Valtioneuvoston kanslian lausunto
Valtioneuvoston kanslian strategiaosasto
Harri Martikainen, strategiaosaston päällikkö
Maarit Lassander, johtava asiantuntija

Tulevaisuusvaliokunta, kuuleminen 05.06.2024

Asia: E 32/2024 vp Valtioneuvoston selvitys: EU:n kriisivarautumisen ja resilienssin vahvistaminen; Suomen näkemyksiä varautumisunionistrategian valmisteluun https://www.eduskunta.fi/pdf/E+32/2024

Aihe Valiokuntaa kiinnostaa erityisesti ennakoinnin ja tutkimustiedon vahvempi hyödyntäminen osana varautumista, erityisesti Valtioneuvoston turvallisuusjohtamisen toimintamallin kehittäminen-hankkeen näkökulma.

Aihe Valiokuntaa kiinnostaa erityisesti ennakoinnin ja tutkimustiedon vahvempi hyödyntäminen osana varautumista sekä psykologisesta resilienssistä huolehtiminen, erityisesti Käyttäytymistieteellinen ennakointi ja tieto tulevaisuuden hallinnossa –toiminnan näkökulma.

Ennakoinnin ja tutkimustiedon vahvempi hyödyntäminen osana varautumista, erityisesti Valtioneuvoston turvallisuusjohtamisen toimintamallin kehittäminen-hankkeen näkökulma.

Turvallisuusjohtamisen toimintamallin kehittäminen-hanke

Valtioneuvoston kanslia on 8.3.3024 asettanut valtioneuvoston turvallisuusjohtamisen toimintamallin kehittäminen –hankkeen. Hankkeen toimikausi on 8.3.2024 – 31.1.2025. Hallitusohjelman mukaisena tavoitteena on, että valtioneuvoston johtamiskykyä ulkoiseen ja sisäiseen turvallisuuteen liittyvissä kysymyksissä vahvistetaan. Osana tätä työtä hallitus arvioi kansallisen turvallisuuden valtioneuvostotason johtamisen nykytilan ja tekee sen jälkeen tarvittavat muutokset rakenteisiin, resursseihin ja hallintoon sekä poliittisen ohjauksen muotoihin ja kuvaa kokonaisturvallisuutta, kriisinkestävyyttä ja huoltovarmuutta koskevien linjausten hierarkian sekä tekee tätä koskevat muutosesitykset. Uudistuksessa varmistetaan viranomaisten vastuunjaon ja toimivaltuuksien selkeys ja tiedonvaihdon tehokkuus sekä toteutetaan näiden edellyttämät lainsäädäntömuutokset.

Hankeen asettamispäätöksen mukaisessa valmistelussa huomioidaan lisäksi ministeriöissä ja niiden hallinnonaloilla toteutettavat hallitusohjelman mukaiset ja muut tehtävän kannalta keskeiset uudistamis- ja päivityskokonaisuudet kuten yhteiskunnan turvallisuusstrategian laadinta, valtion aluehallinnon uudistaminen huomioiden erityisesti alueellisten varautumisvastuiden toteutuminen ja yhteistoiminta sekä valmiuslain päivittäminen.

Hankkeen rinnalla on eri valmiusasteissa valmistelussa lukuisia muita tähän hankkeeseen liittyviä hankkeita tai säädösvalmisteluja. Näitä ovat mm. yhteiskunnan turvallisuusstrategia, CER-direktiivin toimeenpanon toimeenpano, ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko, puolustusselonteko ja tulevaisuusselonteko.

Hankkeen valmistelu on käynnistynyt helmikuussa 2024 ja hanke valmistuu asettamispäätöksen mukaisesti.

Turvallisuusjohtamisen hanke pyrkii kehittämään ja vahvistamaan kansallisia rakenteita. Valtioneuvoston E-kirjelmä (E 32/2024 vp) käsittelee Euroopan unionin tason kriisivarautumisen kehittämistä, mutta sen kautta ei oteta kantaa kansallisiin rakenteisiin. Jokainen EU:n jäsenvaltio on vastuussa omasta varautumisestaan, kuten E-kirjelmässä todetaan.

