

Ami Lehtinen

EUROOPAN UNIONIN RISKIEN HALLINNOINTI

Sisällönanalyysi riskien hallinnoinnin piirteiden esiintymisestä
Euroopan komission vuoden 2020 strategisessa
ennakointiraportissa

TIIVISTELMÄ

Ami Lehtinen: Euroopan unionin riskien hallinnointi: Sisällönanalyysi riskien hallinnoinnin piirteiden esiintymisestä Euroopan komission vuoden 2020 strategisessa ennakointiraportissa

Kandidaatintutkielma

Tampereen yliopisto

Politiikan tutkimuksen tutkinto-ohjelma

Helmikuu 2023

Tämän kandidaatintutkielman tarkoituksena on tarkastella Euroopan unionin (EU) vuoden 2020 strategisesta ennakointiraportin riskien hallinnoinnin piirteitä. Tutkielmassa analysoidaan raportista esiin nousseita suurempia teemoja teorialähtöisen sisällönanalyysin avulla sekä tutkitaan, kuinka hyvin EU on toteuttanut riskien hallinnoinnin ominaispiirteitä havaituissa teemoissa.

Teoriaosuudessa perehdytään riskin käsitteeseen, riskien hallinnointiin sekä sen sisältämiin vaiheisiin eli riskienhallintaan, riskien arviointiin ja riskien viestintään. Analyysissä hyödynnetään teoriassa käsiteltyjä perinteisen riskien hallinnoinnin vaiheita sekä hallinnoinnin ydinperiaatteita muodostamalla niistä analyysivaiheessa käytettävä kehikko. Riskien hallinnoinnin teoriaosuudessa rakennetaan vaiheittain perusta aineiston analyysissä käytettävälle kehikolle, joka mahdollistaa strategisesta ennakointiraportin riskien hallinnoinnin syvällisen analysoinnin. Ennalta määritetyn kehikon avulla raportista nousee esiin neljä teemaa, joiden voidaan todeta ilmentävän EU:n tulevan kehityksen kannalta keskeisiä haasteita sekä niiden hallinnointikeinoja.

Tutkielman sisällönanalyysin pohjalta voidaan todeta EU:lla olevan pitkälle kehittynyt monipuolinen systeemi, jolla on tärkeä rooli riskien lieventämisessä, hallitsemisessa ja ehkäisyssä. Tästä huolimatta EU:n systeemin kyky joustaa poikkeustilanteissa on melko hidasta. Muutoksentäyteisessä ajassa nousee esiin unionin ongelmat jäsenmaiden välisessä yhtenäisyydessä ja vaikeudet suojella haavoittuvimpia ihmisryhmiä. Jäsenmaiden välinen yhteistyö on kuitenkin toistaiseksi tarpeeksi sujuvaa mahdollistaakseen EU:n vahvan toimijuuden globaalitasolla, mutta säröilee nopeita päätöksiä vaativissa tilanteissa. Moni tulevaisuuden tekijä tuntuu uhkaavan EU:n asemaa kansainvälisenä toimijana. EU onkin tiedostanut siihen kohdistuvat uhat ja pyrkinyt vahvistamaan globaalia asemaansa erilaisilla politiikoilla ja strategioilla. EU:n voi selkeästi havaita kehittävän systeemissään havaittuja puutteita, mutta niiden laajuudesta ja syvyydestä johtuen, on edellä mainittujen haasteiden onnistuneeseen hallinnointiin vielä matkaa.

Avainsanat: EU, riski, hallinnointi, hallinta, ennakointi

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck –ohjelmalla.

Sisällysluettelo

1.	JOHDANTO	1
2.	MITEN HALLINNOIDA JA YMMÄRTÄÄ RISKIÄ.....	3
2.1.	Riskin luonne.....	3
2.2.	Riskien hallinnointi	5
2.3.	Riskienhallinta.....	7
2.4.	Riskien arviointi	10
2.5.	Riskien viestintä	11
3.	AINEISTO, MENETELMÄ JA ANALYYSIRUNKO	13
3.1.	EU:n strategisen ennakkoinnin taustaa.....	13
3.2.	Strateginen ennakointiraportti 2020	14
3.3.	Menetelmä ja analyysirunko	15
4.	STRATEGISESTA ENNAKOINTIRAPORTISTA ESIIN NOUSSEET TEEMAT	20
4.1.	Huonosti joustava systeemi.....	20
4.2.	Alueellinen epätasa-arvo - jäsenmaiden yhteenkuuluvuus uhattuna?.....	23
4.3.	Riittämätön suojele haavoittuvimmille - EU:n kansalaisten yhteenkuuluvuus uhattuna??	26
4.4.	Globaalin aseman heikkeneminen.....	29
5.	ANALYYSIN TULOKSET JA JOHTOPÄÄTÖKSET	32
5.1.	Analyysin tulokset.....	32
5.2.	Johtopäätökset	34
	LÄHTEET.....	36

1. JOHDANTO

Euroopan unioni (EU) on ajan saatossa kehittynyt ja kasvanut käyden läpi monenlaisia kehityksen vaiheita (Watts 2008, 60). Vastuun lisääntymisen myötä tulleiden hyötyjen mukana nousee kuitenkin myös uusia uhkia, joihin EU:n on täytynyt kehittää innovatiivisia ratkaisuja. Tämän lisäksi kansainvälisen ympäristön nopea kehitys on tuonut omat haasteensa, joita unionin täytyy hallita pitääkseen EU:n elinvoimaisena ja kilpailukykyisenä toimijana (Euroopan komissio 2020a, 16-23). EU:n kohdatessa paljon erilaisia uhkia, on sen täytynyt oppia tiedostamaan sitä uhkaavia riskejä ja kehittää erilaisia mekanismeja niiden hallinnoimiseksi. Monipuolisesta systeemistään huolimatta EU on kuitenkin kokenut systeeminsä järkkävän useamman kerran erilaisten kriisien johdosta, kuten 2010-luvun taitteen finanssikriisi ja seuraavan vuosikymmenen vaihteen Covid-19 pandemia (Brada ym. 2021,1). Tästä syystä on hyvä tarkastella lähemmin tapaa, jolla EU suhtautuu riskeihin.

EU:n instituutioilla on tärkeä asema riskienhallitsijana, sillä sen terveyden ja ympäristön suojeluun luodut politiikan ja sääntelyn keinot on tarkoitettu olennaisten riskien hallitsemiseen, minimointiin tai ehkäisyyn. Tämä varmistaa, että EU voi taata kansalaisilleen EU:n perussopimuksissa lupaamansa korkean tason suojelun. (Delogu 2016, 2.) EU:n perussopimukset toimivat unionin ydinrakenteena ja perussopimuksen vaatiman korkean tason suojelun toteutus onkin siksi äärimmäisen tärkeää EU:n tulevaisuuden kannalta. Tästä syystä EU tarvitsee kattavan ymmärryksen ja valmiudet sen kohtaamien riskien käsittelyyn.

