



Koronapandemia kriisien jatkumossa – onko koskaan oikea aika oppia?

PÄÄLÖYDÖKSET

- Pandemiahallinnasta johdetut opit näyttäytyivät herkästi unohduttuvina, kun rinnalle nousi muita kilpailevia kriisejä (esim. Venäjän hyökkäyssota Ukrainaan). Sopiva aika koronapandemian oppien toimeenpanolle näyttää jatkuvasti siirtyvän ja pakenevan.
- Koronapandemia pitkittyi ja limityi muihin kriiseihin. Tämä toi esiin kriisin käynnistämiseen ja päättämiseen liittyvän vallankäytön, politiikan ja kriisien tulkinvaraisuuden.
- Kriisit ja niistä johdetut opit ovat tulkinvaraisia ja osin myös poliittisia.
- Koronapandemia korosti terveysjärjestelmän resurssivajetta. Normaaliaikojen riittävä resursointi on edellytys pitkäjänteiselle kriisivarautumisen kehittämiselle.

Vaikka korona akuuttina kriisinä on väistynyt, on oikea aika pohtia sitä, millainen perintö koronasta jää. Käsityksemme kriiseistä ja niistä oppimisesta vaikuttavat siihen, miten vastaamme kriiseihin, opimme niistä ja kehitämme niihin varautumista. Käsitukset ovat aina yksilöllisiä mutta myös yhteisöllisiä. Täyttikö esimerkiksi koronapandemia kriisin määritelmän kaikkien toimijoiden mielestä? Entä onko korona kriisinä nyt ohitettu, vaikka pandemiasta palautuminen on useissa organisaatioissa yhä kesken ja ihmisiä sairastuu koronaan edelleen? Mitä kaikkea pandemiasta opittua voidaan hyödyntää jatkossa ja missä tai kenen toimesta oppimisen arvoiset asiat määritetään? Muun muassa näihin kysymyksiin vastaaminen edellyttää erilaisten kriisitulkintojen yhteen kokoamista sekä ymmärrystä oppien kehkeytyvästä ja poliittisesta luonteesta.

Koronapandemian jälkimainingit kietoutuvat ja limittyvät moniin muihin kriiseihin ja haasteisiin, kuten Venäjän hyökkäyssotaan Ukrainassa, sote-uudistuksen toimeenpanoon sekä energian hinnan ja elinkustannusten nousuun. Horisontissa siintää jopa jo uusi pandemian uhka A(H5N1) -virusinfektion aiheuttamien luonnonvaraisten lintujen joukkokuolemien myötä. Tämä erilaisten kriisien yhteen kietoutuminen, ns. monikriisi (polycrisis) haastaa lineaarisen ymmärryksen kriiseistä. Erilaisissa kriisien luonnetta kuvaavissa malleissa kriisien aktiivivaihetta seuraa yleensä palautumisen vaihe. Koronapandemian osalta se näyttää kuitenkin viivästyneen (ks. Veil 2011).

Terveysjärjestelmille kriisit tarjoavat ainutlaatuisia mahdollisuuksia oppimiselle sekä järjestelmien kehittämiseksi oppien pohjalta. Koronapandemiaan liittyvää kansallista ja kansainvälistä tutkimusta on tehty runsaasti, mutta valtaosa tuloksista keskittyy pandemian alkuvaiheeseen ja aktiivisten hallintatoimien aikaan (Saulnier ym. 2023). Runsaasta koronaoppeihin liittyvästä kirjallisuudesta huolimatta tutkimukset, joissa pandemiaa ja siihen liittyviä tulkintoja olisi tarkasteltu useammassa aikapisteessä ovat harvinaisia.

Tämän seurantatutkimuksen tavoitteena on rakentaa poikkileikkausasetelmaa kokonaisvaltaisempi kuva pandemian hallinnasta ja sen opeista. Lisäksi tavoitteena on tarkastella sitä, miten pandemian hallinnan opit ovat hyödynnettävissä tuleviin terveyskriiseihin varautumisessa, kun aikaa tai tilaa palautumiselle ja jälkikäteen tehdyille arvioinnille ei ole välttämättä tarjoutunut. Alustavat tulokset tuovat esiin näkökulmia niin pandemian aikaisen päätöksenteon ja johtamisen kuin kriisien välillä tapahtuvan varautumisen näkökulmista.

Tutkimus on osa Suomen Akatemian rahoittamaa hanketta Muutosjoustavuus, kriisivalmius ja huoltovarmuus suomalaisessa terveydenhuoltojärjestelmässä (RECPHEALS) sekä Strategisen tutkimuksen neuvoston rahoittamaa hanketta Hyvinvoinnin turvaaminen pandemia-aikoina: kohti yhteistyöhön perustuvaa syndemioiden hallintaa (WELGO). Tutkimuksen aineistonkeruu ajoittui kahteen erilaiseen koronakriisin vaiheeseen (kuvio 1). Ensimmäinen, syksyllä 2021 kerätty kansallisten toimijoiden haastatteluaineisto, tarkastelee koronakriisin ensimmäisen vuoden kokemuksia, jolloin pandemiahallintatoimet käynnistyivät ja päättäjät olivat uuden tilanteen edessä (n=21). Toinen, talvella 2022–2023 toteutettu seuranta haastattelukierros, on mahdollistanut tapahtumien tarkastelun pandemian akuuteimman vaiheen jo väistyttyä väestön rokottamisen myötä (n=16).