Suomen aloite varautumisunionistrategiasta pyrkii tuomaan EU-tason kehittämiseen toimiviksi koettuja oppeja Suomen omasta järjestelmästä. Näihin voi jatkossa lukeutua myös mahdolliset turvallisuusjohtamisen hankkeen myötä tehdyt muutokset. Suomen malli ei kuitenkaan ole suoraan sovellettavissa EU-tasolle, vaan E-kirjelmän mukaisesti Suomi pitää tärkeänä, että strategian sisältö ja eurooppalainen toimintamalli luodaan vahvassa jäsenmaiden välisessä yhteistyössä. EU-tason toimilla täydennetään ja vahvistetaan kansallisia rakenteita tarpeelliseksi katsotulla tavalla, kuitenkaan toimivia kansallisia rakenteita heikentämättä.

Tulevaisuusselonteko auttaa varautumaan

Kevään 2022 turvallisuusympäristön perustavanlaatuinen muutos ovat tehneet toimintaympäristöstämme aiempaa epävarmemman, tilannekuva muuttuu nopeasti. Valtionhallinnon kyvykkyys ja ketteryys epävarmuuden käsittelyyn sekä tarve ennakoivammalle päätöksenteolle on korostunut. Ennakointi on välttämätön osa strategisen päätöksenteon tietoperustaisuutta. Tulevaisuusselonteon edustama systemaattinen tulevaisuuden pohdinta ennakointimenetelmiä hyödyntäen ja laaja-alaisesti asiantuntijoita osallistaen on vakiintunut osa valtionhallinnon ennakoinnin toimintatapaa. Strateginen ennakointi luo edellytykset tulevaisuuden muutoksiin varautuneelle ja valmistautuneelle hallinnolle. Tulevaisuusselonteon valmistelu luo ennakoivaa toimintakulttuuria ja vahvistaa valmiuksia toimia yhä epävakaammassa ja monimutkaisemmassa maailmassa. Skenaariotyö mahdollistaa ajattelu- ja toimintatavan muutoksen, jossa tulevaisuustyö tuodaan osaksi päätöksenteon prosesseja ja jossa tulevaisuuden toimintaympäristön ennakointi, seuranta ja varautuminen suuntaavat toimintakyvykkyyttä aiempaa proaktiivisempaan suuntaan. [1]

Päättäjien pitää käsitellä epävarmuutta ja epäjatkuvuuksia ennusteiden ja jatkuvuusajattelun sijaan. On tärkeää sanoittaa, mihin oletukseen toimintaympäristön kehityksestä päätökset perustuvat. Tässä ennakointi- ja tulevaisuustyö on avainasemassa. Kriisinsietokyky/resilienssi muodostuu myös kyvystä analysoida vaihtoehtoisia kehityskulkuja, joissa uhat ja mahdollisuudet edellyttävät erilaisia toimenpiteitä varautumisen tueksi. Eri vaihtoehtoiset kehityskulut vaikuttavat eri tavoin yksilöön, perheisiin, yhteisöihin, yrityksiin ja yhteiskuntaan. Kompleksisten ongelmien ratkaisemisessa on keskeistä hahmottaa toimintaympäristön kokonaiskuva, tunnistaa keskinäisriippuvuudet ja ajurit sekä vaihtoehtoisia kehityskulkuja tulevaisuuteen. Näiden pohjalta voidaan päätöksenteon valmistelussa tunnistaa ja arvioida toimenpidevaihtoehtoja ja analysoida mahdollisuuksia, riskejä ja uhkia sekä kehittää toimintaympäristön ja toimenpiteiden vaikutusten seurantaa. [2]

