

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta
Statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet

Koronapandemian hallinta ja saadut opit Suomessa

6.3.2026 | Loppuraportin julkaisutilaisuus

Ohjelma

- **13:00 Loppuraportin esittely**, professori **Henri Vogt**, Turun yliopisto
- **13:15 Läpileikkaavat näkökulmat ja kehittämissuhteet**
Valmiussuunnittelusta systeemiseen varautumiseen, professori **Harri Jalonen**,
Vaasan yliopisto
Epävarmuus ja tiedon käyttö kriisiajan päätöksenteossa, vanhempi tutkija **Elina Hakoniemi**, Demos Helsinki
Hallinnon joustavuus ja sen rajat kriisitilanteissa, ylijohtaja **Tuulia Hakola-Uusitalo**,
Valtion taloudellinen tutkimuskeskus
- **13:35 Kommenttipuheenvuorot**
Alivaltiosihteeri **Timo Lankinen**, valtioneuvoston kanslia
Johtava asiantuntija **Antti Pelkonen**, valtioneuvoston kanslia
- **14:00 Keskustelua raportin teemoista**
Keskustelun fasilitoi tutkimusjohtaja **Petri Uusikylä**, Vaasan yliopisto

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta
Statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet

Loppuraportin esittely

Professori Henri Vogt, Turun yliopisto

PAKO-tutkimushanke

- Orpon hallituksen ohjelmassa mainittu kokonaisarvio koronataudin hoidosta Suomessa. Tavoitteena myös kartoittaa kehittämisehdotuksia tuleviin kriiseihin varautumiseksi. Hanke toteutettiin valtionavustuksella 2024–2025.
- Tavoitteena tuottaa tietoa erityisesti varautumis- ja valmiussuunnittelusta vastaavien toimijoiden ja päättäjien käyttöön – mutta myös tavoittaa kansalaisia laajemmin (koronakirjallisuus!).
- Toteuttajina Turun, Helsingin ja Vaasan yliopistot, Demos Helsinki sekä Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Mukana hallinto-, oikeus-, talous- ja lääketieteen sekä historia- ja politiikkatieteiden tutkijoita.
- Loppuraportin lisäksi tukku muita tieteellisiä ja yleistajuisia julkaisuja, ks. utu.fi/pandemianopit →materiaalit

Loppuraportti - yleistä

- **Kokonaiskuva** pandemian hallinnasta ja sen seurauksista (pääosin valtiollisella) järjestelmätasolla **Suomessa**. Jäsentää, mitkä institutionaaliset, oikeudelliset ja tiedolliset tekijät määrittivät hallintaa, sen onnistumisia ja ongelmia.
- Keskittyy epidemiologiaan ja suojautumistoimiin (luku 3), oikeudelliseen kehikkoon (4), kriisijohtamiseen ja varautumiseen (5), taloudelliseen kehitykseen (6) luottamukseen ja sosiaaliseen kestävyYTEEN (7) sekä tutkimustiedon käyttöön (8).
- **Monitieteisyys** ja -näkökulmaisuus raportin **erityinen arvo** – ja myös suuri haaste. Kokonaiskuva on enemmän kuin yksittäisten lukujen summa. Kansainväliset selvitykset eivät pysty samaan kattavuuteen.
- Tarkastelu perustuu laajoihin kansallisiin ja kansainvälisiin **kirjallisuuskatsauksiin**, joita on täydennetty mm. työpajoilla, asiantuntijahaastatteluilla, kyselyillä sekä dokumenttiaineistoilla. Kansainvälisestikin poikkeuksellisen laaja-alainen tiivistelmä tutkimuksesta.
- Monin osin koronatutkimuksen meta-analyysi mutta myös omaa tiedonhankintaa. 200 s. **tiivistelmä**.
- Tiivis ja paljon asiaa, mutta tärkeitä seikkoja jouduttu jättämään pois tai käsitelty ohimennen.