Kristiina Janhonen

THL

Marjaana Viita-aho

THL

Henna Paananen

Tampereen yliopisto

Laura Kihlström

THL

Soila Karreinen

Tampereen yliopisto

Liina-Kaisa Tynkkynen

THL

Näin tutkimus tehtiin:

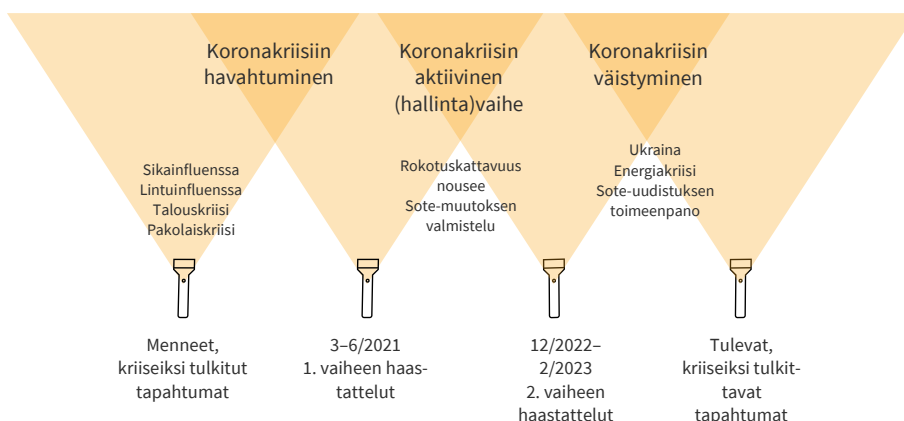
Laadullinen seurantatutkimus perustui pandemianhallinnan kannalta keskeisten kansallisen tason toimijoiden puolistrukturoituihin haastatteluihin, jotka keskittyivät koronakriisiin johtamiseen ja oppeihin.

Haastatteluaineiston ensimmäinen osa kerättiin koronakriisin akuutissa vaiheessa (2021, n=21). Haastattelut tunnistettiin käyttäen harkinnanvaraista ja lumipallo-otantaa.

Seurantahaastattelut toteutettiin korkean rokotekattavuuden vaiheessa ja pandemian akuutin vaiheen väistytyä (joulukuu 2022 – tammikuu 2023, n=16). Rekrytoinnin lähtökohtana käytettiin osallistumista ensimmäisen vaiheen haastatteluihin tai siirtymistä tehtäviin, joissa ensimmäisen vaiheen haastattelut olivat toimineet koronakriisin aikana.

Aineisto analysoitiin käyttäen teemanalyysiä ja diskurssianalyttistä lähestymistapaa.

Tutkimus on toteutettu eettisten ohjeiden mukaisesti. Osallistuminen tutkimukseen on ollut vapaaehtoista ja jokaiselta haastateltavalta on pyydetty suostumus haastatteluun.



Kuvio 1. Tutkimuksen aineistonkeruu ja ajallinen limittyminen koronapandemian vaiheisiin

Kahden aikapisteen kautta tapahtumia tarkastelevat aineistot tuovat esiin koronapandemian limittymisen edeltäviin ja sitä seuranneisiin kriiseihin. Lisäksi siihen kietoutuvat määrittelemättömät tulevaisuuden kriisit ja haasteet. Nämä kiinnepohdat ovat oleellisia suhteessa siihen, miten koronapandemiaa kriisinä tulkitaan ja miten pandemiaan liittyviä oppeja kehystetään ja painotetaan eri aikapisteissä. Käsittelemme tutkimuksen alustavia tuloksia kriisitulkintojen ja pandemianhallinnan oppien valossa. Tarkastelussamme kriisikäsitteet ja kriisiooppien tulkinnat kytkeytyvät toisiinsa. Ne toimivat johtolankoina sille, minkälaisia asioita kriisinhallinnassa ja varautumisessa painotetaan ja arvotetaan.

Pitkittynyt koronapandemia osana kriisien jatkumoa

Koronapandemia poikkesi merkittävästi muista viimeaikaisista, nopeammin väistyneistä kriiseistä. Koronaa on luonnehdittu 'hiipiväksi kriisiksi' (creeping crisis) viitaten siihen uhkana, joka on kehittynyt hitaasti ja lopulta toteutunut. Lisäksi yhden lyhytaikaisen shokkiaallon sijaan siihen on sisältynyt useita, intensiteetiltään vaihtelevia vaiheita (Boin, Ekengren & Rhinard 2021; Pot, Scherpenisse & 't Hart 2023). Toinen osuva luonnehdinta koronapandemian kriisiprofiilista on vertaus hitaaseen yllätykseen (slow surprise) (Engström, Luesink & Boin 2021), jossa ennalta hyvinkin tunnistettu uhka tuottaakin vasta toteutuessaan yllätyksen. Koronapandemian monitahoisesta ja yllätyksiäkin sisältäneen luonteen vuoksi sen kuvausta ei olekaan helppo sovittaa sellaisiin kriisimäärittelyihin, jotka sisältävät tiukasti etukäteen rajattuja ja tietyssä järjestyksessä eteneviä vaiheita (esimerkiksi erilaiset kriisisykli, ks. esim. Kihlström ym. 2021).