Riskienhallinta on tärkeää unionin suojelun kannalta monesta edellä mainitusta syystä. Sen tehokkuus voi jäädä kuitenkin vähäiseksi, ellei siihen sovelleta riskien hallinnoinnin (risk governance) eri vaiheita, joista riskienhallinta on vain yksi. Riskien hallinnointi huomioi nimittäin prosessiin liittyvät toimijat sekä riskien tunnistamisen, hallinnan, arvioinnin ja viestinnän. (IRGC 2017, 1,6.) Siksi on tärkeää tarkastella EU:n suhtautumista uhkiin riskien hallinnoinnin avulla, jotta havaittuihin uhkiin kohdistetut toimenpiteet ovat myös tehokkaita, eivätkä pelkkä byrokraattinen todiste todetun riskin huomioimisesta.

EU:lla on olemassa erilaisia hallinnan järjestelmiä, mutta ne on suunniteltu keskittymään tiettyihin sektoreihin tai instituutioihin. Näiden olemassaolo edistää ympäristön ja kansalaisten suojelua, mutta niitä yhdistävä korkeamman tason riskien hallinnoinnin järjestelmä puuttuu. Tässä tutkielmassa tarkastellaankin EU:n riskien hallinnointia kokonaisvaltaisesti, ottaen huomioon strategisessa ennakkointiraportissa mainitut eri toimijat sektorista riippumatta. Sen lisäksi, että unioni keskittyy

yksittäisten uhkien tunnistamiseen ja niiden ratkaisuun, on tärkeä tarkastella mitä nämä yksittäiset haavoittuvuudet voivat suurempana kokonaisuutena aiheuttaa.

Tutkielman tarkoituksena on tarkastella EU:n riskien hallinnoinnin piirteiden huomioimista vuoden 2020 strategisessa ennakointiraportissa. Tavoitteenani on muodostaa teorialähtöisen sisällönanalyysin avulla ymmärrys EU:n kokonaisvaltaisesta riskien hallinnoinnista tutkielmaan valitun aineiston kontekstissa. Tutkielmassa keskitytään suurempiin teemoihin, jotka nousevat esiin Euroopan komission tunnistamista haavoittuvuuksista vuoden 2020 strategisesta ennakointiraportista. Esiin nousseista teemoista analysoidaan kuinka hyvin EU käyttää riskien hallinnoinnissa vaadittavia elementtejä havaittujen uhkien hallitsemiseen. Tutkielma pyrkii vastaamaan kysymykseen, miten EU:n vuoden 2020 strategisessa ennakointiraportissa esiintyy riskien hallinnoinnin piirteitä.

Kandidaatintutkielma koostuu viidestä luvusta, joista johdannon jälkeisessä tutustutaan aluksi riskiin käsitteenä, jotta lukija ymmärtäisi riskin luonteen ja merkityksen. Tämän jälkeen teorettinen viitekehys pyrkii luomaan lukijalle ymmärryksen riskien hallinnoinnista ja sen prosesseista monipuolisen kirjallisuuden avulla. Luvussa käydään läpi riskien hallinnoinnin ja sen perinteisesti sisältämien vaiheiden eli riskienhallinnan, riskien arvioinnin ja riskien viestinnän tavoitteet sekä toimintaperiaatteet. Tämän jälkeen kolmannessa luvussa selvennetään strategisen ennakkoinnin roolia EU:ssa ja esitellään aineisto. Luvussa tuodaan esiin myös käytettävä menetelmä sekä teorettisen viitekehysten perusteella muodostettu analyysinrunko. Neljännessä luvussa esitellään analyysissä esiin nousseet teemat yksitellen. Viimeisessä luvussa nähdään analyysin tuloksista saadut loppupäätelmät ja johtopäätöksissä käydään läpi tutkielman keskeisimpiä havaintoja sekä ehdotetaan potentiaalisia aiheita jatkotutkimusta varten.

2. MITEN HALLINNOIDA JA YMMÄRTÄÄ RISKIÄ

2.1. Riskin luonne

Riski on käsitteenä tuttu monelle arjen sanastosta. Käsitteemme sen merkityksestä yhdistyy yleensä tulevaisuudessa tapahtuvaan epävarmuuteen sekä siihen, että mahdollisella lopputulemalla on mahdollisuus olla epämieluisa. (Vaughan & Vaughan. s.a,1-2.) Ymmärryksemme muodostumiseen riskeistä on vaikuttanut kulttuurinen identiteettimme, yhteiskunnalliset vaikutteet sekä arvomaailmamme (Hillerbrad ym. 2012, 1096). Sanan arkisen käytön lisäksi riski on käytetty termi myös akateemisessa tutkimuksessa. Eri alojen tutkijat käyttävät sen konseptia alansa tutkimuksessa siihen soveltuvalla määritelmällä. (Vaughan & Vaughan. s.a,1-2.) Esimerkiksi teknisillä tai luonnontieteellisillä tieteenaloilla riski voidaan määritellä perustuen yhteiskunnallisiin sopimuksiin. Liiketoiminnan, ympäristön, terveyden tai rahoituksen sektoreilla, sen voi taas määrittää alaan sopivalla tavalla. (IRGC 2017, 5.) Olemassa olevien määritelmien erilaisuuksien vuoksi tutkijat ovat pyrkineet kehittämään universaalia määritelmää, mikä mahdollistaisi analyyttisen tutkimuksen kaikilla aloilla esimerkiksi taloustieteissä ja vakuutustieteissä yhdellä määritelmällä. Toistaiseksi tässä ei olla onnistuttu, minkä takia riskistä käytetään monia erilaisia määritelmiä riippuen minkä alan kirjallisuudesta on kyse. (Vaughan & Vaughan. s.a,1-2.)

Jo antiikin kreikkalaiset olivat tietoisia riskin olemassaolosta. Nykyinen moderni ymmärrys riskistä määrällisenä käsitteenä, jota pystytään mittaamaan ja hallitsemaan on kuitenkin melko uusi konsepti, jonka synnyn mahdollisti hindu-arabisen numerosysteemin leviäminen Eurooppaan vajaat 800 vuotta sitten. Tunnetuksi käsite alkoi kehittyä vasta 1600-luvulla renessanssin tuodessa valistuksen ajattelun maailmaan. (Bernstein, 2001, 2.) Silloin sattumaa alettiin hallinnoida tilastoinnilla. Tilastoinnin rooli Euroopan teollistumisessa ja globaalissa talouskasvussa oli sen verran merkittävä, että sen rooli nyky-yhteiskunnassa on vieläkin vahva. (Simpura 2015, 192.) Ennen tilastointia tulevaisuus määräytyi ihmisten mielissä tuurin tai sattumien mukaan. Sekularismin levitessä alkoi herätä ajatus, että jokaisen on otettava itse vastuuta tulevaisuudestaan. Tämä ajatus toimi vastoin aiemmin vallalla ollutta sokeaa luottoa sattumaan tai pyhiin jumalolentoihin, joiden uskottiin riepottelevan ihmiskuntaa halujensa mukaisesti. (Bernstein, 2001, 2.) Riskin käsitteellä voi siis katsoa olleen merkittävä vaikutus siihen, mihin ihmiskunta on kehittynyt ja kuinka paljon voimme kehityksemme vaikuttaa.