Läpileikkaavat teemat

- Pandemiaa tarkastellaan kokonaisvaltaisena **systemisenä** kriisinä (luku 2.1), joka ei rajoittunut terveydenhuoltoon, vaan kietoutui samanaikaisesti talouteen, koulutukseen, työmarkkinoihin, oikeusvaltioon ja kansalaisyhteiskuntaan. Yhteiskunnan vuorovaikutusverkostojen tunnistaminen olisi tärkeää kriisihallinnassa ja -varautumisessa.
- Systemisyyden lisäksi läpileikkaavia teemoja ovat **epävarmuus** ja **hallinnan joustavuuden vaatimukset** ja näihin liittyen tiedon rooli päätöksenteossa.
- Näiden kolmen teeman kautta myös raportin 18 pääsuositusta esitetään - hyvin kunnianhimoisesti!
- Instituutioista tulee jatkossakin huolehtia, ml. kansalaisyhteiskunnan toimintakehikot. **Institutionaalinen vahvuus** ja instituutioiden kiinteä vuorovaikutus **on varautumista**.
- Kiinnostavaa olisi ollut enemmän pohtia Ukrainan sodan tai SOTE-uudistuksen yhteisvaikutusta pandemianhallinnan "lopputulemaan", mutta tutkimuskirjallisuudessa ei tähän juuri ollut uskaltauduttu.

Yksityiskohtaisia tuloksia luvuista

- Tartuntareittejä, erityisesti ilmapölyllisen leviämisen merkitystä, koskeva tutkimustieto tarkentui vasta ajan myötä, mikä vaikutti suojauskeinojen painotuksiin. (Luku 3)
- Taudin pitkäaikaisvaikutusten seuranta puutteellista. Painopistettä tulisi siirtää kohti pitkäaikaista riskienhallintaa, jossa tekniset ja organisatoriset suojauskeinot vähentävät tarvetta laajoille yhteiskunnallisille suluille. (L3)
- Pandemia paljasti lainsäädännön aukkoja ja toimivaltasuhteiden epäselvyyksiä erityisesti tilanteissa, joissa kriisi ylitti hallinnonalojen ja hallinnon tasojen rajat. (L4)
- Perusoikeuksien rajoittaminen edellytti jatkuvaa välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden arviointia, ja oikeudellisen selkeyden merkitys korostui erityisesti silloin, kun suositusten ja velvoittavien normien välinen raja hämärtyi. (L4)

Yksityiskohtaisia tuloksia luvuista

- Kokonaisturvallisuuteen perustuva malli, jossa julkinen sektori, elinkeinoelämä ja kansalaisyhteiskunta muodostavat yhteistyöhön perustuvan verkoston, loi perustan koordinoitulle kriisivasteelle. Ennakkoon rakennetut verkostot ja harjoitukset tukivat tiedonvaihtoa erityisesti alue- ja paikallistasoilla. (L5)
- Pandemia paljasti siiloutuneisuutta tiedonhallinnassa, puutteita kriisiviestinnän rakenteissa sekä epäselvyyksiä hallinnonalojen ja -tasojen välisessä koordinaatiossa. (L5)
- Finanssipoliittinen elvytys, yritystuet ja sosiaaliturvamuutokset tukivat kotitalouksien ja yritysten sopeutumista. (L6)
- Koronatukien kohdentaminen ja niistä irtaantuminen osoittautui ongelmalliseksi. Huonosti kohdennetut ja pitkään jatkuneet tuet kasvattivat velkaa tarpeettomasti ja lisäsivät myöhempää sopeutustarvetta. (L6)
- Kriisit syventävät rakenteellisia eriarvoisuuksia, joten haavoittuvuuksien kasautumisen tunnistaminen ja niitä hoitavien instituutioiden riittävä resursointi ovat sosiaalisen kestävyuden ja luottamuksen edellytyksiä. (L7)
- Päätöksenteko tapahtuu erilaisten epävarmuuden muotojen (6 kpl), aikapaineen ja arvojen ristipaineessa. Tutkimustiedon rooli on keskeinen epävarmuuden poistamisessa, mutta sen tulkinta ja yhteensovittaminen eri tietolähteiden kanssa vaatii toimivia rajapintoja tiedontuottajien ja päätöksentekijöiden välillä. (L8)