Koronapandemia ei suinkaan ollut viime vuosien ainoa politiikan asialistalle noussut haaste, vaan sen voidaan nähdä ilmenneen osana monimutkaista kriisien kokonaisuutta ja jatkumoa (Christianson & Barton, 2021). Pitkittynyt pandemia kärjisti entisestään perustilanteen ongelmia, kuten sote-järjestelmän resurssien niukkuutta etenkin henkilöstön riittävyyteen ja jaksamiseen liittyvissä kysymyksissä (Karreinen ym. 2023; Kihlström ym. 2022). Pandemia ja muut toisiinsa kietoutuneet, eskaloituneet tai kokonaan uudet kriisit ovat muuttuneet arkipäiväisiksi ilmiöiksi ja jopa eräänlaiseksi normaalitilaksi viranomaisille ja päätöksentekijöille (ks. Christianson & Barton, 2021; ks. Gilbert, 2007).

Uusien ja yllättävien tapahtumien tulkintaan liittyy aina inhimillinen toimijuus, mikä oli keskeistä myös koronapandemian hallinnassa heti sen ensihetkestä alkaen. Pandemian hallintatoimet muotoutuvatkin ihmisten (so. päätöksentekijöiden, viranomaisten, asiantuntijoiden ja poliitikkojen) toiminnan tuloksena (Boin & Renaud, 2013; Desmidt & Meyfroot, 2023). Historiassa monet laajalle levinneet terveysuhat, kuten HIV-epidemia tai lintuinfluenssa, ovat tuottaneet yhteisesti jaettuina tulkintoja, joissa tilanteita on pyritty ymmärtämään tuottamalla, ylläpitämällä ja muokkaamalla merkityksiä. Nämä merkitykset heijastavat kulttuurisia ja sosiaalisia odotuksia (Bangerter, 2021). Tästä näkökulmasta koronakriisi näyttää rinnastuvan hyvin aiempiin terveyskriiseihin.

Tulokset

Seuraavassa esittelemme laajan aineiston analyysin tuottamat alustavat tulokset aloittaen muuntuvista ja tulkinnallisista kriisikäsitteistä. Sen jälkeen tarkastelemme pandemihalinnasta johdettujen oppien kiistanalaista luonnetta ja taipumusta unohtua herkästi. Lopuksi puntaroimme mahdollista käsittelytapojen muuntumista tulipalojen sammuttamisesta jatkuvuuden tukemiseen.

Muuntuvat ja tulkinnalliset kriisikäsitteet

Käsitteet koronapandemiasta kriisinä ovat tulkinnanvaraisia: ne ovat jo muuttuneet ja tulevat edelleen muuttumaan ajan kuluessa. Pandemian alkuvaiheessa kriisiin havahtumisen kuvattiin tapahtuneen vaiheittain, jolloin läsnä oli tasapainottelu normaalin ja poikkeuksellisen välillä. Alkuvuonna 2020 Suomeen kantautuneet signaalit kansainvälisestä, mutta kauas Aasiaan paikantuvasta uhasta eivät näyttäneet poikkeuksellisia. Tilanteen odotettiin kehittyvän samaan tapaan kuin aiemmissa terveysuhkatilanteissa (esim. sikainfluenssa, SARS ja MERS). Pandemian Suomeen kohdistuvien vaikutusten odotettiin jäävän vähäisiksi. Näiden odotusten rikkoutumista voidaan tulkita yhtenä pisteenä, josta koronakriisiin voidaan katsoa alkaneen.

Aineistossa koronapandemiasta puhutaan tyypillisenä modernina kriisinä monitahoisuutensa ja vaikean tunnistettavuutensa vuoksi. Moderniin kriisiin liitetään ajatus siitä, että heikkojen kriisistä kertovien signaalien keruuta pitäisi lisätä. Tämä kuitenkin jättää huomiotta sen, keiden tulisi havahtua ja ”käynnistää” kriisi kun signaaleja on riittävä määrä. Sota nostetaan esimerkkinä kriisistä, jonka käynnistymisessä tasapainoilua normaalin ja poikkeuksen välillä ei ole tarpeen tehdä. Varautuminen olikin kohdistunut vahvasti esimerkiksi sotilaalliseen kriisiin ja hybridivaikuttamiseen, jossa kriisin alku on helposti tunnistettavissa.

Koronapandemiaa voidaan perustellusti tulkita kriisinä, mikäli keskitymme siihen, miten se rikkoi ennalta asetettuja odotuksia. Koronapandemia yllätti globaaliudellaan, eivätkä varautuminen ja harjoitukset olleet kohdistuneet näin laajaan ja pitkäkestoiseen, yhteiskuntaa laajasti uhkaavaan tartuntatautiin. Globaali luonne kulminoitui keskusteluun lentomatkustamisesta, joka oli kiivas puheenaihe keuhkokuumeen 2020 lomasesongin vuoksi. Esimerkiksi koko lentokoneen matkustajakunnan vastaanottaminen potentiaalisina sairaalahoitoa tarvitsijoina tai mahdollisesti taudille altistuneina ja tartuttajina rikkoi ennalta asetettuja odotuksia. Yllättävyys muodostui myös koronapandemian laajuudesta. Koronan ei koettukaan olevan yksi iso kriisi vaan kimppu useampia yhteen kietoutuneita kriisin elementtejä. Terveysuhka sai nopeasti myös laajemman yhteiskuntapoliittisen ulottuvuuden, jolloin terveydenhuollon piirissä tavanomaisempina pidetyt yksilöihin kohdistuvat rajoitustoimet korvautuivat yhteiskunnan eri sektoreille ja eri toimintoihin kohdistuvilla rajoituksilla.