Modernin riskikäsitteessä on jo pitkään ollut vallassa positivistinen ajatusmalli, joka tukee riskin vaikutuksen ja todennäköisyyden arvioimista määrällisesti Viime aikoina riskiä on kuitenkin alettu

ymmärtää jälleen uudella tavalla. Pitkään pysynyt kvantitatiivinen määritelmä ei enää riitä kuvaamaan nyky-yhteiskunnassa esiintyviä riskejä kokonaisvaltaisesti ja on alettu tutkimaan riskin yhteiskunnallista ulottuvuutta. (Hermans ym. 2012, 1095–1096.) Huolimatta siitä, miten riski määritellään tai mihin alaan sitä käytetään. Ollakseen hyödyllinen, täytyy määritelmän mahdollistaa eri ulottuvuuksien arvioinnin siltä alalta, mihin kyseinen riski soveltuu. (IRGC 2017, 5.)

Kaplan kuvasi (1991, 11) kirjassaan riskitutkimuksenalan terminologian olevan kaoottista. Hänen mukaansa puolet ongelmista johtuvat samojen sanojen käyttämisestä eri merkityksillä ja toiset puolet eri sanojen käyttämisestä samaan merkitykseen. (Kaplan 1991, 11.) Riskejä voidaan jakaa eri tavoin kategorioihin. On systemaattisia, eli moniin toimijoihin yhtäaikaaisesti kohdistuvia riskejä ja epäsystemaattisia riskejä, jotka kohdistuvat yksittäisiin toimijoihin. Ensimmäiset voivat johtua suuremmista ilmiöistä, kuten luonnontilanmuutoksista tai markkinoissa tapahtuvasta muutoksesta, jälkimmäinen taas perhetasolla tapahtuvasta sairastumisesta. Ne voidaan myös kategorisoida meso- makro ja- mikrotason riskeihin. (Kulmala 2018, 182.) On siis selvää, että riskejä tutkiessa on oleellista huomioida konteksti, jossa niistä puhutaan tai tutkimustuloksia lukiessa mistä alasta on kyse. Jopa kontekstin tietäminen ei takaa suoraa vastausta lähteen riskin määrittelystä. Ennen riskeihin keskittyvän artikkelin lukemista, auttaa tekstin kirjoittajan riskikäsitteen ymmärtäminen myös tekstin tarkoituksellista ymmärtämistä.

Kuten aiemmin mainittiin, riskin voi määritellä monella tapaa. Sen voi esimerkiksi katsoa olevan todennäköisyyksien ja oletettujen lopputulemien välinen suhde tai sen voi muodostua arvioitavan asian ympärillä olevista arvoista, uhista ja haavoittuvuudesta. (Olsen ym. 2020, 4.) Jopa sanakirjoissa riskin kohdalla on useita erilaisia määritelmiä (Aven 2012, 4). Avenin (2012,4) käyttämissä esimerkeissä kaikki riskin määritelmät yhdistyivät negatiiviseen tapahtumaan, kuten menetykseen tai uhkaan. Riski voi kuitenkin olla myös muutos positiiviseen suuntaan, vaikkei sitä usein muisteta huomioida. Tämä nähdään Pritchardin (2015, 4) kirjassaan käyttämässä määritelmässä, missä hän kuvailee riskin olevan epävarmojen tapahtumien todennäköisyyksien kumulatiivinen vaikutus, joka voi vaikuttaa positiivisesti tai negatiivisesti projektin tavoitteisiin. Positiivisen mahdollisuuden huomiotta jättäminen luo itsessään jo narratiivia riskistä tietynlaisena tekijänä. Tämä taas edistää riskin käsityksen kehitystä, minkä voi edellä kerrotun perusteella todeta jatkuvasti kehittyväksi konseptiksi.

Riskien käsittelemiseen käytettävien keinojen tarve on tullut yhteiskunnan kehittyessä yhä näkyvämmäksi. Lisäksi teknologian kehittyessä, haavoittuvuuksien määrä on lisääntynyt. Ihmiskunnan turvallisuuden ja luotettavan ympäristön tarve on siis kasvanut. Näiden teemojen ollessa

yhteiskunnallisen keskustelun kohteena, sotkeutuvat objektiiviseen faktaan ihmisten mukanaan kantamat ennakkoluulot sekä arvot. Tämä taas johtaa riskien epäsystemaattiseen esilletuontiin. (Aven 2012, 5.)

2.2. Riskien hallinnointi

Hermansin ym. (2012, 1099-1101) mukaan politiikan tutkimuksella (policy science) on ollut suuri rooli riskien hallinnoinnin (risk governance) kehittymisessä alana, sillä hallinnointi (governance) konseptina on alun perin otettu riskien hallinnointiin politiikan tutkimuksen alalta. Sekä riskitutkimuksessa, että politiikan tutkimuksessa hallinnoinnin käsite on ollut suuressa suosiossa (Aven & Renn 2010, 50). Valtio-opissa (political science) hallinnoinnin käsite pyrkii painottamaan ajatusta valtioiden roolin merkityksen vähentymisestä globaalilla tasolla. Painottaen miten tieto, valta ja kyky toimia ovat jakautuneet monien eri toimijoiden välille perinteisten kansallisvaltioiden lisäksi. Näitä tahoja ovat mm. kansalaisjärjestöt, ajatushautomot ja virkamiehet. Suurta yhteisöä koskevien sitovien kollektiivisten päätösten suunnittelu ja niiden toteutus vaatii siis hallinnoinnin näkökulmasta monimutkaisia eri toimijoista koostuvia verkostoja sekä prosesseja (Hermans ym. 2012, 1099–1101.) Hermans ym. näyttävät tekstissään erottavan valtio-opin ja politiikan tutkimuksen siten, että politiikan tutkimus alana on kokonaisvaltaisempi kuin pelkkä valtio-oppi ja sisältää myös muita hallinnollisia prosesseja tutkivia aloja valtio-opin lisäksi. Tämä kandidaatintutkielma käyttää samaa erottelua kyseisiä termejä käytettäessä.