Valtioneuvostossa on parhaillaan käynnissä mittava valtioneuvoston kanslian koordinoima skenaariotyö, muodostaen eduskunnalle kevätkaudella 2025 annettavan tulevaisuusselonteon ensimmäisen osan. Skenaariotyössä rakennetaan yhteistä näkemyksellisyyttä tulevaisuuden toimintaympäristön kokonaiskuvasta. Skenaariotyössä kartoitetaan yhteiskunnallisia, teknologisia,

[1] Valtioneuvoston tulevaisuusselonteon 1. ja 2. osa: Näkymiä seuraavien sukupolvien Suomeen (01.2023)
[2] Maanpuolustus-lehti, Ennakointi päätöksenteon tukena (02.2021). Osoitteessa: https://www.maanpuolustus-lehti.fi/ennakointi-paatoksenteon-tukena/

taloudellisia, ympäristöllisiä ja poliittis-lainsäädännöllisiä muutoksia ja niihin liittyviä epävarmuuksia sekä muutosten vaihtoehtoisia kehityskulkuja tulevaisuuteen niin Suomessa kuin kansainvälisessä toimintaympäristössä. Skenaariotyön pohjalta laaditaan kaikissa ministeriössä skenaariokohtaiset vaikutusanalyysi: riski ja uhat, mahdollisuudet, sekä varautuminen mahdollisuuksiin ja riskeihin tänä päivänä. Tämän lisäksi tunnistamme skenaarioista riippumattomat välttämättömät toimenpiteet. Skenaariotyö toimii viitekehyksenä toimintaympäristön jatkuvan seurannan kehittämisessä luoden ennakoivaa tilannetietoisuutta ja tukien tilannekuvatoimintaa. Näin voimme myös arvioida skenaarioiden toteutumista ja ryhtyä entistä aiemmin tarvittaviin toimenpiteisiin. Skenaariotyötä voidaan hyödyntää valtioneuvoston erilaisissa strategisissa valmisteluissa, ministeriöiden omissa suunnitteluprosesseissa ja muun muassa alue- ja paikallishallinnossa.

Suomea pidetään ennakoinnin suurvaltana, jolla on edistynyt ennakoinnin ekosysteemi ja valtioneuvoston yhteinen ennakointi on merkittävä osa tätä jatkuvasti kehittyvää kokonaisuutta. Tulevaisuusselonteko valmistelu systemaattisena ja osallistavana ennakointiprosessina tunnetaan myös mm. Natossa ainutlaatuisena työskentelynä, joka on huomattavasti nostanut valtioneuvoston ennakointikyvykkyyttä ja tulevaisuusymmärrystä. Tulevaisuusselonteon valmistelun ennakointiprosessia hyödynnetään parhaillaan PLM:n, SM:n ja UM:n Venäjän tulevaisuudet –ennakointihankkeessa.

Valtion tarkastusviraston tarkastuskertomus 11/2022 toi esiin, että tulevaisuusselontekoprosessilla on ollut huomattava vaikutus osaamisen ja yhtenäisten käytäntöjen juurruttamisessa ja myönteinen vaikutus ennakointikyvykkyyksien kehittymiseen valtionhallinnon eri tasoilla. Tunnistetut hyödyt tukevat hallituksen päätöksentekoa ja kaikkea valtioneuvoston valmistelua.

Kaikki suunnitelmat ja strategiat perustuvat johonkin oletukseen tulevaisuuden toimintaympäristöstä. Tulevaisuuden toimintaympäristöä ei voi kuitenkaan valita. Siksi tulee varautua vaihtoehtoisiin kehityskulkuihin. Tulevaisuusselonteon valmistelu luo yhteistä näkemystä vaihtoehtoisista tulevaisuuden toimintaympäristöistä ja tukee näin strategista suunnittelua, päätöksentekoa, johtamista sekä turvallisuusjohtamisen kehittämisen hanketta.

Ennakoinnin ja tutkimustiedon vahvempi hyödyntäminen osana varautumista sekä psykologisesta resilienssistä huolehtiminen, erityisesti Käyttäytymistieteellinen ennakointi ja tieto tulevaisuuden hallinnossa –toiminnan näkökulma.