Kiinnostavan vastinparin yllätyksellisyyden puhunnalle tarjoavat tulkinnat koronapandemiasta täysin hallittuna kriisinä ja torjuntavoittona. Aineistolle leimallista ovat kuvaukset, joissa nopealla toiminnalla ja onnistuneilla valinnoilla on kyetty torjumaan odottamaton uhka. Myös ylilyönnejä tunnistetaan, mutta niihin suhtaudutaan välttämättömyytenä ja ne asetetaan hyväksyttävään mittakaavaan esimerkiksi kansainvälisten vertailujen kautta. Myös varautumisessa tunnistetut puutteet ja pandemiasuunnitelmien vanhentuminen tai koronapandemian kannalta ”vääränlaiset” lähtöoletukset (varautuminen influenssapandemiaan) nähdään melko pieninä ongelmina, kun varautumisen perustaso oli kunnossa ja edes jonkinlaiset suunnitelmat, joita verrokkimailla ei välttämättä ollut, oli olemassa.

Aineistossa kriisitulkintaa pallotellaan erilaisten näkökulmien kautta. Koronapandemiaa tulkitaan ainakin terveyskriisinä, toimintavarmuus- ja talouskriisinä ja yhdenvertaisuuskriisinä. Lisäksi lasten ja nuorten kokemien rajoitustoimista aiheutuneiden haittojen kuvaillaan täyttävän kriisin merkit. Nämä erilaiset katsantokannat koettuun koronapandemiaan korostavat muistamisen poliittista ja valikoivaa luonnetta. Selkeimmin erilaiset katsantokannat erottautuvat juuri puheena onnistumisista ja suhtautumisesta hallintatoimien jälkikäteen toteutettaviin arviointeihin. Aineistosta voidaan löytää kriittinen viite suhteessa arviointeihin, joissa tilanteen ulkopuoliset tahot arvioivat tehtyjä toimia tai niiden seurannaisvaikutuksia. Sen haasteena nähtiin koronapandemian kannalta olennaisten

”...[T]ää [kriisiaikaisten toimien ulkoinen kokonaisarviointi] on vaikea aihe ja täs on niin kun poliittisesti erittäin vaikeeta tää arviointi. Koska todennäköstä on, että tulee näpeille aika monesta paikasta.”

näkökulmien rajaaminen. Arvioinnin kuvataan olevan lähes mahdoton tehtävä, ja siten sen tarpeellisuutta kyseenalaistetaan.

Jälkimmäisellä aineistonkeruuhetkellä keskitalvella 2022–2023 koronapandemiasta puhutaan samanaikaisesti päälle jääneenä kriisinä, mutta myös ajanjaksona, joka pyrkii herkästi unohtumaan. Esiin nostetaan esimerkiksi keskustelua ja kiistoja siitä, miten koronakriisiä pitäisi tulkita, kun rinnalle on noussut ja nousemassa sarja uudenlaisia uhkia ja mahdollisia seuraavia kriisejä. Huomionarvoista on, että raja poikkeuksellisten ajanjaksojen ja normaalitytilanteen välillä alkoi hämärtyä. Tilanteen muuttumisesta normaalksi kuvaavat esimerkiksi toiveet reaktiivisesta ”kriisimoodista” irti päästämisestä ja kohonnuttu kynnys puuttua koronaan liittyviin tilanteisiin. Samanaikaisesti kuitenkin nykyhetkeen liitetään vahva kriisintuntu ja kuvauksia monista yhteen kietoutuneista eri alojen kriiseistä. Uusien huomiota vaativien kehityskulkujen ja potentiaalisten kriisien kuvataan painavan jo päälle ja ne kilpailevat koronapandemian kanssa toimijoiden huomiosta ja resursseista.

Edellä kuvattua tiivistäen voidaan todeta, että koronapandemia tuli näkyväksi menneenä kriisinä, kun puhunnassa tasapainoillaan normaalin ja poikkeuksellisen tulkintojen välimaastossa. Myöhemmässä vaiheessa koronapandemiasta puhutaan aineiston valossa kriisinä sen roolin pienentymisen ja normalisoitumisen kautta pandemian edettyä helpommin ennakoitavaan vaiheeseen. Tulevaan katsovaa kriisitulkintaa kuvaavat poikkeuksellisuuden tunnistamisen tapoihin liittyvät näkökulmat sekä se, miten tämä varsin poikkeuksellinen ajanjakso ja siihen liittyvät toimintatavat tulkitaan uudeksi normaalksi. Jäljelle jäävät kysymykset siitä, miten näin erityisestä ajanjaksosta voidaan ottaa oppia.

Opit ovat kiistanalaisia ja herkästi unohtuvia

Koronapandemian eri vaiheissa kerätty aineistomme tuo esiin, etteivät pandemiahallinnasta johdetut opit syntyneet vain yhdessä kriisin vaiheessa, vaan ymmärrys ja tulkinnat niistä muuttuvat ajan kuluessa. Toisin sanoen oppeja määritellään ja niitä painotetaan eri tavoin pandemian eri vaiheissa. Opit eivät myöskään näyttäytyä absoluuttisina tai staattisina, vaan asiayhteyksiin, valtakysymyksiin ja poliittiseen päätöksentekoon kietoutuneina.

