



LONGRISK

-hankkeen politiikkasuositus

Politiikkapäämaja työkaluksi
kaupunkien strategiseen
kriisipäätöksentekoon

14.9.2023

14.9.2023

Politiikkapäämaja työkaluksi kaupunkien strategiseen kriisipäätöksentekoon

Suomen Akatemian rahoittama LONGRISK-hanke *Päätöksenteon tuki ympäristölähtöisten monimutkaisten ja kauaskantoisten riskien hallintaan kaupunkialueilla* on tutkinut ja kehittänyt monimutkaisten ympäristökriisien strategista hallintaa suomalaisissa kaupungeissa vuosina 2020–2023. Olemme siirtyneet kroonisten ympäristökriisien aikakauteen, jossa ennätyksiä rikkovat hellejaksot, myrskyt, hallitsemattomat maastopalot ja katovuodet seuraavat toisiaan erilaisina yhdistelminä harva se vuosi. Akuutin kriisinhallinnan ja pelastustoimen rinnalle tarvitaan nyt strategista kriisinhallintaa. Strateginen suunnitelma ei enää voi olla muutaman vuoden välein tuotettava dokumentti vaan sen on perustuttava jatkuvasti päivittyvään tilannekuvaan, joka kattaa näkymän kauas tulevaisuuteen. Sellainen näkymä auttaa varautumaan seuraaviin kriiseihin ja priorisoimaan investointi- ja riskinhallintapäätökset.

LONGRISK järjesti vuonna 2022 kuusi politiikkapäämajaharjoitusta Helsingissä, Tampereella ja Kotkassa – kaksi harjoitusta kussakin kaupungissa. Harjoitusten tavoitteena oli kehittää päätöksenteon alustaa, jonka avulla kaupungit voivat ylläpitää pitkän tähtäyksen strategisen suunnittelukykyä kroonistuneissa ympäristökriiseissä. Ensimmäisessä harjoituksessa kaupungin asiantuntijat valmistelivat poliittiselle johdolle raportin monimutkaisten ympäristökriisien aiheuttamista uhkista eri toimialojen strategioille lähivuosisikymmeninä ja vaihtoehtoisista toimenpiteistä uhkien torjumiseksi. Toisessa harjoituksessa poliittinen johto valmisteli asiantuntijoiden tuella kuvitteellisen esityksen kaupungin päättävälle elimelle kauaskantoisten ympäristökriisien torjunnan edellyttämistä toimenpiteistä.

Politiikkapäämajaharjoituksissa osallistujia pyydettiin kuvittelemaan olevansa ”strategisessa tilannehuoneessa” vuonna 2025: poikkeuksellisen suuret ja monimutkaiset ympäristökriisit olivat toistuneet useana peräkkäisenä vuotena, mistä johtuen kaupungin ylin johto oli päättänyt

arvioida uudelleen strategisten suunnitelmien edellytykset kohdata kroonistuneet ympäristökriisit tulevaisuudessa. Esimerkkinä esitettiin skenaario ilmastonmuutoksen laukaisemasta monikriisistä. Se alkoi kuukausia kestäneellä hellejaksolla Pohjois-Euroopassa, johon liittyi ilmanlaatua heikentäviä laajoja metsäpaloja. Hellejakson päätti Etelä-Suomeen rantautunut myrsky, joka aiheutti kaupunkitulvia sekä katkoksia sähkönjakelussa, tietoliikenteessä ja vesihuollossa. Pelastus- ja terveyspalvelut takkuilivat. Harjoituksessa korostettiin, että tällaiset monikriisit ovat kroonistumassa, eli vastaavia kriisien yhdistelmiä on odotettavissa lähitulevaisuudessa lähes vuosittain. Vuoden 2025 tilannekuvaa elävöitettiin kojelaudalla, joka koostui kuvitteellisesta ilmastouutislähetyksestä ja Ilmatieteen laitoksen mallinnuksiin perustuvasta myrsky- ja tulva-animaatiosta kaupungin keskustassa.

