



POLICY BRIEF 2026:1

Näkökulmia ajankohtaisiin yhteiskunnallisiin kysymyksiin ja poliittisen päätöksenteon tueksi. Julkaisun sisällöstä vastaavat tiedon tuottajat, eikä tekstisisältö välttämättä edusta valtioneuvoston näkemystä.

Epävarmuuden kestäväään pätöksentekoon pandemian opein

Kari Jalonen, Demos Helsinki

Elina Hakoniemi, Demos Helsinki

Lari Hokkanen, Demos Helsinki

Koronapandemian keskeinen oppi näyttöpohjaiseen päätöksentekoon on, että syvän epävarmuuden kanssa tulee poikkeusaikoina oppia elämään paremmin. Tiivistämme tutkimustiedon ja korona-ajan kokemusten pohjalta kuusi epävarmuuden ulottuvuutta (tiedollinen, tulkinnallinen, institutionaalinen, aikahorisontin, yhteiskunnallinen ja poliittinen, emotionaalinen), joiden tunnistamisella ja huomioinnilla voidaan purkaa epävarmuuden lukot ja vahvistaa epävarmuuden kestäväää päätöksentekoa tulevia kriisejä ennakoiden.

Tulevat kriisit edellyttävät parempaa epävarmuuden sietämistä

Tämän pandemian opit-hankkeen (PAKO) politiikkasuosituksen (policy brief) kokoaa yhteen koronapandemian oppeja näytön hyödyntämisestä kriisiajan päätöksenteossa. Tekstissä keskitymme siihen, **millaista on näyttöpohjainen politiikka kriisiolosuhteissa: mikä koetaan hyvänä näyttönä ja mitä vaaditaan päätöksenteon prosesseilta**. Tutkimus kokoaa yhteen aiheen tutkimuksen ja yhdistää siihen suomalaisten tiedonhyödyntäjien kokemukset korona-ajalta.

Tutkimuksessa on analysoitu koronakriisin aikana annettuja, tutkimuspohjaisia kriisinhallinnan kehityssuosituksia ja arvioitu niiden siirtymistä käytäntöön kriisin aikana ja sen jälkeen. Aineistona tässä ovat aiemman kirjallisuuden ja arviointitutkimusten lisäksi tutkimushaastattelut (n=20), joita on toteutettu keskeisten valtakunnallisten ja alueellisten tiedonhyödyntäjien kanssa yksilöhaastatteluina ja fokusryhmässä. Sekä suositusten arvioinnissa että tehdyissä asiantuntijahaastatteluissa korostuivat epävarmuus ja näytön hyödyntämisen haasteet syvän epävarmuuden olosuhteissa.

Poikkeusolot haastavat näyttöpohjaisen päätöksenteon

Suomalainen hallintoperinne on rakentunut vahvasti hyvän hallinnon ja näyttöpohjaisen päätöksenteon (*evidence-based / evidence informed policy*) varaan. Näyttöpohjaisessa päätöksenteossa päätöksiltä odotetaan laajaan tutkittuun ja arvioituun tietoon pohjautumista, huolellista puntarointia ja vaikutusten ennakoointia. Ideaali toteutuu myös normaalioloissa vain osittain (Oliver ym. 2014), ja kriisitilanteessa se murtuu nopeasti. Koronapandemia pakotti hallinnon toimimaan tilanteessa, jossa tiedon, ajan ja toiminnan tavanomaiset merkitykset olivat voimakkaassa mullistuksessa. Kriisi muutti hallinnan logiikkaa: se ei perustunut enää ennakoitavuuteen ja jatkuvuuteen, vaan epävarmuuteen ja sen kanssa selviytymiseen.

Aiemmassa tutkimuksessa on tunnistettu laajasti näyttöpohjaisuuden haasteita kriisissä ja syvässä epävarmuudessa (esim. Hadjisotiriou ym. 2023). Koostamme tämän kirjallisuuden tuloksia painopisteenämme hankkeen havainto siitä, että **suomalaisen päätöksenteon ja yhteiskunnan valmius sietää epävarmuutta on rajallinen**.

