi on tärkeää varmistaa vastuullisen kriisiviestinnän toteutuminen.

Konkreettiset toimenpiteet:
22. Vahvistetaan valtioneuvoston viestintää. Varmistetaan viranomaisten viestinnän yhdenmukaisuus erityisesti ohjeistusten ja linjausten osalta. Kehitetään koordinaatiota ja yhteistyötä selkokiellisen tiedon määrän ja osaamisen vahvistamiseksi.
23. Luodaan kansalaisten neuvontapalveluksi pysyvä toimintamalli, joka toimii myös erilaisissa yhteiskunnan häiriötilanteissa. Parannetaan tieto-, neuvonta- ja ohjauspalveluiden saatavuutta.
24. Valmistellaan kansallinen digi-osallisuutta vahvistava strategia ja toimenpanosuunnitelma.