Oppien kiistanalaisuus ja poliittisuus näyttäytyvät esimerkiksi siten, että aineistossa painottuvat koronapandemian aikaiset onnistumiset. Lisäksi koetaan, että pandemian vakaavuutta vähäteltiin akuutin vaiheen väistyttyä. Asiantuntijoiden sekä poliittisen päätöksenteon välillä ilmeni jännitteitä pandemian aikana. Seurantahaastatteluiden aikaan, vuosien 2022 ja 2023 taitteessa, poliittinen aikaikkuna pandemiaoppien käsittelyyn näytti olevan sulkeutumassa sekä eduskuntavaalien että toisten akuuttien asioiden noustua korona keskeisemmiksi kysymyksiksi. Rajalliset resurssit koetaan esteenä oppien toimeenpanolle, mutta resursoinnin ongelmiin ei juuri ollut reagoitu.

Pandemian hallinta tarjoaa oppeja sekä akuutissa kriisitilanteessa toimimisen että pitkäaikaisemman varautumiseen liittyvän kehitystyön tueksi. Etenkin ensimmäisen haastattelukierroksen aikaan nostetaan esiin muun muassa viestintään ja eri toimijoiden väliseen vuorovaikutukseen toimivampia rakenteita ja ratkaisuja. Seurantahaastatteluihin perustuvat tulokset kuitenkin osoittavat, että monet näiden edistämiseksi tehdyistä toimista jäivät lyhytaikaisiksi ja pandemian akuutin vaiheen väistyttyä useita järjestelyjä purettiin. Pidemmän aikavälin kehittämis ehdotuksissa nousevat esiin esimerkiksi lainsäädännön kehittämistarpeet ja varautumissuunnitelmien päivittäminen. Myös vastuunjaon ja roolitusten selkiyttämistä tulevia kriisejä ajatellen pidetään tärkeänä.

Kehittämisideat ovat kaiken kaikkiaan tyypillisesti varsin yleisluonteisia eikä niiden yhteydessä täsmennetä kenen, miten tai millä resursseilla kehittämistä tulisi käytännössä toteuttaa. Yhdistettynä kriisiaikaisten toimenpiteiden purkamiseen, kehittämisideoiden epäselvyys sisältää riskin. Aineistossakin tunnistettuna vaarana on, että opit ja ideat unohtuvat, jos niiden eteenpäin vieminen ei ole kenenkään vastuulla.

Tulipalojen sammuttamisesta jatkuvuuden tukemiseen sekä varautumisen ja normaaliaikojen rakenteiden vahvistamiseen

Varautumisen kehittämisessä haastatellut korostavat sitä, että suunnitelmien laatimisen lisäksi varautumista tulisi kehittää harjoittelemalla jatkuvasti myös normaaliaikoina. Rajallisten resurssien ja kriisien yllätyksellisyyden vuoksi varautumisen vahvistamisen suotaisiin

"...[H]yvin nopeasti niin yksilö- kuin yhteiskunnan muisti panee sivuun sen minkä läpi kuljimme. Mut jos vi-ranomaistaholla tehdään näin niin huonosti käy."

"Itse veikkaan että pari kolme vuotta tää pysyy muistissa ja sit tää rupee pikkuhiljaa kuihtumaan taas, pois."

"Jatkuvuuden hallinta tarkoittaa siis suunnitelma, sen harjoittelu ja lessons learned, ja taas päivitetään ja harjoitellaan. Tätä toiminto pitää saada pyörimään tehokkaammin."

"Et jos ... varautumiseen suunnataan nolla euroa niin se on ihan selvä että silloin lopputulos on sen mukana."

tapahtuvan nimenomaan rauhallisessa vaiheessa eikä vasta tulevia kriisejä kohdattaessa. Toisaalta varautuminen nähtiin myös akuutissa tilanteessa kehkeytyvänä toimintana, jota ei välttämättä ole osattu kuvata suunnitelmissa.

Osan aikaisemmista järjestelmän uudistuksista nähdään heikentäneen kriiseihin varautumista ja kriisiajan toimintaa. Yhtenä esimerkkinä nostetaan esiin aluehallintouudistus ja siinä perustettujen aluehallintovirastojen (AVI) rooli pandemian hallinnassa, joka poikkesi niiden tavanomaisesta valvontatehtävästä, ja vaati lisäresursseja ja uudelleenjärjestäytymistä pandemian aikana. Tämä korostaa kriisinkestävyyden pohtimisen tärkeyttä myös kriisien ulkopuolella, sillä normaaliaikojen resurssit ja toimenpiteet sanelevat lähtökohdat kriisinhallinnan toteuttamiselle. Esimerkiksi akuutista kriisivaiheesta selviäminen, kasautunut henkilöstön kuormitustila, toimijoiden väliset intressiristiriidat tai poliittisten päätöksentekosykliden ajoitus saattavat johtaa kokemukseen siitä, että kaikki voitava tai ainakin tärkein on pahimman kriisin väistyttyä jo tehty eikä oppien läpikäymiselle ole enää tarvetta. Tämä tulee näkyväksi aineistossa kriittisinä kannanottoina koronatoimien käsittelyn riittävyydestä, arviona muiden haasteiden ensisijaisuudesta ja siten koronakriisin vähäisemmästä tärkeydestä seuranta-aastattelujen aikaan. Lisäksi huomion siirtymistä koronapandemian käsittelystä eteenpäin korostaa taipumus keskittyä erityisesti onnistumisiin pandemian aikana tehtyjen toimenpiteiden kriittisen tarkastelun sijaan. Koska poliittisen aikaikunan kehittämistoimille nähtiin sulkeutuvan viimeistään keväällä 2023, sopiva aika koronapandemian oppien toimeenpanolle näyttäytyy aineiston valossa jatkuvasti siirtyvänä ja pakenevana.