Epävarmuuden sietämisellä tarkoitetaan tässä kolmea asiaa:

1. epävarmuuden hallintaa eli sitä, kuinka kompleksisesta ilmiöstä tehdään riittävän ymmärrettävä toiminnan mahdollistamiseksi (lyhyellä aikavälillä)
2. toimintakyvyn ylläpitoa eli rakenteiden ja toimintatapojen parantamista epävarmuuden hallitsemiseksi (lyhyellä ja keskipitkällä aikavälillä)
3. sopeutumista, jolloin pyritään mukauttamaan rakenteet ja toimintatavat syvään epävarmuuteen (pitkällä aikavälillä).

Seuraavassa kokoamme yhteen tämän sietokyvyn kehittämiseksi tärkeitä oppeja ja teemme niiden pohjalta konkreettisia ehdotuksia sille, miten kriiseihin pystyttäisiin kestävämmiin yhdessä vastaamaan.

Tutkimustieto näyttää, että koronan aikana tiedon riittämättömyys, odottamattomat kerrannaisvaikutukset ja samanaikaisuus muiden kriisien kanssa loivat syvää epävarmuutta. Onnistunut kriisinhallinta perustuu monialaisen kokonaisarvion ylläpitämiseen, ennakoivaan oppimiseen sekä luottamuksen vahvistamiseen. Tulevaisuuden kriisinkestävyys edellyttää vahvempaa systeemistä ja adaptiivista hallintaa ja kykyä sietää alla kuvattuja epävarmuuden lajeja: tiedollista, tulkinnallista, institutionaalista, yhteiskunnallista ja poliittista, ajallista ja emotionaalista epävarmuutta.

Tässä esitetyt suositukset kutsuvat julkista hallintoa siirtymään kohti systeemistä toimintamallia, jossa epävarmuuden sietäminen tunnistetaan osaksi vastuullista päätöksentekoa ja muuttuviin olosuhteisiin kyetään mukautumaan aktiivisesti. Tärkeä onnistumisen edellytys tälle olisi vahvistaa ja vakiinnuttaa poikkihallinnollisen kokonaisarvion käytäntöjä, jotka yhdistää eri aikajänteiden tiedon jaetuksi tilannekuvaksi päätöksenteon tueksi.

Näyttöpohjainen päätöksenteko terveyskriisissä

Koronakriisin aikana tieteen ja tutkitun tiedon merkitys korostui tavalla, joka haastatte-
luissa kuvattiin näyttöpohjaisuuden kunniapalautuksena. Valtava määrä tutkimustietoa
valjastettiin päätöksenteon tueksi, sillä poikkeukselliset ja syvälle kansalaisten perus-
oikeuksiin kajoavat päätökset vaativat vankkaa perustelua, argumentointia ja asian-
tuntijuutta. Sekä eduskunnan että kansalaisten tietotarve oli suuri, ja tutkittuun tietoon
ja asiantuntijoihin nojaaminen oli välttämätöntä päätösten legitimitetin ja yhteiskun-
nallisen luottamuksen säilyttämiseksi. Kuitenkin aiemmassa tutkimuksessa tunnistetut
näyttöpohjaisuuden ideaalin ja arkitodellisuuden erot kärjistyivät kriisin aikana. Ko-
rona-ajan kokemuksissa korostuivat näkökulmat näyttöpohjan epävarmuudesta sekä
sen heijastumisesta näytön hyödyntämisen prosesseihin.

Epävarmuus koettelee yhteiskunnallista luottamusta

Päätöksenteko epävarmuuden oloissa nivoutuu pohjimmiltaan yhteiskunnallisen luot-
tamuksen ylläpitämiseen. Tuloksemme kuvaavat, että epävarmuutta pyrittiin toisinaan
hallitsemaan viestimällä ratkaisuihin tarpeettoman suurella varmuudella. Tämä strate-
gia on riskialtis: jos viranomaisten lupaama tai tutkijan varmana esittämä näkemys
murenee tiedon alati muuttuessa, se voi johtaa tietopohjan politisoitumiseen tai po-
larisaation kärjistymiseen. Tällöin tilaa jää mis- ja disinformaatiolle sekä perusteetto-
mille tulkinnoille, jotka haastavat virallista tilannekuvaa.