Riskien hallinnoinnin ymmärtämistä hankaloittaa, että sen harjoittamiseen ei ole vain yhtä tapaa. (Hermans ym. 2012, 1103.) Yleisesti se sisältää hallinnon ydinperiaatteiden ja sisällön kääntämisen riskin kontekstiin sekä riskeihin liittyvään päätöksentekoon. (Aven & Renn 2010, 50). Vuonna 2003 International Risk Governance Council (IRGC) nimisen järjestön perustamisen jälkeen termin riskien hallinnointi käytötapaan alettiin kuitenkin tosissaan kiinnittää huomiota (Hermans ym. 2012, 1103). IRGC on itsenäinen voittoa tavoittelematon poikkitieteellinen järjestö, jonka tehtävänä on tarjota tieteeseen perustuvia suosituksia riskien hallinnoinnista päätöksentekijöille, riskienhallinnasta vastaaville henkilöille sekä muille avainasemassa oleville yhteiskunnan jäsenille (IRGC 2017, 1,9). Se pyrkii lisäämään ymmärrystä systemaattisista riskeistä, joilla on yleisesti vaikutusta, talouteen, politiikkaan, ihmisten terveyteen ja yhteiskuntaan hyödyntäen sekä julkisen, että yksityisen puolen tarjoamaa tieteellistä informaatiota. (IRGC 2022). Tätä ennen EU käytti riskien hallinnointia perinteisempänä kattoterminä, joka sisälsi riskien tunnistamisen, arvioinnin, hallinnan ja viestintää. (Hermans ym. 2012, 1103.) IRGC:n tarjoaman puitemallin mukaan riskien hallinnointi soveltaa hallinnoinnin periaatteita riskien tunnistamiseen, arviointiin, hallintaan ja viestintään. Tämä prosessi

ottaa kuitenkin lisäksi huomioon asiaan liittyvät toimijat ja näiden toimijoiden säännöt, käytännöt, perspektiivit ja prosessit. (IRGC 2017, 1,6–7.)

On kuitenkin hyvä muistaa, sen olevan itsenäinen ajatushautomo ja siten tuovan vain yhden mahdollisen näkökulman riskien hallinnalle. Myös Aven ja Renn (2010, 48) toteavat IRGC:n määritelmän rajallisuuden. He kyseenalaistavat puitemallin kykyä todellisuudessa huomioida eri perspektiivejä. Luonteeltaan puitemalli tarjoaa luokittelua ja menettelyohjeita riskin käsittelyyn, muttei teoreettista analyysiä riskin yhteiskunnallisesta kehityksestä tai normatiivista kehystä sen käsittelyyn. (Aven & Renn 2010, 48.) Olsen ym. käyttävät samanlaista määritelmää (2020,4) kirjassaan, mutta he ovat ottaneet Society for Risk Analysis- nimisen järjestön sanastosta (SRA Glossary). IRGC:n kehysmallin määritelmä on siis selkeästi onnistuttu levittämään laajaan käyttöön myös muihin järjestöihin. Pritchard taas määrittelee (2015,32) riskien hallinnoinnin prosessiksi, jonka käyttämiä riskikäytäntöjä harjoitetaan yhtenäisesti johdon tasolta. Sen tehtävänä on huomioida kaikki johdon rajapinnat toimet, ja suhteet, jotka jäävät käsittelemättä muuten riskienhallintasuunnitelmassa (ks. kuva 1 riskienhallintasuunnitelmasta). Nämä erilaisen riskien hallinnointi tavat tuovat ilmi, kuinka riskienhallinta yksinään ei ole riittävää mekanismi suojaamaan organisaatioita. Useat olemassa olevat menetelmät kertovat myös siitä, että olemassa olevista vaihtoehdoista mikään ei ole niin hyvä, että se syrjäyttäisi täysin muut, vaikka IRGC:llä onkin selkeästi vahva asema alalla.

Nykyaikana johdon oletetaan kantavan vastuun myös komentoketjun lopussa tapahtuvista negatiivisista seurauksista. Esimerkiksi vuoden 2010 Meksikonlahden öljynporauslautan onnettomuudesta seurasi toimeenpanijoiden ja organisaation hallituksen henkilöstömuutoksia. On väitetty, että paremmalla hallinnolla olisi voitu välttää edellä mainittu sekä monia muita onnettomuuksia. Johtoportaan oletetaan siis ottavan vastuun johtamansa organisaation riskienhallinnan puitemallista. (Sheedy 2021,3). Sen sijaan, että arvioidaan pelkästään ihmisen toiminnan, luonnon tapahtumien ja teknologian yhteiskunnallista, taloudellista ja fyysistä vaikutusta, IRGC:n mukaan riskienhallinnassa on oleellista huomioida myös huolenaiheet, jotka ihmiset yhdistävät riskien aiheuttajiin ja seurauksiin (IRGC 2017, 7). Päätävien elimien hallinnan laadulla voikin siis todeta olevan erittäin suuri vaikutus siihen, miten riskeihin suhtaudutaan laajalla skaalalla kuin yksilötasolla. Riskien hallinnoinnin laatuun vaikuttaa siten sekä komentoketjun välinen yhteistyö että kuinka laajat arviointi kriteerit ovat käytössä. Prosessi voi siis jo alkujaan olla tehoton, ellei sitä ole suunniteltu huolellisesti.

Valtiotieteilijät ovat keskittyneet riskien tutkimuksessa pääasiassa makrotason päätöksentekoprosesseihin ja yleispoliittisiin kysymyksiin riskien sääntelyssä. Tutkimuksen aihe voi

keskittyä riskienhallintatapoihin maissa, joissa on erilaiset poliittiset ilmapiirit tai se voi keskittyä vertailemaan kulttuureiden, toimintojen, prosessien ja rakenteiden vaikutusta tapaan valvoa ja hallita riskejä. Valtiotieteellinen näkökulma mahdollistaa myös eri hallintojärjestelmien ennakoinnin periaatteiden vertailun. (Hermans ym. 2012, 1099.)

Perinteisesti riskien hallinnointi jaetaan kolmeen osaan: riskien arviointiin (risk assesment, ks. 2.4), riskienhallintaan (risk management, ks. 2.2) ja riskien viestintään (risk communication ks. 2.5). Tätä perinteistä mallia on kuitenkin kritisoitu liian suppeaksi riskien hallinnoinnin prosessien analysointiin ja parantamiseen. (Aven & Renn 2010, 50-53.) Mahdollistaakseni mahdollisimman selkeän ymmärryksen riskien hallinnoinnista, käydään kuitenkin edellä mainittuja riskien hallinnoinnin perinteisen mallin osia tarkemmin seuraavissa alaluvuissa. IRGC:n malli sisällyttää kuitenkin sosio-kulttuuristen aspektien huomioon ottamisen kyseisissä osa-alueissa, mitä perinteisessä riskien hallinnoinnissa ei tehdä. (Aven & Renn 2010, 53.)

Bernando Delogu, joka työskenteli usean vuosikymmenen komissiolla riskien arvioinnin parissa Euroopan komissiossa toteaa kirjassaan Risk Analysis and Policy Making and Regulation (2016, 3), että suurin osa akateemisista artikkeleista ja julkaisuista riskien arviointiin sekä hallintaan liittyen olettaa riskien arvioijien, riskienhallitsijoiden ja poliittisten päätöstentekijöiden olevan eri henkilöitä, joista ainoastaan alaan erikoistuneilla ammattilaisilla on tarvittava kiinnostus ja kyky tulkita tietoa, jonka he jälkikäteen tiivistävät päätöksentekijöille. Lähes 40 vuoden kokemuksella Euroopan komissiossa työskentelystä, hän uskoo kaikkien kiinnostuneiden tai asiaan liittyvien toimijoiden hyötyvän riskienhallintaprosessin syvempilaatuisesta ymmärryksestä. Tämä sama oletus on havaittavissa myös IRGC:n kehysmallissa. Se on nimittäin tarkoitettu yleismalliksi juuri riskien hallinnointiorganisaatioille (IRGC 2017,8).