Lainsäädäntö esiintyy ilmeisenä keinona, jonka kautta myös yhteistyöhön, toimivaltoihin ja vastuisiin liittyviä asioita voidaan kehittää seuraavaa kriisiä ajatellen. Pandemian aikana käynnistettiin jo lainsäädännön kehittämishankkeita, varautumissuunnitelmien päivittämistä ja organisatorisia muutoksia, joiden vaikutukset mahdollisesti kantavat tuleviin haasteisiin. Aineistossa korostuvat myös odotukset vuoden 2023 alusta toimeenpantuun sote-uudistukseen ja sen tuomiin mahdollisuuksiin korjata esimerkiksi koronapandemian esiin tuomat hajanaisen johtamis- ja ohjausjärjestelmän haasteet. Uudistukseen ladattuihin toiveisiin on syytä suhtautua kriittisesti, sillä laajalla hallinnonuudistuksella voi olla vaikea vastata toimintatapoihin ja eri toimijoiden välisiin suhteisiin liittyviin ongelmiin (Huh-takangas ym. 2023; Kihlström ym. 2023)

Oppien ja osaamisen säilyttäminen on haastavaa siitäkin syystä, että järjestelmän kehittäminen vaatii myös kriittisiä näkökulmia ja rakentavaa keskustelua epäonnistumisista sekä varautumisen katvealueista. On ensiarvoisen tärkeää arvioida millaisia pidempiaikaisia vaikutuksia pandemian hoitamisella ja tehdyillä kehittämistoimenpiteillä on esimerkiksi eri väestönryhmien hyvinvointiin tai eri toimijoiden yhteistyöhön.

Johtopäätökset

Tässä julkaisussa esitelty seuranta-aastatteluasetus mahdollisti pandemiaoppien luon-teen ja kriisikäsitteiden analyysin koronapandemian eri vaiheissa. Tutkimuksessamme olemme lähestyneet sekä kriisikäsitteitä että pandemiahallinnasta johdettavissa olevia oppeja prosessinomaisesti muotoutuvina ja ajassa elävinä. Kriisien määrittely on yhteydessä jaettuihin merkityksellistämisen tapoihin. Nämä annetut ja jaetut merkitykset vaikuttavat konkreettisesti siihen, miten kriisinhallinta ymmärretään ja miten sitä toteutetaan. Kriisitulkinnot koronapandemiasta kytkeytyvät siten sekä pandemian hallintatoimiin että niiden yhteiskunnalliseen jälkipuintiin.

Tutkimus valottaa oppien ajallisesti kehkeytyvää ja muuttuvaa luonnetta. Koronakriisin pitkittyminen ja kietoutuminen muihin kriiseihin kärjisti perustilanteen ongelmia ja on saanut aikaan sen, ettei vielä vuosien 2022–2023 vaihteessa ole päästy siirtymään kriisisyklin mukaiseen pandemiasta palautumisen vaiheeseen. Tämä herättää kysymyksen siitä, millä tavoin lineaariset kriisisyklimalit heijastelevat todellisuutta. Kriisin pitkittyminen, limittyminen ja normalisoituminen haastavat oppien toimeenpanoa, sillä usein oppien toimeenpano liitetään terveysjärjestelmään liittyvässä kirjallisuudessa juuri kriisistä palautumisen vaiheeseen (Thomas ym. 2020). Seuranta-tutkimusasetelman avulla tämä palautumisvaihe näyttäytyy alati pakenevana. Tulosten perusteella oppimista kuitenkin tapahtui kriisin eri vaiheissa, jolloin myös oppiminen on hyvä mieltää kriisien hallinnan keskeiseksi elementiksi, ei vain kriisin lopussa toteutettavaksi jälkipuinniksi.

Poikkeuksellisen ajanjakson tuottamien oppien ja osaamisen olisi tärkeää kantaa seuraaviin kriiseihin. Osa koronapandemian opeista, kuten henkilöstön osaamiseen ja hyvinvointiin panostaminen on tärkeää myös normaaliaikoina (Janhonen ym. 2022). Kriisiajan tuottamat opit tai toimintamallit eivät kuitenkaan aina sovellu suoraan normaalin tilanteen toimintaan. Mikäli oppeja ja kehittämideoita ei nähdä merkityksellisinä enää akuutin kriisitilanteen väistyttyä, on vaarana, etteivät opit säily lainkaan tavallisten aikojen läpi tai pysy muulla tavoin muistissa. Esimerkiksi jo sikainfluenssan aikana havaitut viranomaisviestinnän ja informaatio-ohjauksen haasteet olivat läsnä myös koronapandemiassa (Huhtakangas ym. 2022) Luonteva säilytyspaikka kriiseistä opitulle olisi varautumisen järjestelmät ja varautumiskäsitykset. Kenties olennaista onkin tuottaa oppeja nimenomaan varautumisen käytäntöjen kehittämisestä ja varautumisajattelun uudistamisesta (Heino, Heikkilä & Rautiainen, 2022; Heino & Huotari, 2022).