Onkin olennaista huomioida, että yhteiskunnan kriisinkestävyys eli resilienssi ei ole ai-
noastaan teknistä varautumista. Se rakentuu viime kädessä luottamuksesta – niin ih-
misten välisissä kuin kansalaisten ja instituutioiden välisissä suhteissa. **Epävarmuu-
den sietäminen ja sen avoin sanoittaminen ovatkin keskeinen osa sekä hallin-
non että yhteiskunnan resilienssiä.** Epävarmuuden olosuhteissa paras toimintamalli
ei ole korostaa, että päätökset pohjautuvat varmaan tietoon. Pandemian hallinta
osoitti, että päätösten oikeutus ja hyväksyttävyys on suorassa suhteessa siihen, miten
avoimesti tiedollinen ja tulkinnallinen epävarmuus kommunikoidaan.

Kriisinkestävyyden kannalta on keskeistä ymmärtää, ettei epävarmuus ole ohimenevää, vaan nyky-yhteiskunnan pysyvä ominaisuus. Tiedon jatkuva päivittyminen, nopeat muutokset ja keskinäisriippuvuudet tarkoittavat, että epävarmuuden kanssa elämään oppiminen on välttämätön kansalaistaito ja hallinnollinen hyve. Legitimiteetti ei siten rakennu erehtymättömyyden illuusiolle, vaan kyvylle perustella vaikeat ja epävarmat päätökset eettisesti, kestävästi ja läpinäkyvästi.

Epävarmuus täytyy hyväksyä osaksi päätöksentekoa ja yhteiskunnallista keskustelua

Epävarmuuden hyväksyminen tarkoittaa hallinnon kykyä kehittää omia vakiintuneita toimintatapojaan ja purkaa sellaisia käytäntöjä, jotka eivät kriisin muuttuessa enää toimi. Kyse on hallinnon kyvystä muuttaa suuntaa ja korjata toimintaansa uuden tiedon valossa ilman, että muutokset murentavat uskottavuutta. Luottamus ei rakennu sille, että asiat pysyvät muuttumattomina, vaan sille, että hallinto kykenee reagoimaan uusiin tilanteisiin niiden edellyttämällä tavalla.

Kun perinteiset näyttöpohjaisen päätöksenteon ihanteet kohtaavat kriisiajan syvän epävarmuuden, tiedon rooli muuttuu (Marchau ym. 2019). Syvässä epävarmuudessa päätöksentekijät ja asiantuntijat eivät ole yksimielisiä tulevaisuuden kehityskuluista tai edes siitä, miten eri toimenpiteiden vaikutuksia pitäisi arvioida. **Tällöin näyttö ei toimi suorana "karttana", joka kertoo oikean reitin, vaan valonheittimenä, joka auttaa hahmottamaan sumun keskellä olevia riskejä ja mahdollisuuksia.** Sen sijaan, että yritettäisiin lukita yksi kiinteä suunta puutteellisen tiedon varassa, hallinnon on kyettävä tunnistamaan useita mahdollisia tulevaisuuksia ja rakentamaan ratkaisuja, jotka toimivat useammassa kuin yhdessä skenaariossa. Vaatimus ei kuitenkaan koske vain kriisinhallinnan toimijoita, vaan laajemmin koko yhteiskuntaa, erityisesti sitä, miten julkisessa keskustelussa suhtaudutaan epävarmuuksiin ja muuttuvaan tietoon.

Näyttöpohjassa korostui operatiivinen näyttö

Vaikka tieteellinen tieto korostui, päätöksenteon tietoperusta painottui epätasaisesti eri aikajännteille. Näyttöpohjaista päätöksentekoa tarkastelevassa PAKO-hankkeen osatutkimuksessa tunnistettiin kolme näytön hyödyntämisen aikajännettä:

- Lyhyen aikavälin näyttö: Akuutti, operatiivinen asiantuntijatieto (esim. viruksen leviäminen ja sairaalakapasiteetti), joka hallitsi päätöksentekoa erityisesti kriisin alkuvaiheessa.
- Keskipitkän aikavälin näyttö: Vaikuttavuusarviot ja vertaisarvioitu tutkimustieto rajoitustoimista, jonka tuottaminen ja hyödyntäminen oli hitaampaa.
- Pitkän aikavälin näyttö: Järjestelmätason kehittämiseen ja rakenteellisiin muutoksiin tähtäävä arviointitutkimus.