2.3. Riskienhallinta

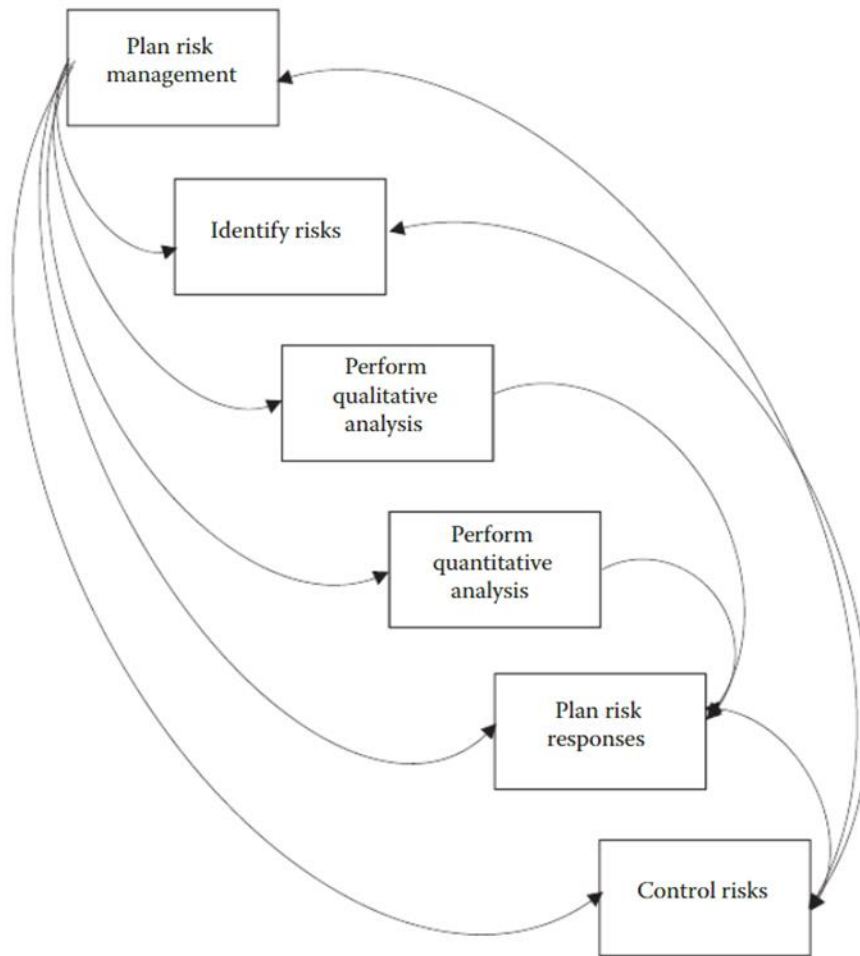
Ihmisillä on luontainen taipuvuus kehnoon riskienhallintaan (Sheedy 2021, 3). Aivoillamme on kaksi eri olotilaa, joilla se toimii. Systemi 1 on automaattinen ja mahdollistaa nopean päätöksenteon intuitiolla. Systemi 2 on taas hitaampi ja toimii harkitusti analysoimalla tilanteita. Riskien tiedostaminen vaatii systeemin 2 käyttöä, mutta turvaudumme usein uupuneena vähemmän kuormittavaan systeemiin 1 aiheuttaen vahinkoja. (Kahnemann 2011, passim.) Elämässä on kuitenkin jatkuvasti tehtäväpäätöksiä, joilla voi olla vakavia ja kauaskantoisia seurauksia ilman kattavaa analysointia. Siksi riskien kontrolloimiseksi on kehitetty riskienhallinnointi. Sen avulla toimijoilla on ulkoinen toimintarunko

tiedostettujen riskien minimoimiseksi ja mahdollisuus vähentää yksilöiden henkistä kuormaa prosessissa minkä riskienhallinta vaatii.

Avenin ja Rennin mukaan (2010, 51) riskienhallinnan tavoitteena on vähentää, ennaltaehkäistä tai muuttaa riskien arvioinnissa havaittuja seurauksia. Se on siis riskien käsittelyssä käytettävä työkalu, mikä hyödyntää riskien arviointiprosessin tuloksia (Aven & Renn 2010, 51). Vaikkei virallista riskienhallinnan systeemiä tarvita kaikissa projekteissa, on sen oltava systemaattinen olemassa oleva prosessi, jota käytetään edes yksinkertaistetusti joka projektissa. Näin riskienhallinnasta saatavat hyödyt maksimoituvat. (Pritchard 2015, 4).

Suurella globaalissa käytössä riskienhallinnan maailmassa ovat viitekehykset sekä standardit, kuten ISO31000-standardi. Monet organisaatiot pyrkivät kehittämään omaa riskienhallintaa niiden pohjalta. (Kulmala 2018,178.) ISO31000-standardin mukaan riskienhallinnan tehokkuus on täysin riippuvaa siitä, miten hyvin se integroidaan osaksi hallintoa. (ISO 31000 Risk management Guidelines 2018, 5,9.) Riskienhallinta ja hallinnointi ovat siis vahvasti toisiinsa sidoksissa olevia prosesseja. Vaikka riskienhallinnasta kehittäisi kuinka tarkan standardoidun systeemin, sen keskeisin haaste on epämääräisyys. Riskit ovat monimutkaisia ja niihin liittyy tulkinta riskin hyväksyttävyydestä sekä niiden relevanttiudesta. On myös haastavaa miettiä mitä merkityksiä niille tulisi antaa ja mitä seurauksia ne aiheuttavat päätöksenteolle. Haaste ilmenee, kun tieteellisten löydösten havaittuja riskejä täytyy tulkita ja arvioida niiden siedettävyyttä ja hyväksyttävyyttä tarkastellen. (Aven & Renn 2010, 51.) Tämä tuo ilmi riskin käsitteen inhimillisyyden ja sen, kuinka se on yhteiskunnan päätettävissä, mitkä riskit ovat tärkeitä ja kuinka suuria toimenpiteitä minkäkin riskin minimoimiseksi on tehtävä vai onko edes välttämätöntä tehdä mitään.