Suosituksset ja toimenpide-ehdotukset - esimerkkejä

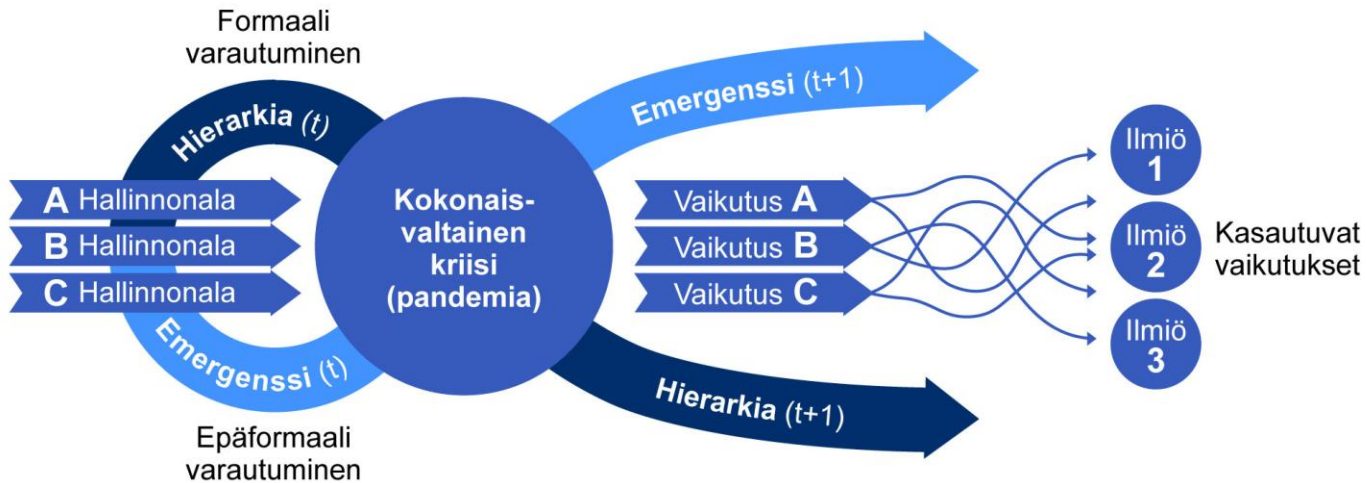
- Kolmen läpileikkaavan teeman kautta esitetty, 18 kpl: yleinen suositus & perustelu → konkreettinen kehitysehdotus.
- **Onnistuminen lähtökohtana:** Suomi selvisi koronapandemiasta verrattain hyvin, mutta kriisin pitkittyminen toi esiin haasteita. Hyvää selviytymistä selittävät vahvat instituutiot, kokonaisturvallisuuteen perustuva varautumismalli ja ennakkoon rakennetut yhteistyörakenteet sekä korkea luottamus.
- **Systemisyys**, esim. suositus 4: Kriisikestävyyttä rakennettava yhdessä järjestöjen kanssa. → "valtioneuvoston tulisi edistää kansalaisyhteiskunnan avointa kriisivarautumisen verkostoa".
- **Tietopohjaisuus ja epävarmuuden hallinnan kehittäminen**, suositus 11: "terveydellisen tietopohjan ajantasaisuus vaatii yhteistyötä eri tahojen välillä ja resursseja." → entistä laadukkaamman rekisteritiedon kehittäminen
- **Hallinnan joustavuus ja sen rajat**, suositus 17: "joustot perusoikeuksiin on perusteltava johdonmukaisesti" → välttämättömyys- ja oikeasuhtaisuusarviossa kiinnitettävä huomiota käytettyjen kriteereiden läpinäkyvyyteen.
- Hallinnon toimijoiden tehtävänä viedä aihioita eteenpäin.

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta
Statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet

Läpileikkaavat näkökulmat ja kehittämis ehdotukset

Professori Harri Jalonen, Vaasan yliopisto
Vanhempi tutkija Elina Hakoniemi, Demos Helsinki
Ylijohtaja Tuulia Hakola-Uusitalo, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus

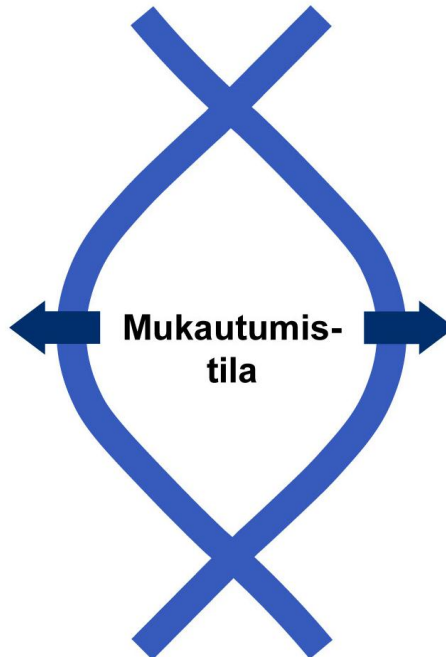
Valmiussuunnittelusta systeemiseen varautumiseen (1)



Valmiussuunnittelusta systeemiseen varautumiseen (2)

Instituutiolähtöinen kriisijohtaminen

- Laissa tarkkaan määritellyt tehtävät
- Toimivaltaisen viranomaisen vastuu
- Yleiset valmiussuunnitelmat ja -ohjeet
- Geneerinen kriisipainotus
- Resursointi vastuiden mukaisesti