Kansainvälinen tutkimustieto ja suomalaiset asiantuntija-arviot osoittavat, että operatiivinen näyttö ohitti usein keskipitkän ja pitkän aikavälin vaikutusarviot. Tämä loi haasteen muodostaa monialainen kokonaisarvio, jossa olisi huomioitu samanaikaisesti niin terveydelliset, taloudelliset kuin sosiaaliset vaikutukset.

Haasteet liittyivät epävarmuuden sietämiseen

Haastatteluaineistosta hahmotetut epävarmuuden ulottuvuudet muodostivat päätöksentekoon ”lukkoja” – pyrkimyksiä kätkeä epävarmuus kontrollin alle, ja tämän kontrollin ylläpitämisen vaikeuksia epävarmuuden jatkuessa. Näitä lukkoja pyrittiin hallitsemaan paljolti normaaliaikana muodostunein mutta tilanteeseen nähden riittämättömin keinoin. Vaikka monia epävarmuuden ulottuvuuksia onnistuttiin kriisin edetessä hallitsemaan ja vähentämään, käytetyt toimet lievittivät vain joitakin epävarmuuden muotoja. Tämä korostaa tarvetta tarkastella epävarmuutta moniulotteisesti ja hahmottaa sen erilaisia ilmenemismuotoja päätöksenteossa.

Kriisiajan näyttöpohjaisen päätöksenteon suuri haaste on elää moniulotteisen epävarmuuden kanssa. Kokoamme alle (kts. kuva 1) tutkimuksessamme korostuneet kuusi epävarmuuden ulottuvuutta: tiedollinen, tulkinnallinen, institutionaalinen, aikahorisontin, yhteiskunnallinen ja poliittinen sekä emotionaalinen epävarmuus. Tämä kuvaus laajentaa aiempia luokitteluja epävarmuuden eri lajeista (esim. Asthana ym. 2025) ja tarkentaa näitä suomalaisten tiedonhyödyntäjien kokemuksilla.



Kuva 1. Kriisinhallinnan epävarmuuden ulottuvuudet esimerkein.

Tiedollista epävarmuutta eli datan puutteita ja tiedon ristiriitaisuutta yritettiin hallita lisäämällä näytön määrää, vaikka pelkkä tiedon lisääminen ei poistanut vaikeutta arvioida tiedon luotettavuutta. **Tulkinnallinen epävarmuus** taas syntyi, kun asiantuntijat ja hallinnonalat asettivat saman tiedon kilpaileviin kehyksiin, mikä loi tilaa eritahtisille toimille ja tiedon politisoitumiselle. **Institutionaalinen epävarmuus** näkyi mandaattien epäselvyytenä ja koordinoinnin haasteina, jolloin luottamus yhteiseen kokonaisarvioon joutui koetukselle.

Päätöksentekoa painoi myös **aikahorisontin epävarmuus**, jossa rajoitustoimien kesto ja muuttuvat aikajanaat haastoivat pitkän aikavälin näkökulman säilyttämisen. **Yhteiskunnallinen ja poliittinen epävarmuus** kytkeytyi suoraan päätösten legitimitettiin ja pelkoon polarisaatiosta, mikä johti toisinaan epävarmuuden peittämiseen korostetulla varmuudella. Lopulta **emotionaalinen epävarmuus** – päätöksentekijöiden ja kansalaisten kokema pelko sekä moraalinen kuormitus – vaikutti taustalla, vaikka se jäi usein sivuun hallinnollisesta ja julkisesta keskustelusta.

Epävarmuuden parempi sietäminen edellyttää epävarmuuden lukkojen avaamista

Tulevissa kriiseissä yhteiskunnallisen luottamuksen turvaaminen vaatii epävarmuuden aiheuttamien lukkojen tunnistamista. Lukon avaaminen edellyttää hallinnolta ja päätöksenteolta adaptiivisuutta: kykyä tarkistaa, korjata ja oppia. Vaatimus päätösten perustumisesta parhaaseen mahdolliseen tietoon ei edellytä yksiselitteistä tai varmaa tietoa - ja kun tällaista varmaa tietoa ei ole, päätöksenteon perustelu käytettävissä olevan tiedon pohjalta edellyttää avointa kommunikaatiota myös tiedon puutteista, sen sisältämistä epävarmuuksista sekä mahdollisuudesta tiedon nopeaan muuttumiseen. On tärkeää hyväksyä epävarmuus osaksi hallinnon ja päätöksenteon toimintaa sekä yhteiskunnallista keskustelua. Tämä myös vahvistaa hallinnon eri tasojen ja kansalaisten kokemusta siitä, että vaikeissakin tilanteissa toimitaan harkitusti, mutta avoimesti kommunikoiden myös mahdollisuudesta tehdä virheitä.