Politiikkasuosituksen tarkoituksena on auttaa suomalaisia kaupunkeja varautumaan kaukonäköisesti erilaisiin kriiseihin ja niiden yhdistelmiin. Vaikka suosituksen taustalla on ympäristökriisien hallinta kaupungeissa, uskomme sen edesauttavan pitkäjänteistä strategista kriisinhallintaa myös kansallisella tasolla. Olemme saaneet arvokkaita näkökulmia politiikkapäämajaharjoituksiin osallistuneilta päättäjiltä ja asiantuntijoilta. Poliittikasuositus toimenpide-ehdotuksineen on kuitenkin LONGRISK-hankkeen käsialaa.

Yhteystiedot:

Professori Janne I. Hukkinen, Helsingin yliopisto,
janne.i.hukkinen@helsinki.fi, +358 50 367 1375,
<https://www.helsinki.fi/fi/projektit/longrisk>

1. Kaupunkeihin on perustettava eri toimialojen johtohenkilöistä koostuva strategisen varautumisen ryhmä

Haaste: Vaikka kaupunkien toimialoittain jakautunut hallintomalli toimii normaalioloissa, se ei tue varautumista toimialarajat ylittäviin monikriiseihin. LONGRISK-hankkeen tekemä selvitys yhteistyökaupunkien eri toimialojen strategisista suunnitelmista osoitti, että suunnitelmien sisältämät pitkän tähtäyksen toimenpiteet ovat usein keskenään ristiriitaisia, kun niitä arvioidaan kroonisiin kriiseihin varautumisen näkökulmasta.

Ehdotus: Kroonisten monikriisien varalle kaupunkeihin perustetaan *strategisen varautumisen ryhmä*, joka koostuu kaupungin poliittisesta johdosta ja eri toimialojen johtavista asiantuntijoista. Ryhmä kokoontuu vähintään vuosittain niin kutsuttuun *politiikkapäämajaan*, joka yksilöi toimialakohtaisten strategioiden ja toimintaohjeiden heikkoudet strategisen varautumisen näkökulmasta ja ehdottaa toimialakohtaisia korjauksia. Uudistetut strategiat ja ohjeet perustuvat yhdessä muodostettuun *strategiseen tilannekuvaan* eli jaettuun näkemykseen mahdollisista kauaskantoisista kriisiskenaarioista, joihin kaupungin on syytä varautua. Ryhmän ja politiikkapäämajan puheenjohtajana toimii kaupungin *strategisen varautumisen vastuhenkilö* (kts. ehdotus 2). Ryhmä tekee esityksen kaupungin päättävälle elimelle strategisen varautumisen edellyttämistä pitkän tähtäyksen budjettiraameista ja investoinneista (kts. ehdotus 3).

2. Kaupunkeihin on nimettävä strategisen varautumisen vastuhenkilö

Haaste: Ennen päämajaharjoituksia LONGRISK-hanke paineisti kaupunkien toimialakohtaiset strategiat suhteessa ympäristölähtöiseen monikriisiin. Kävi ilmi, että toimialakohtaisten strategioiden välillä saattaa olla merkittäviä ristiriitoja: yhden strategian toteuttaminen kriisin torjumiseksi estää toisen toteutumisen. Saatavilla oleva ilmastonmuutos- ja luontokatotieto on niin yleisluontoista, ettei se palvele suoraan toimeenpanoa kaupunkien eri toimialoilla. Tämän seurauksena toimialat leikkaavaa kriisiä ei välttämättä yhdistetä ympäristömuutokseen, vaikka ilmastonmuutos ja luontokato ovat usein monikriisin juurisyyt. Akuuttien kriisien hoitoon on kyllä olemassa vastuhenkilöt ja toimintaohjeet, mutta ne puuttuvat toistuvien monikriisien

edellyttämästä kauaskantoisesta varautumisesta.

Ehdotus: Kaupungin keskushallintoon nimetään strategisen varautumisen vastuuhenkilö, jonka tehtävänä on varmistaa, että eri toimialoilla valmisteltavat strategiat perustuvat yhteiseen strategiseen tilannekuvaan ja huomioivat muiden toimialojen pitkän tähtäyksen suunnitelmat. Vastuuhenkilö johtaa strategisen varautumisen ryhmää ja sen järjestämää vuosittaista politiikkapäämajaa.