Pritchard kertoo (2015,23) kirjassaan kuinka riskienhallinnan prosessista on luotu lukuisia erilaisia versioita, jotka sisältävät erilaisia määritelmiä ja rakenteita. Ne kaikki on kuitenkin suunniteltu samaan tarkoitukseen, mikä aiheuttaa jatkuvaa hämmennystä riskienhallinnan alalla. Riskienhallintaprosessit sisältävät monia eri vaiheita. Yksi mahdollinen riskienhallintaprosessi kiteytyy seuraavista vaiheista: riskienhallinnan suunnittelu, riskien tunnistus, kvalitatiivinen analyysi, kvantitatiivinen analyysi, riskiin reagointi, riskien kontrollointi (ks. kuva 1). (Pritchard 2015,23.) Kuten prosessista näkee, se ei etene lineaarisesti, vaan useat vaiheet ovat riippuvaisia toistensa kehityksestä.



Kuva 1. Riskienhallintasuunnitelma (Pritchard 2015, 24).

Institutionalisoidessa riskienhallintaa organisaatiossa, elää yleinen pelko siitä, että suunniteltu systeemi käyttää niin paljon aikaa ongelmien ja huolenaiheiden tutkimiseen, ettei yksikään niistä ratkea. Tätä ilmiötä kutsutaan termillä ”*analysis paralysis*”. (Pritchard 2015, 1.) Siksi jokainen vaihe on välttämätön riskienhallinnan onnistuneeseen toteutukseen. Ollakseen tehokasta, IRGC painottaa, että riskienhallinnan on hyvä luonnehtia riskien alkuperä. Se voi olla luonnollinen, taloudellinen, teknologinen tai ympäristöstä johtuva, minkä jälkeen sen voi alustavasti luokitella yksinkertaiseksi, moniulotteiseksi, epäselväksi, epävarmaksi tai niiden yhdistelmäksi. (IRGC 2017, 8.) Yksinkertaisetkin päätökset tai projektit sisältävät aina jonkinlaisia riskejä. Tästä syystä lopputuloksen onnistuminen toimii yleensä määrittävänä tekijänä kannattaako riski ottaa vai ei. (Pritchard 2015, 1).

Perinteisen riskienhallinnan lisäksi on olemassa sosiaalisten riskienhallinta, mikä on ensimmäisenä mainittuun verrattuna uusi ala. Siihen ei löydy vastaavia tunnettuja standardeja tai viitekehyksiä kuten

perinteiseen riskienhallintaan. (Kulmalan 2018,178.) Suomessa koko sosiaalisten riskienhallinnalle ei ollut edes olemassa yläkäsitettä ennen Kulmalan (2018) kirjoittamaa tekstiä. Ensimmäinen sosiaalisten riskienhallintaa käsittelevä kansainvälinen viitekehys julkaistiin vuonna 2000 Maailmanpankin toimesta ja siihen julkaisuun Kulmala perusti oman viitekehyksensä. Sosiaalisten riskienhallinnassa pyritään hallitsemaan sosiaalisia ja yhteiskunnallisia riskejä. Kulmala määrittelee sosiaalisiksi riskeiksi työkyvyttömyyden, vanhuuden, sairaudet, kuoleman, työttömyyden ja tapaturmat. Yhteiskunnalliset riskit taas ovat riskejä, jotka aiheuttavat hyvinvoinnin laskua tai taloudellista tappiota. (Kulmala, 181-182.) Sosiaalisten riskienhallinta on erityisen tärkeää, kun organisaation päätökset vaikuttavat monien eri valtioiden kansalaisten hyvinvointiin, sillä hyvinvoinnin lasku voi vaikuttaa ihmisten käytökseen ja siten yhteiskunnallisten rakenteiden vakauteen.

2.4. Riskien arviointi

Aven ja Renn (2010, 51) määrittelevät riskien arvioinnin olevan tiedonhankinnan työkalu mahdollisten tapahtumien ja niiden seurausten selvittämiseksi. Esimerkiksi katastrofin sattuessa riskien arvioinnilla on suuri merkitys riskien lieventämisessä, sillä se lisää riskien ymmärrystä ja mahdollistaa asianmukaisten ehkäisy ja lieventämistoimenpiteiden suorittamisen olemassa olevan tiedon perusteella (Chatterjee ym. 2020, 2). Prosessissa arvioidaan yleensä vaaraan tai uhkaan liittyvän riskin tyyppi, todennäköisyys, ja intensiteetti. Suurimmat haasteet prosessiin tuo tieteelliset epävarmuustekijät sekä monimutkaisuus. Riskien arviointi keskittyy pääasiassa negatiivisiin tilanteisiin, mutta se ei ole välttämättömyys. (Aven & Renn 2010, 51.) IRGC painottaa perinteisen riskien arvioinnin sisältävän ainoastaan mitattavissa oleva tosiasialliset fyysiset ominaisuudet jättäen huomiotta toimijoiden mielipiteet ja huolet riskiä kohtaan. (IRGC 2017, 13). Vaikka riskien arviointi on oma prosessinsa, kuuluu se myös riskienhallinnan prosessiin (Rausand 2011, passim). Riskienhallinta sisältää kuitenkin muita vaiheita arvioinnin lisäksi, kuten edellisessä kappaleesta huomaa. Seuraavaksi tarkastellaan riskien arvioinnin vaiheita, jotka on mahdollista tunnistaa myös edellisen kappaleen kuvasta 1.

Rausandin (2011, passim) mukaan riskien arviointiin kuuluu sekä riskien analyysi että riskien arvostelu (evaluation). Analyysi sisältää haittatapahtumien ja uhkien tunnistuksen sekä niiden tiheyden ja seurausten arvioinnin. Arvostelu taas sisältää riskin hyväksyttävyyden ja mahdollisten lievennyskeinojen ehdottamisen ja vaihtoehtoisten ratkaisuiden harkitsemisen. Tämä on kuitenkin vain yksi tapa määritellä kyseinen toimenpide, sillä toiset voivat luokitella arvioinnin ja analyysin synonyymeiksi ja jättää arvosteluosion huomiotta. Toiset taas voivat kohdella arviointia pelkkänä lisukkeena arvostelulle. (Rausand 2011, passim.) Tämä piirre tekee riskien arviointiin keskittyvän kirjallisuuden tulkinnasta

haastavaa, sillä edellinen ja seuravana luettu kirja ei välttämättä opeta aihetta samalla lailla. Tämä taas voi suuremmalla mittakaavalla hankaloittaa prosessien yhtenäistämistä eri toimijoiden välillä tulevaisuudessa, jos niiden riskien käsittely prosessit ovat erilaisia.

Riskien arviointi on oleellinen osa riskien hallinnointia. Siinä kerätään tietoa teknologioiden, luonnon tapahtumien ja ihmisen toiminnan aiheuttamista fyysisistä, yhteiskunnallisista sekä taloudellisista muutoksista. Yleisimmät kysymykset, joihin tieteellinen riskien arviointi pyrkii vastaamaan ovat: mitä vaurioita ja haittoja riskiin sisältyy, mitä vaiheita riskin hallitseminen vaatii, voiko sitä määrällistää ja kuinka luotettava kyseinen arvio on. IRGC suosittelee perinteisten aihepiirien lisäksi huomioimaan ihmisten tietämyksen huolista, jotka yhdistetään riskeihin ja niiden aiheuttamiin seuraamuksiin. (IRGC 2017, 7, 14.) Syvällisempi ymmärrys riskien arviointiprosessista on edellytys tasapainoiselle ja menestyneelle sääntelyä koskevalle päätöksenteolle sekä tuottoisalle dialogille riskeistä (Delogu 2016,3). Vaikka edellä käytyt prosessit ovat merkittäviä osia riskien hallinnointia, ei niiden hyödyt tule täysin esille ilman seuraavaa vaihetta.