Nämä epävarmuuden lukot osoittavat, että nykyinen hallintomalli on optimoitu normaaliolojen ennakoitavuuteen, mikä heikentää kriisiaikana tarvittavaa joustavuutta. Taulukossa 1 kuvaamme esimerkkien kautta ratkaisuja epävarmuuden lukkojen vaikutusten vähentämiseksi kriisiajan päätöksenteossa ja hallinnoss

Taulukko 1. Ratkaisuja epävarmuuden lukkojen avaamiseen

Tiedollinen epävarmuus: Pysyvät prosessit laajan ja monipuolisen näyttöpohjan rakentamiseen painottaen kansainvälistä vertailua, tutkijoiden ja päätöksentekijöiden yhteistyötä sekä tiedonjaon vakiinnuttamista.	Tulkinnallinen epävarmuus edellyttää selkeää koordinaatiota, vastuunjakoa ja riittävää aikaa eri alojen näytön tulkintaan, yhteensovittamiseen ja hyödyntämiseen sekä yhteisen tilannekuvan muodostamiseen.	Aikahorisontin epävarmuus vaatii ennakointikyvykkyysien lisäämistä jo normaaliaikana ja pitkän välin tarkastelun sisällyttämistä osaksi kriisiajan päätöksentekoa.
Institutionaalinen epävarmuus: Kokonaisarvion tekeminen helpottuu ja epävarmuutta voidaan vähentää selkeyttämällä rooleja, vastuunjakoa ja koordinaatiokäytäntöjä hallinnon sisällä.	Yhteiskunnallinen ja poliittinen epävarmuus: Avoimuus, vastuu ja legitimitetti päätöksentekijöille yhteiskunnallisen epävarmuuden aikana, muiden epävarmuuden ulottuvuuksien käsittely.	Emotionaalinen epävarmuus: Tunnistetaan että kriisiin kuuluu epävarmuuden sietäminen, paine ja riskien kanssa eläminen. Tuki osana vastuullista kriisin hallinnan järjestelmää.

Yhteenveto toimenpide-ehdotuksista

1. Sanoitetaan epävarmuus ja arvovalinnat avoimesti

Päätösvalmistelua ja perustelua julkisessa keskustelussa tulee kehittää niin että epävarmuuden eri ulottuvuudet tunnistetaan, tehdään näkyviksi ja käsitellään systemaattisesti.

Tavoite: Vahvistetaan päätösten hyväksyttävyyttä ja julkista luottamusta tekemällä näkyväksi ne valinnat, joita joudutaan tekemään puutteellisen tiedon vallitessa.

Toimenpiteet: Eritellään kriisiajan päätösvalmistelun yhteydessä korostetusti keskeiset epävarmuudet, tiedon puutteet ja vaihtoehtoiset kehityskulut. Vahvistetaan tutkimuslaitosten ja asiantuntijaorganisaatioiden roolia tiedon tuottamisen lisäksi epävarmuuksien artikuloinnissa.

2. Vakiinnutetaan poikkihallinnollinen kokonaisarvio-käytäntö

Valtioneuvoston kanslian yhteyteen tulee vakiinnuttaa pysyvät eri hallinnonalojen ja tieteenalojen näyttöpohjaa koordinoivat käytännöt ja yhteistyörakenteet.

Tavoite: Yhdistetään lyhyen aikavälin operatiivinen tieto sekä keskipitkän ja pitkän aikavälin vaikuttavuusarviot yhdeksi kokonaisuudeksi päätöksenteon tueksi.

Toimenpide: Muodostetaan monialaisen yhteistyön foorumi, joka yhdistää terveydellisen, taloudellisen, sosiaalisen ja oikeudellisen näytön jaetuksi tilannekuvaksi.