Käyttäytymistieteellinen näkökulma: psyykkisen resilienssin vahvistaminen osana kokonaisturvallisuutta

Valtioneuvoston kanslian *Käyttäytymistieteellinen ennakointi ja tieto tulevaisuuden hallinnossa* (myöh. **Kettu-toiminnan**) tavoitteena on edistää ja tukea ihmislähtöistä, kansalaisten käyttäytymisen ja päätöksenteon erityispiirteet huomioivaa, tietoon perustuvaa ja osallisuuteen kannustavaa politiikkaa ja hallintoa. Käyttäytymisen ennakoinnin kautta haastaviakin yhteiskunnallisia ongelmia voidaan ratkaista hyvän hallinnon keinoin ja yhteiskunnallisia rakenteita muokata tasa-arvoisemmiksi.

Kettu-toiminta on saanut alkunsa pilottihankkeena lokakuussa 2020, vastauksena pandemian asettamiin haasteisiin ymmärtää ja tukea ihmisten toimintaa kriisitilanteessa. Pilottihankkeen

aikana keskityttiin tukemaan strategista viestintää valtionhallinnossa[3] ja tuotettiin tietoa rokotuskattavuuden kasvattamiseen ja varautumiseen liittyen[4]. Tämän myötä myös jatkotoiminnan yhdeksi painopistealueeksi on noussut psyykkinen resilienssi ja sen tukeminen osana ennakointia ja kriiseihin varautumista. Keskeisiä yhteistyökumppaneita ovat olleet HybridCoE (Euroopan hybridiuhkien torjunnan osaamiskeskus) sekä valtioneuvoston kansliassa tilannekeskus, strategisen viestinnän tiimi ja ennakointitiimi. Työhön ovat kuuluneet muun muassa raportit ja keskustelupaperit[5], tilannekuvatyön kehittäminen ja erilaiset ennakointiin liittyvät harjoitukset. Lisäksi Kettu-tiimi on kouluttanut henkisen kriisinkestävyyden teemasta maanpuolustuskursseilla vuodesta 2023 alkaen ja osallistuu kirjoittajana Jyväskylän yliopiston koordinoimaan kognitiivisen turvallisuuden antologiaan aiheenaan *Yhteisöresilienssi osana kokonaisturvallisuutta* (Gaudeamus, 2025). Useat ministeriöille toteutettavat Kettu-hankkeet vahvistavat osallisuuden ja yhdenvertaisuuden toteutumista[6]. Näiden lisäksi Kettu-tiimi tukee myös muiden ministeriöiden vetämiä kehittämishankkeita[7].

Psyykkinen resilienssi osana yhteiskunnan turvallisuutta

Psyykkinen resilienssi (henkinen kriisinkestävyys) on moniulotteinen ilmiö, joka rakentuu yksilöiden subjektiivisista kokemuksista, kuten turvallisuuden tunteesta, osallisuudesta sekä luottamuksesta viranomaisiin ja kanssaihmisiin. Vaikka nämä resilienssin osatekijät ovatkin luonteeltaan yksilöllisiä kokemuksia, oletamme, että ne heijastuvat ihmisten käyttäytymiseen tavalla, jota voidaan havainnoida ja mitata. Esimerkiksi kuluttajien luottamuksen ja taloussuhdanteiden välillä on tunnistettu yhteys - kun luottamus talouteen on korkealla, se näkyy ihmisten kulutuskäyttäytymisessä. Samaan tapaan voidaan ajatella, että vahva psyykkinen resilienssi ilmenee kansalaisten toiminnassa ja valinnoissa, jotka tunnistetaan erityisesti kriisitilanteissa.