Suhtautuminen kriisiin voidaan tiivistää tasapainotteluksi ja vuoropuheluksi normaalin ja poikkeuksellisen välillä. Vaikka esimerkiksi varautumisessa suunnitelmia ja toimintamalleja valmistellaan suurille ja selkeille kriiseille, saattavat tulevat kriisit hyvinkin olla luonteeltaan hiipiviä tai erilaisten pienempien haasteiden ja tapahtumakulkujen summia, joissa lukuisat uhat kehittyvät omassa tahdissaan. Lähes kaikki nämä pienet kriisinsienet ovat jo itämässä, mutta niitä ei ole vielä tulkittu poikkeukselliseksi tai uhkaaviksi. Kysymys siitä, mikä tulkitaan normaaliksi ja mikä poikkeukselliseksi sekä milloin käytetään tavanomaisia reaktioita ja milloin poikkeuksellisia, nousee keskeiseksi vallan kysymykseksi.

Jos otamme lähtökohdaksemme sen, että merkitysten ja tulkintojen syntyminen on jatkuvaa inhimillisen työn tulosta, on pandemian hallintaa arvioitava uudelleen ottaen huomioon kriisitulkintojen kehittyminen – tai niiden puute – esimerkiksi pandemian pitkittyessä. Kriisitulkintojen kiistanalaisuus ja poliittisuus tuovat esiin sen, miten kollektiivinen muistimme pandemiasta on samanaikaisesti katoavaista ja valikoivaa. Tutkijoiden ja yhteiskunnallisesti valtaa käyttävien toimijoiden vastuulla on varmistaa, että tutkimus- ja arviointityö on pitkäjänteistä. Ilman sitä mielikuva koronapandemiasta saattaa typistyä 1990-luvun laman kaltaiseksi kiusalliseksi poikkeamaksi eri indikaattoreissa, joita vuosikymmenten jälkeen ihmetellään. Koronapandemian aikaisten toimien yhteiskunnallinen ja monitieteinen arviointi on oleellista, jotta myös akuutin kriisinhoidon aikana ohitetut äänet tulisivat kuulluksi. Ei ole siis itsestään selvää tai yksiselitteistä, mitä muistamme (tai haluamme muistaa) koronapandemiasta kriisinä tai millaisiin toimiin tämän muistamisen pohjalta ryhdymme. Nyt kun pandemian akuutein vaihe on väistynyt tulisi yhteiskunnan eri sektoreiden ja toimijoiden muistelemista ruokkia niin, että kollektiiviseen muistiin voidaan kirjoittaa mahdollisimman monipuolinen tarina siitä, millaisena kriisinä korona eri näkökulmista näyttäytyi ja millaisia toimia tämän pohjalta tulisi tehdä, jotta olisimme paremmin varautuneita tulevaan.

Lähteet

- Bangerter, A. (2021). Discussion: Making Sense of Public Sensemaking Relative to the COVID-19 Crisis. *Journal of Language and Social Psychology*, 40(5–6), 690–699. <https://doi.org/10.1177/0261927X211045774>
- Boin, A., Ekengren, M., & Rhinard, M. (2021). Understanding and Acting Upon a Creeping Crisis. Teoksessa: (Toim.) *Understanding the Creeping Crisis*. Springer Nature. 1–17. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-70692-0>
- Boin, A., & Renaud, C. (2013). Orchestrating Joint Sensemaking Across Government Levels: Challenges and Requirements for Crisis Leadership. *Journal of Leadership Studies*, 7(3), 41–46. <https://doi.org/10.1002/jls.21296>
- Christianson, M. K., & Barton, M. A. (2021). Sensemaking in the Time of COVID-19. *Journal of Management Studies*, 58(2), 572 – 576. <https://doi.org/10.1111/joms.12658>