2.5. Riskien viestintä

Riskien viestintä kehitettiin toimimaan eräänlaisena siltana asiantuntijoiden arvioiden ja väestön riskikäsitteiden välillä (Aven & Renn 2010, 52). IRGC kuvaa (2017, 27) kehysmallissaan riskien viestintää prosessiksi, jossa riskeihin liittyvää informaatiota jaetaan tutkijoille, toimialalle, kuluttajille, viranomaisille ja valtaväestölle. Prosessina riskien viestintä takaa väestölle julkisen pääsyn riskien arviointeihin. Siihen osallistuu useita eri toimijoita, kuten media, vapaaehtoisryhmät, johtajat ja riskien arvioijat. Monien toimijoiden lisäksi, riskien viestinnässä käytetään useita eri viestintätekniikoita. Se hyödyntää perinteistä mediaa, sosiaalista mediaa, erilaisia joukkoviestinnän tekniikoita sekä yhteisön osallistumista. (Chatterjee ym. 2020, 2.) Vaikka moniin organisaatioiden virallisiin riskien arviointeihin olisikin julkinen pääsy, ovat viestinnän välineet kuten mediat matalamman kynnyksen informaationlähteitä ja siten erittäin tärkeitä kohdeyleisön ja organisaation välisen luottamuksen muodostamisessa.

Vakavat seuraukset aiheuttavat usein voimakkaita tunteita valtaväestössä, mikä voi johtaa ylireagointiin tai vääristyneisiin mielikuviin tilanteesta. Tästä syystä riskit, joiden seuraukset ovat äärimmäisen merkittäviä tai niihin on jostain syystä yhdistynyt negatiivinen leima, on haastavaa selittää väestölle onnistuneesti. (Aven & Renn 2010, 52.) Riskien viestinnän tavoitteena on mahdollistaa riskin kohteena olevan väestön tehdä tietoisia päätöksiä itsensä ja läheistensä suojelemiseksi. Se on olennainen osa

riskien lieventämiseen kuuluvia toimia, sillä se edistää väestön hyväksyntää ja luottamusta asetettuihin toimienpiteisiin sekä motivaatiota niiden noudattamiseen. Onnistuakseen, riskien viestintä vaatii kattavaa ymmärrystä ihmisten huolenaiheista, näkökulmista, uskomuksista, tavoista ja tietämyksestä. (Chatterjee ym. 2020, 2.)

Riskien viestintä on kriittinen prosessi riskien hallinnoinnissa sen tehokkuuden mahdollistamiseksi. Esimerkiksi riskienhallinnasta ja riskien arvioinnista vastaavat toimijat voivat muodostaa jaetun yhteisymmärryksen toistensa vastuista ja tehtävistä sisäisen kommunikaation kautta. Ulkoiset vaikutukset näkyvät taas eri sidosryhmien ja kansalaisyhteiskunnan riskienhallinnan ymmärryksen kasvuna. Esimerkiksi sidosryhmät pystyvät informoituina tekemään tietoisia toimia hyvän riskien hallinnoinnin mahdollistamiseksi ja siten vahvistamaan omaa roolia hyvän riskien hallinnoinnin saavuttamisessa. (IRGC 2017, 27.) Kansainvälisellä tasolla riskien viestinnän onnistumisen haastetta lisää kuitenkin eri maiden ja kulttuurien väliset erot. Erot tuovat haasteita myös maiden sisällä, mutta vähemmän. (Aven & Renn 2010, 52.)

3. AINEISTO, MENETELMÄ JA ANALYYSIRUNKO

3.1. EU:n strategisen ennakkoinnin taustaa

Euroopan unionin strateginen ennakkointi on osa komission strategista suunnittelua, mikä taas kuuluu EU:n poliittiseen strategiaan (Euroopan komissio (2022b)). Ennakointiraportteja on laadittu vuodesta 2020 eteenpäin ja niitä julkaistaan vuosittain tarkoituksena käyttää niitä monivuotisessa ohjelmasuunnittelussa sekä komission työohjelmissa (Euroopan komissio 2022a).

Komissio on luomassa läheisiä liittoumia muiden EU:n toimielinten kanssa ennakkoinnin saralla ja on kehittämässä tiivistä yhteistyötä niiden välille. Euroopan komission varapuheenjohtaja Maroš Šefčovič vastaa strategisen ennakkoinnin mukaan ottamisesta EU:n päätöksen tekoon. Samassa tekstissä kuitenkin lukee, että hänen tehtävänsä on sisällyttää se komission päätöksen tekoon. (Euroopan komissio 2022a.) Eli strategisen ennakkoinnin voi katsoa painottuvan erittäin vahvasti komissioon, vaikka siihen pyritään osallistamaan muutkin unionin toimijat.

Tutkielman tausta-aineistoa kerätessä kävi selväksi kokonaisvaltaisen riskien hallinnoinnin puute. EU kiinnittää kyllä huomioita siihen, että sen eri instituutiot kommunikoiivat selkeästi toistensa kanssa. Tätä varten on kehitetty mm. EU:n strategian ja politiikan analysointijärjestelmä (ESPAS), joka huolehtii EU:n instituutioiden, kuten parlamentin, komission, neuvoston ja monien muiden toimivasta yhteistyöstä (ESPAS, 2022). Kyseistä järjestelmää on hyödynnetty myös strategisen ennakkoinnin kehittämässä. (Euroopan komissio 2022a.) Euroopan unionin sisäisillä toimijoilla on monilla omaa hallinnointia varten selkeä hallinnoinnin dokumentti. Esimerkiksi Euroopan pankkiviranomainen (EBA) on luonut sisäisen hallinnoinnin dokumentin unionille, mutta dokumentti keskittyy rahoituspuolen riskeihin (EBA 2017). Myös Euroopan komissiolla on oma hallinnoinnin dokumenttinsa, jossa on oma osionsa riskienhallinnalle, mutta dokumentti keskittyy pääasiassa komissioon (Euroopan komissio 2020b). On selvää, että unioni panostaa eri sektoreidensa hallinnointiin sekä riskienhallintaan, mutta tarkastellessa EU:ta yhtenä kokonaisuutena, siitä välittyy pirstaleinen sektoreihin painottunut vaikutelma, mikä luultavasti on syynä ESPAS:in olemassaoloon ja sen hyödyntämiseen strategisessa ennakkoinnissa. Kuten teoriassa kävi ilmi, riskien hallinnointia ja jopa sen vaiheita on mahdollista toteuttaa usealla eri tavalla. Euroopan unionin päättävien elimien ja sektorista riippuen niiden keskeisillä sidosryhmillä ja pienemmän tason kansallisilla toimijoilla voi siis olla käytössään lukuisia eri variaatioita samankaltaisista ja toisistaan poikkeavista riskien hallinnointi systeemeistä. Käytännön tasolla monet

unionin sektoreista voivat kuitenkin voivalt limittyä aihepiireissään. Tästä syystä olisi tärkeää, että unioni määrittäisi yhtenäisemmän systeemin riskien hallinnoinnin eri osa-alueisiin.