3. Integroidaan ennakointitieto osaksi kriisinhallintaa

Kriisinhallinnassa on siirryttävä akuutista reagoinnista kohti ennakoivaa oppimista ja pitkän aikavälin vaikutusten huomioimista.

Tavoite: Varmistetaan, että hallinto kykenee tunnistamaan useita mahdollisia kehityskulkuja ja rakentamaan ratkaisuja, jotka toimivat syvän epävarmuuden olosuhteissa.

Toimenpide: Tuodaan järjestelmällinen ennakointitieto ja yhteiskunnalliset vaikutusarviot osaksi operatiivista kriisijohtamista.

4. Kehitetään rakenteiden ja lainsäädännön joustavuutta

Hallinnon on kyettävä muuttamaan suuntaa ja korjaamaan toimintaansa uuden näytön valossa ilman, että se murentaa uskottavuutta.

Tavoite: Luodaan edellytykset adaptiiviselle hallinnolle, joka kykenee sietämään tiedollista, tulkinnallista ja institutionaalista epävarmuutta.

Toimenpide: Kehitetään lainsäädäntöä siten, että se mahdollistaa porrastetut kriisisääntely- ja poikkeusmenettelyt sekä tukee hallinnon sisäistä koordinaatiota.

Viitteet

Asthana, S., Mukherjee, S., Phelan, A. L., Gobir, I.B., Woo, J.J., Wemham, C., Husain, M., Shirin, T., Govender, N., Al Nsour, M., Ukponu, W., Ihueze, A., Lin, R., Asthana, S., Mutare, R., Standley, C.J. (2025). Decision-making under epistemic, strategic and institutional uncertainty during COVID-19: findings from a six-country empirical study. *BMJ Global Health*. 10(2).

Hadjisotiriou, S., Marchau, V., Walker, W., Rikkert, M.O. (2023). Decision making under deep uncertainty for pandemic policy planning. *Health Policy*, 133.

Marchau, V.A.W.J., Walker, W.E., Bloemen, P.J.T.M., Popper, S.W. (2019). *Decision Making under Deep Uncertainty*. Springer International Publishing, Cham.

Oliver, K., Innvar, S., Lorenc, T., Woodman, J., Thomas, J. (2014). A systematic review of barriers to and facilitators of the use of evidence by policymakers. *BMC Health Serv Res*. Jan 3;14:2.

Lisätietoja:

Johtava tutkija Kari Jalonen, Demos Helsinki. Kari Jalonen (KTT, DI) on julkisen sektorin murrosten tutkija ja kokenut tutkimuksen yhteiskunnallisen vaikuttavuuden asiantuntija. Jalosen tutkimusaiheisiin kuuluvat muun muassa julkisen sektorin strategiatyö sekä yhteiskuntien kriisiresponssit. Viime aikoina Jalonen on työssään keskittynyt rakentavan vuoropuhelun sovelluksiin ja poikkihallinnollisen yhteistyön kehittämiseen yhteiskunnallisissa murrosvaiheissa.

Lisätietoja: <https://demoshelsinki.fi/people/kari-jalonen/>

Vanhempi tutkija Elina Hakoniemi, Demos Helsinki. Elina Hakoniemen (VTT) tutkimusalaan kuuluvat institutionaalinen historia, käsitehistoria, valtion ja kansalaisyhteiskunnan vuorovaikutus sekä kriisit ja niiden vaikutus hallinnon ja yhteiskunnan ajallisuuteen. Demos Helsingissä hänen työnsä on painottunut suomalaiseseen kriisinhallintaan koronakriisin aikana.

Lisätietoja: <https://demoshelsinki.fi/people/elina-hakoniemi/>

Väitöskirjatutkija Lari Hokkanen Lari Hokkanen (VTM) valmistelee väitöskirjaa köyhyystutkimuksen metodologiasta Helsingin yliopistossa ja työskentelee osana Demos Helsingin tutkijatiimiä PAKO-hankkeessa. Häntä kiinnostavat erityisesti tieteellisen näytön luonne ja sen käyttö päätöksenteossa.

Lisätietoja: <https://researchportal.helsinki.fi/fi/persons/lari-joonas-sebastian-hokkanen/>

Pandemiakriisin opetukset (PAKO) -valtion-avustushanke toteutettiin vuosina 2024–2025.

**DEMOS
HELSINKI**