- Desmidt, S., & Meyfrootd, K. (2023). Be prepared! Local politicians' proclivity for local government adaptive capacity building in response to COVID-19: The role of risk perceptions. *Public Management Review*, 0(0), 1–24. <https://doi.org/10.1080/14719037.2023.2165699>
- Engström, A., Luesink, M. & Boin, A. (2021). From Creeping to Full-Blown Crisis: Lessons from the Dutch and Swedish Response to Covid-19. Teoksessa: Boin, A., Ekengren, M., & Rhinard, M. (Toim.) *Understanding the Creeping Crisis*. Springer Nature. 1–17. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-70692-0>
- Gilbert, C. (2007). Crisis Analysis: Between Normalization and Avoidance. *Journal of Risk Research*, 10(7), 925–940. <https://doi.org/10.1080/13669870701504731>
- Heino, O., Heikkilä, M., & Rautiainen, P. (2022). Caging identified threats: Exploring pitfalls of state preparedness imagination. *International Journal of Disaster Risk Reduction*. <https://doi.org/10.1016/j.ijdr.2022.103121>
- Heino, O., & Huotari, V. (2022). How considering memory as an analogy to preparedness reveals its weaknesses. *Risk, Hazards & Crisis in Public Policy*, rhc3.12257. <https://doi.org/10.1002/rhc3.12257>
- Huhtakangas, M., Paananen, H., Kihlström, L., Rautiainen, P., Keskimäki, I., Karreinen, S. & Tynkkynen, L-K. (2023). ”Peruskehikko on olemassa, mutta sitä ei seurattu” – asiantuntijapäätökset kansanterveysjärjestelmän toiminnasta ja ketterästä hallinnasta COVID-19-pandemiassa vuosina 2020–2021. *Hallinnon Tutkimus*. 42(2) DOI: <https://doi.org/10.37450/ht.122290>
- Janhonen, K., Paananen, H., Kihlström, L., Karreinen, S., Viita-aho, M., Keskimäki, I. & Tynkkynen, L-K. (2023). Varautuminen ja kriisinhallinta edellyttävät yhteistyön ja inhimillisten voimavarojen johtamista. WELGO Policy brief. <https://welgo.fi/wp-content/uploads/2023/05/WELGO-politiikkasuositus-Varautuminen-ja-kriisinhallinta-edellyttavat-yhteistyon-ja-inhimillisten-voimavarojen-johtamista.pdf>
- Karreinen, S., Paananen, H., Kihlström, L. et al. (2023). Living through uncertainty: a qualitative study on leadership and resilience in primary healthcare during COVID-19. *BMC Health Serv Res* 23, 233. <https://doi.org/10.1186/s12913-023-09223-y>
- Kihlström, L., Huhtakangas, M., Karreinen, S., Viita-aho, M., Keskimäki, I., Tynkkynen, L-K.” (2022). Local cooperation has been the cornerstone”: facilitators and barriers to resilience in a decentralized health system during COVID-19 in Finland. *Journal of Health Organization and Management*. <https://doi.org/10.1108/JHOM-02-2022-0069/full/html>
- Kihlström L., Huhtakangas, M., Karreinen, S., Viita-aho, M., Jormanainen, V., Keskimäki, I., & Tynkkynen, L-K. (2021). Globaali pandemia ja paikalliset ratkaisut: COVID-19 pandemian paikallinen hallinta ja johtaminen Suomessa. Tutkimuksesta tiiviisti. *Terveiden ja hyvinvoinnin laitos*. <https://www.julkari.fi/handle/10024/143125>
- Kihlström, L., Siemes, L., Huhtakangas, M., Keskimäki, I. & Tynkkynen, L-K. (2023). Power and politics in a pandemic: Insights from Finnish health system leaders during COVID-19. *Social Science & Medicine*; 321: 115783. <https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2023.115783>
- Pot, W., Scherpenisse, J., & Hart, P. (2023). Robust governance for the long term and the heat of the moment: Temporal strategies for coping with dual crises. *Public Administration*, 101(1), 221–235. <https://doi.org/10.1111/padm.12872>
- Saulnier DD, Duchenko A, Otilie-Kovelman S, Tediosi F, Blanchet K. Re-evaluating Our Knowledge of Health System Resilience During COVID-19: Lessons From the First Two Years of the Pandemic. *International Journal of Health Policy and Management* 2023;12:1–18. <https://doi.org/10.34172/ijhpm.2022.6659>.
- Thomas, S, Sagan, A, Larkin, J, Cylus, J, Figueras, J, & Karanikolos, M. (2020). Strengthening health systems resilience Key concepts and strategies. Policy Brief 36. WHO. [https://euro-
healthobservatory.who.int/publications/i/strengthening-health-system-resilience-key-
concepts-and-strategies](https://euro-
healthobservatory.who.int/publications/i/strengthening-health-system-resilience-key-
concepts-and-strategies)
- Veil, S. R. (2011). Mindful Learning in Crisis Management. *The Journal of Business Communication* (1973), 48(2), 116–147. <https://doi.org/10.1177/0021943610382294>

Muuta kirjallisuutta

Karreinen S, Rautiainen P, Keskimäki I, Satokangas M, Viita-aho M, Tynkkynen L-K (2023). Pandemic preparedness and response regulations in Finland: Experiences and implications for post-COVID-19 reforms. Health Policy. <https://doi.org/10.1016/j.healthpol.2023.104802>

Kihlström, L., Huhtakangas, M., Karreinen, S., Keskimäki, I., Tynkkynen, L-K. (2022). Resilienssin stressitesti? Oppeja Covid-19-epidemian hallinnasta ja johtamisesta Suomessa. Suomalaisen hyvinvointi 2022. <https://www.julkari.fi/handle/10024/145692>

Kihlström L., Huhtakangas, M., Karreinen, S., Keskimäki, I., & Tynkkynen, L-K. (2022). “Kenkä vastuulla tää nyt sitten on? Ei ehkä ainakaan meidän:” COVID-19 pandemian hallinta ja johtaminen Suomessa. Tutkimuksesta tiiviisti. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos. <https://www.julkari.fi/handle/10024/144330>

Tämän julkaisun viite:

Janhonen K, Viita-aho M, Paananen H, Kihlström L, Karreinen S, Liina Tynkkynen L-K (2023) Koronapandemia kriisien jatkumossa – onko koskaan oikea aika oppia? Tutkimuksesta tiiviisti 57/2023. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, Helsinki



Terveiden ja hyvinvoinnin laitos

ISBN 978-952-408-213-6 (verkko)

ISSN 2323-5179 (verkko)

<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-408-213-6>