**Mukautumis-
tila**

Systeeminen kriisijohtaminen

- Laissa määritellään vain karkeat raamit
- Yhteistoiminnallinen ongelmanratkaisu
- Varaudutaan varautumiseen
- Emergentti kriisitietoisuus
- Resursointi tarpeiden mukaisesti

Valmiussuunnittelusta systeemiseen varautumiseen (3): kehittämisehdotuksia

Valtioneuvosto ottaa käyttöön **systeemisen kriisijohtamisen mallin**, joka koostuu kolmesta osakokonaisuudesta:

1. **muodostetaan pysyvä, monialainen foorumi**, joka koostuu keskeisistä viranomaisista ja tiedontuotannon organisaatioista ja jonka tehtävänä on tuottaa päätöksentekijöille jaettua tulkintaa kriisin etenemisestä ja siihen liittyvistä epävarmuuksista
2. **perustetaan poikkihallinnollinen toimielin**, jonka laatimat ehdotukset velvoittavat vastuuministeriöitä tarkistamaan toimintaansa yhteisesti muodostetun tilannetulkinnan mukaisesti.
3. **otetaan käyttöön säännölliset, eri hallinnonalat ja -tasot kattavat kriisiharjoitukset**, joissa simuloidaan tiedonvaihdon toimivuutta, roolien joustavuutta ja kykyä muuttaa toimintatapoja kesken kriisin.

Epävarmuus ja tiedon käyttö kriisiajan päätöksenteossa (1)



Päätöksenteon logiikan muutos

Tieto ja toiminta
limittyivät – päätökset
tuottivat tietoa, jota
seuraavat päätökset
hyödynsivät.



Epävarmuuden teema

Ei vain hallinnon
näkökulma, vaan miten
suomalainen yhteiskunta
kokonaisuudessaan kesti
tai selvisi koronavaikeuksista,
mitä on syytä painottaa
tuleviin kriiseihin
varautuessa?



Valmius sietää epävarmuutta on rajallinen

Pahimmilta skenaarioilta
vältyttiin,
kokonaisturvallisuuden
malli on vahva, mutta
paljasti epävarmuuden
sietokyvyn.



Syvä epävarmuus

Tieto on rajallista, ennakointi
epäluotettavaa, menneiden
kokemusten perusteella
vaikea päätellä tulevaa.
(Hadjisotiriou ym; Asthana
um 2025) “Ennusta ja toimi”
mallista “valmistaudu,
seuraa, sopeudu”
(Hadjisotiriou)

Epävarmuus ja tiedon käyttö kriisiajan päätöksenteossa (2): Epävarmuuden ulottuvuudet



Epävarmuus ja tiedon käyttö kriisiajan päätöksenteossa (3): lukkojen purkaminen ja suositukset

Tiedollinen epävarmuus

Pysyvät prosessit laajan ja monipuolisen näyttöpohjan rakentamiseen, painottaen kansainvälistä vertailua, tutkijoiden ja päätöksentekijöiden yhteistyötä sekä lyhyen ja pitkän aikavälin näytön ja tiedonjaon vakiinnuttamista.



Institutionaalinen epävarmuus

Kokonaisarvion tekeminen helpottuu ja epävarmuutta voidaan vähentää selkeyttämällä rooleja, vastuunjakoa ja koordinaatiokäytäntöjä hallinnon sisällä.



Yhteiskunnallinen & poliittinen epävarmuus

Avoimuus, vastuu ja legitimeetti yhteiskunnallisen epävarmuuden aikana, muiden epävarmuuden ulottuvuuksien käsittely.



Tulkinnallinen epävarmuus

Edellyttää selkeää koordinaatiota, vastuunjakoa ja riittävää aikaa eri alojen näytön tulkintaan, yhteensovittamiseen ja hyödyntämiseen sekä yhteisen tilannekuvan ja kokonaistavoitteiden muodostamiseen.



Aikahorisontin epävarmuus

Ennakointikyvykkyyksien lisääminen normaaliolojen aikana. pitkäkin aikaväli sisällyttäminen osaksi kriisiajan päätöksentekoa.



Emotionaalinen epävarmuus

Tunnistetaan, että kriisitilanteeseen kuuluu emotionaalinen epävarmuuden sietäminen, henkinen kuorma, paine ja riskinottoa. Tunnistaminen ja tuki osana vastuullista kriisin hallinnan järjestelmää.