Yhteiskunnan turvallisuusstrategia määrittelee henkisen kriisinkestävyyden (psyykkisen resilienssin) ilmenevän kansalaisten tahtona ylläpitää valtiollista itsenäisyyttä, väestön elinmahdollisuuksia ja turvallisuutta kaikissa olosuhteissa. Viranomaisnäkökulma on, että psyykkistä resilienssiä luodaan ja ylläpidetään ennen kriisiä normaalioloissa ja se tasoa mitataan kriisin aikana. On kuitenkin huomioitava, että tähän mennessä viranomaisvastuu henkisen kriisinkestävyyden osalta on nähty varsin kapea-alaisesti ja yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa teema on vastuutettu yhdelle ministeriölle (opetus- ja kulttuuriministeriö). Suomessa ei ole tällä hetkellä kattavaa strategiaa sosiaalisen toimintaympäristön resilienssin vahvistamiseksi eikä järjestelmällistä tapaa seurata toimintaympäristön muutoksia. Vaikka sisäisen turvallisuuden strategian toimeenpanoraportissa vuonna 2019 asetettiin tavoitteeksi laatia suunnitelma kansalaisten kriisinkestävyyden parantamiseksi, varsinaista toimintasuunnitelmaa ei ole laadittu. Tavoitetta on edistetty mm. kuntien varautumisprojektien ja Suomen Pelastusalan Keskusjärjestön (SPEK) kansalaisten varautumistoimenpiteitä kartoittavan työn kautta.

Erityisesti psyykkistä resilienssiä ennustavia tekijöitä yhteiskunnan tasolla (yhteisöresilienssi) ovat **luottamus, osallisuus** ja niiden pohjalle rakentuva **turvallisuuden tunne**.

[3] Itseohjautuvuuden tukeminen viestinnällä (muistio 01/20)
[4] Varautumisosaaminen, yhteisöllisyys ja selkeät toimintasuositukset lisäävät kriisivalmiutta (muistio 04/22)
[5] Keskustelupaperi: Hybridivaikuttamiselta suojautumisessa on tärkeää ymmärtää sen taustalla vaikuttavia psykologisia tekijöitä. Valtioneuvoston julkaisuarkisto 2023.
[6] Eduskuntavaalien tekstiviestikokeilu, policy-brief 1/24; Kutsuntajärjestelmän kehittäminen, PLM Työryhmäraportti 1/2024 Työryhmä hyödynsi työssään Kettu-selvitystä kutsuntajärjestelmän kehittämismahdollisuuksista.
[7] Mm. Kansalaisten omatoimisen varautumisen verkko-opas, työryhmä (sisäministeriö)

Luottamus yhteiskuntaan on psyykkisen resilienssin kannalta välttämätöntä. Se on perusta, jolle kansalaisten usko instituutioihin, eri toimijoihin, kanssaihmisiin, omiin vaikutusmahdollisuuksiin ja tulevaisuuteen rakentuu. Luottamus kulkee käsi kädessä turvallisuuden tunteen kanssa. Kun luottamus on korkealla, ihmiset kokevat olonsa turvalliseksi ja vastaavasti luottamuksen rapautuessa turvallisuuden tunne murenee. Epävarmuus ja pelko vaikuttavat kansalaisten toimintaan, mikäli usko järjestelmän toimivuuteen ja oikeudenmukaisuuteen horjuu.

Osallisuuden kokemusta leimaa se, että ihminen kuuluu johonkin itselle merkitykselliseen yhteisöön (sisäryhmään) ja pystyy vaikuttamaan asioihin niin omassa arjessa kuin laajemminkin yhteiskunnassa. Kun ihmiset kokevat olevansa arvostettuja yhteisön jäseniä, joilla on aito mahdollisuus vaikuttaa toimintaympäristöönsä, he ovat valmiimpia toimimaan yhteisen hyvän eteen. Syrjäytyminen lähiyhteisöistä onkin yksi suurimmista sisäistä turvallisuutta nakertavista tekijöistä. Kun ihminen ei koe olevansa osa yhteisöä, hän on alttiimpi näkemään tulevaisuuden synkkänä ja uhkaavana. Tämä taas vaikuttaa ihmisen toimintavalmiuksiin sekä kokemukseen omasta kyvykkyydestä. Kyse on paitsi palveluista ja tukirakenteista, myös asenteista ja vuorovaikutuksesta. Jokainen kohtaaminen, jossa ihminen tulee nähdyksi ja kuulluksi, on askel kohti vahvempaa osallisuutta.