3. Strateginen varautuminen on jalkautettava budjettiin ja investointisuunnitelmiin

Haaste: Kauaskantoiset ympäristöongelmat näkyvät kaupunkien politiikassa vain nimellisesti, esimerkiksi ilmastohätätilan julistuksina tai visionäärisinä tiekarttoina. Julistukset nostavat kyllä tietoisuutta, ja tiekartat konkretisoivat vääjäämättömästi kehittyviä ympäristökriisejä. Kriisien vaikutuksia voidaan kuitenkin vähentää vain, jos tehdään viisaita valintoja ajoissa – eli varaudutaan strategisesti. Esimerkiksi LONGRISK-hankkeen esittämät äärimmäiset tulvaskenaariot politiikkapäämajaharjoituksissa olivat yhteistyökaupunkien tulvasuojelusta vastaavien asiantuntijoiden mukaan mahdollisia jo lähitulevaisuudessa. Silti niiden edellyttämiin investointeihin ei ollut varauduttu. Strateginen varautuminen ei näy pitkäjänteisenä resursointina kaupunkien taloudenpidossa. Jos strategista varautumistoimenpidettä ei kirjata budjettiin, sitä ei ole olemassa.

Ehdotus: Strategisen varautumisen ryhmä yksilöi kroonisten monikriisien edellyttämät toimenpiteet ja varmistaa, että ne sisältyvät kaupungin strategiaan suunnitelmiin, pitkän tähtäyksen investointiohjelmiin ja kaupungin vuosibudjettiesityksiin.

4. Ilmastokriisi on tehtävä näkyväksi ja tiedostettava kaikilla toimialoilla

Haaste: Ilmastokriisin kaltaiset ympäristölähtöiset monikriisit eivät näy kaupunkien strategisessa varautumisessa, koska yhtäältä niiden juurisyyt eivät ole minkään tietyn toimialan vastuulla ja toisaalta ne ovat toistaiseksi

ilmenneet yksittäisinä akuutteina kriiseinä, kuten tulvina tai helleaaltoina. Kaupunkeja ei myöskään ole veloitettu ottamaan ympäristöä ja ilmastoa huomioon varautumisessa. Vaikka poliittiset päättäjät ovat herkistyneet ilmastonmuutokselle, se ei konkretisoidu toimihenkilöiden arkeen vaikuttavina päätöksinä.

Ehdotus: Tietoisuus kroonisten ympäristölähtöisten monikriisien aikakaudesta herätetään antamalla ympäristökriisille moni-ilmeiset kasvot kaupungin toiminnassa. Näkyvyyttä lisäävät strategisen varautumisen ryhmä, vastuuhenkilö ja tilannekuva sekä näihin tukeutuva vuosittainen politiikkapäämaja. Kaikki toimialat läpäisevä strateginen varautuminen säästää resursseja monikriisien aikakaudella, kun jokainen toimiala kykenee joustavasti sopeuttamaan toimintansa toistuvaan heilahteluun normaaliolojen ja häiriötilojen välillä.

5. Kaupunkien varautumista on vahvistettava alueellisen tason strategisella varautumisella

Haaste: Monikriisit leviävät ryöpsähdellen yhteiskunnan toiminnosta toiseen, kaupunkien rajoja kunnioittamatta. Yllätyksellisesti purkautuvat monikriisit haastavat yksittäisten kaupunkien kriisinhallinnan. Aluehallintovirastojen (AVI) järjestämät alueelliset valmiusharjoitukset auttavat ylläpitämään kaupunkien varautumista akuutteihin kriiseihin. Krooniset monikriisit edellyttävät kuitenkin kaupunkien strategisen varautumisen integrointia aluetasolla.

Ehdotus: AVI:t vahvistavat aluetason strategista varautumista ylläpitämällä jatkuvasti alueen strategista tilannekuvaa ja sovittamalla yhteen alueensa kaupunkien strategiset suunnitelmat. Käytännössä aluetason strateginen varautuminen on toteutettavissa siten, että AVI järjestää alueensa kaupunkien ja hyvinvointialueiden strategisen varautumisen vastuuhenkilöille vuosittaisen aluetason politiikkapäämajan, joka sovittaa yhteen aluetason varautumisen.