Epävarmuus ja tiedon käyttö kriisiajan päätöksenteossa (4): kehitysehdotuksia

- **Näyttöpohjainen kriisihallinta tulee rakentaa systeemiseksi toimintamalliksi**
 - Poikkihallinnollisen kokonaisarviokäytännön vakiinnuttaminen kokoamaan yhteen eri alojen näyttöä sekä lyhyellä että pitkällä aikavälillä. Pysyvät tiedon tulkinnan ja integroinnin rakenteet.
- **Näyttöpohjaista päätöksentekoa tulee kehittää siten, että epävarmuuden eri ulottuvuudet tunnistetaan:**
 - Epävarmuuden tekeminen näkyväksi: päätösten yhteydessä eritellään keskeiset epävarmuudet: mitä tiedetään, mitä ei tiedetä, millaisia tulkintoja ja vaihtoehtoisia kehityskulkuja on olemassa. Myös tutkimunäytön rooli epävarmuuden artikuloinnissa, tiedon tuottamisen rinnalla.
- **Kriisihallinnan rakenteita ja prosesseja tulee kehittää tukemaan joustavuutta ja selkeää koordinaatiota, jotka tukevat näyttöpohjaista päätöksentekoa epävarmuuden keskellä.**
 - Esimerkiksi vaiheittaisia ja määräaikaista päätöksiä sekä ennalta sovittuja arviointipisteitä niiden tarkasteluun, emotionaalisen epävarmuuden ja aikapaineiden huomioiminen.

Joustavuus ja sen rajat kriisitilanteissa (1)

- Kriisi "tuli päälle" nopeasti ja sen painopisteet muuntuivat ajassa. Myös normioloihin siirtymisen ajankohta oli epäselvä ja piti sopeutua "uuteen normaaliin".
 - Tarve joustoille oli poikkeuksellinen. Poikkeamia normisäännöistä piti sallia ja poikkeusajan toimenpiteitä oli pakko kehittää.
 - Joustavuustarpeen vastapainoksi kriisi oli luonteeltaan myös sellainen, jossa haastettiin ennenkokemattomalla tavalla perus- ja ihmisoikeuksia sekä kamppailtiin vaikeasti ennakoitavan potentiaalisen talouskriisin kanssa.
 - Myös juridisia ja taloudellisia raameja piti lyödä lukkoon suuressa epävarmuuden tilassa poikkeuksellisen nopealla aikataululla, mutta seuraukset näkyvät pitkään.

Joustavuus ja sen rajat kriisitilanteissa (2)

- Muutamia konkreettisia ehdotuksia jatkopohdintaan:
 - Normaaliolojen lainsäädäntöön voisi miettiä/kehittää kriisien varalle alueellisesti porrastettuja kriisinsäätely- ja poikkeusmenettelyjä.
 - Kriisitilanteessa erityishuomiota perusoikeuksien välttämättömyys ja oikeasuhtaisuus kriteerien arviointiin (aineistopohjat ja vaikutustenarvioinnit kuntoon normaaliaikana).
 - Tukitoimien määräaikaisuuksien määräaikaisuuden vahvistaminen - esimerkkinä yritystuet "uudessa normaalissa". Vaikka tuet koettaisiin hyödyllisiksi, kriisiajan tukienkin lasku lankeaa lopulta. Lyhyen ja pitkän aikavälin tavoitteet vielä enemmän näkyviksi, ulkopuolisille arvioitsijoille enemmän roolia?

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta
Statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet

Kommenttipuheenvuorot

Alivaltiosihteeri Timo Lankinen, valtioneuvoston kanslia
Johtava asiantuntija Antti Pelkonen, valtioneuvoston kanslia



VALTIONEUVOSTON KANSLIA
STATSRÅDETS KANSLI

Kommentteja Koronapandemian hallinta ja saadut opit Suomessa - raporttiin

Johtava asiantuntija Antti Pelkonen
Valtioneuvoston kanslia, strategiaosasto
6.3.2026



Näyttöpohjainen päätöksenteko ja tutkitun tiedon käyttö (luku 8)

1. Luvun 8 aineisto
2. Luottamus tieteeseen
3. Suomalaisen tietopohjaisen päätöksenteon järjestelmän toimivuus koronakriisin oloissa
4. Tietopohjaisen päätöksenteon järjestelmän uusiutuminen kriisin aikana ja sen jälkeen

Kiitos



VALTIONEUVOSTON KANSLIA
STATSRÅDETS KANSLI

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta
Statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet

Keskustelua raportin teemoista

Esitä kommenttisi chatissä tai Raise your hand -toiminnolla

Kiitos!

- utu.fi/pandemianopit → materiaalit
- Loppuraportti valtioneuvoston julkaisuarkistossa:
<https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-974-5>