Jotta psyykkistä resilienssiä voitaisiin vahvistaa tehokkaasti, tarvittaisiin selkeä, hallinnonalojen yhteinen strategia ja säännöllistä toimintaympäristön seurantaa, jotka ottaisivat huomioon resilienssiin vaikuttavat tekijät. Psyykkisen resilienssin mittaamisessa onkin tärkeää huomioida ilmiön kokemuksellinen ulottuvuus. Mittarit perustuvat pitkälti kansalaisten omiin arvioihin ja näkemyksiin, jotka kertovat heidän subjektiivisesta resilienssistään. Näiden kokemusten oletetaan kuitenkin kytkeytyvän todelliseen, havaittavissa olevaan käyttäytymiseen, joka puolestaan on yhteydessä yhteiskunnan kokonaisresilienssiin. Monet laajastikin väestötutkimuksessa käytettävät indikaattorit mittaavat psyykkisen resilienssin eri osa-alueita (kuten osallisuusindikaattori, THL[8]) mutta alan tutkimus on vielä Suomessa hajanaista. Esimerkkejä viimeaikaisesta tutkimuksesta ovat Maanpuolustuskorkeakoulun tutkimushankkeet ja Jyväskylän yliopiston kognitiivisen ja informaatiopsykologisen turvallisuuden koulutuksen ja tutkimuksen kehityshanke (KILPI). Yhteisöresilienssi mahdollistaa ryhmien omaehtoista koordinointia ja kollektiivisten voimavarojen hyödyntämistä niin normaalioloissa kuin kriisitilanteissakin. Strategisessa ajattelussa olisikin tärkeää suuntautua tarkastelemaan psyykkistä resilienssiä myös normaaliolojen aikaisena välttämättömyytenä, jolla on polarisaatiota ja informaatiovaikuttamisen haittavaikutuksia vähentävä sekä erilaisia toimintakykyjä vahvistava vaikutus.

Käyttäytymistieteellinen ennakointi psyykkisen resilienssin vahvistamisessa on perusteltua

Yhteisöresilienssi ei ole vain yksilöiden kriisinkestävyyden summa, vaan siihen vaikuttavat monimutkaiset sosiaaliset prosessit, kuten ryhmien sisäiset yhteenkuuluvuudet, erilaisten ryhmien väliset liittymäpinnat, normit, epävarmuuden sietäminen ja vuorovaikutus. Käyttäytymistieteet auttavat hahmottamaan näitä yhteisötason ilmiöitä ja löytämään keinoja resilienssin vahvistamiseksi.

Käyttäytymistieteellinen tutkimus tuottaa tieteellistä näyttöä erilaisten interventioiden ja lähestymistapojen vaikuttavuudesta. Käyttäytymistieteelliset tutkimusmenetelmät, kuten räätälöidyt kyselyt ja haastattelut, mahdollistavat resilienssin mittaamista ja seurantaa niin yksilö- kuin

[8] Osallisuusindikaattori, THL

yhteisötasollakin. Tämä on tärkeää, jotta resilienssiä vahvistavien toimien vaikuttavuutta voidaan arvioida ja kehittää suunnitelmallisesti. Tietoon perustava lähestymistapa mahdollistaa sellaisten menetelmien kehittämisen ja käyttöönoton, joiden tiedetään aidosti tukevan psyykkistä resilienssiä. Käyttäytymistieteet auttavat myös ymmärtämään ryhmien välisiä eroja ja räätälöimään resilienssiä vahvistavia toimia eri kohderyhmien tarpeisiin.