Tutkiessa EU:n riskien hallinnointia, on tärkeää muistaa, että unionilla ei ole kaikilla politiikan sektoreilla täyttä toimintavaltaa, vaan se jakaa sen jäsenvaltioiden kanssa (Delogu 2016, 1). Tämä itsessään rajoittaa EU:n kykyä vaikuttaa riskeihin tai niiden hallintaan. Euroopan komission (2022a) mukaan joka vuotisia strategisia ennakointiraportteja valmistellessa komissio kommunikoi jäsenmaiden sekä ulkoisten sidosryhmien kanssa, joten raporttien sisältöä tehdessä on pyritty luomaan toimijoiden välinen yhteinen ennakoinnin suunnitelma. Tämä viittaa, että strateginen ennakointiraportti on pyrkinyt huomioimaan edellä mainitun rajoituksen ja pyrkinyt tekemään siitä mahdollisimman kokonaisvaltaisen.

3.2. Strateginen ennakointiraportti 2020

Tutkimusaineistonani toimii vuoden 2020 strateginen ennakointiraportti, mikä on komission tuottama tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle. Tutkielmassa analysoidaan, miten komissio on huomioinut riskien hallinnoinnin tekemässään raportissa tarkastelemalla mitä riskien hallinnoinnin piirteitä strategisesta ennakointiraportista on havaittavissa. Syy aineiston valinnaksi tutkimusaineistoksi, on komission pyrkimys tiedostaa eri toimijoiden rooleja sekä ESPAS:in huomioiminen dokumentissa. Toiseksi dokumentissa käydään läpi unionin tiedostamia haavoittuvuuksia, joten siitä on mahdollista tarkastella unionin riskikäsitystä. Tämä on oleellista, sillä Euroopan Unionin päättävien elinten tasolla on havaittavissa puutetta kokonaisvaltaisen riskien hallinnoinnin dokumentista, joka pyrki sisältämään useita toimijoita eri sektoreilta. Havaittavissa oli ainoastaan sektori- ja toimielinkohtaisia hallinnoinnin dokumentteja, kuten edellisessä luvussa mainittiin.

Vuoden 2020 strateginen ennakointiraportti, esittelee komission vision strategisen ennakoinnin merkityksestä EU:n päätöksenteossa. Raportin punaisena lankana toimii selviytymiskyky ja sen parantaminen. Covid-pandemia esiintoi monia EU:n vahvuuksia sekä heikkouksia, mikä herätti komission sijoittamaan strategiselle ennakoinnille keskeisemmän roolin EU:n päätöksenteossa. Raportin tarkoituksena on selvittää miten kehittää EU:n politiikkoja tukemalla niitä ennakoinnin avulla ja siten vahvistaa EU:n selviytymiskykyä. Selviytymiskyky merkitsee komission raportissa muutoksen käsittelyä demokraattisella ja oikeudenmukaisella tavalla sekä taitoa selviytyä ja kestää haasteita. Selviytymiskyvyn vahvistamisen tarkoituksena on mahdollistaa EU:n vahvistuminen kriisien myötä sekä niistä nopeammin tapahtuva toipuminen. (Euroopan komissio 2020a, 2-3.)

IRGC:n laajan riskin määritelmän mukaan, jota käytän analyysissäni, riski viittaa epävarmuuteen toiminnan tai tapahtuman seuraamuksien vakavuudesta suhteessa johonkin, jota ihmiset arvostavat (IRGC, 5). MOT-sanakirja määrittelee kriisin voimakkaaksi vaaran tai vaikeuden ajaksi (MOT-sanakirjat, 2022). IRGC:n määritelmän perusteella kriisin voi tulkita siis riskiksi. Tämä on yksi syy miksi raportin, jonka pyrkimyksenä on parantaa selviytymiskykyä kriisejä vastaan sekä kyseisen prosessin tuominen komission päätöksentekoon, voidaan tulkita EU:n omanlaiseksi pyrkimykseksi harjoittaa riskien hallinnointia. Toinen syy on komission pyrkimys osallistaa muita toimijoita edellä mainittuun prosessiin, kuten edellisessä luvussa kerrottiin. Kolmanneksi ” *Komissio on jo vuosia hyödyntänyt ennakoivia, mutta nyt se pyrkii sisällyttämään sen kaikkien alojen poliittiseen päätöksentekoon.*” (Euroopan komissio 2020a, 3). Strateginen ennakoiviraportti pyrkii tarkastelemaan haavoittuvuuksia kaikkien EU:n sektoreita yhden sijasta.

Vuoden 2020 raportin tavoitteena on vahvistaa neljän eri sektorin selviytymiskykyä, joita ovat: taloudellinen, geopoliittinen, sosiaalinen sekä ympäristöasiat ja digitaalinen ulottuvuus. (Euroopan komissio 2020a, 2-3.) Jokaisesta ulottuvuudesta tarkastellaan raportissa EU:n näkemyksiä haavoittuvuuksista, valmiuksista sekä mahdollisuuksista. Valmiuksia mahdollisuuksia käsittelevissä alaluvuissa mainitut uhkia ehkäisevät keinot voidaankin tulkita eri riskien hallinnoinnin piirteiksi ja siten käyttää niitä analyysivaiheessa, sillä tutkielmassa todetaan Delogun (2016, 2) tavoin unionin politiikat ja sääntelyn keinot riskienhallinnaksi.

3.3. Menetelmä ja analyysirunko

Tästä pääsemmekin seuraavaan kappaleeseen, eli sisällönanalyysiin. Tutkielmassa käytettynä metodina toimii teorialähtöinen sisällönanalyysi. Se on yksi laadullisen tutkimuksen tavanomaisista analyysimenetelmistä. Siinä aineistoa ohjaa jo luotu kehys tai teoria, joka kuvaillaan tutkimuksen alussa. Valitun olemassa olevan kehysten perusteella hahmotellaan valmiit kategoriat, joihin aineisto sen jälkeen suhteutetaan eli luodaan analyysirunko. Perimmäinen ajatus on siis tutkia vanhaa teoriaa uudelleenlaisessa yhteydessä. Tämä toteutetaan aineiston paloittelun, käsitteellistämisen ja uudelleen rakentamisen avulla (Tuomi & Sarajärvi 2018, 79-82, 92.)

Menetelmänä sisällönanalyysi mahdollistaa dokumentin systemaattisen tutkimisen, mutta taipuu myös vähemmän systemaattiseen analyysiin. Analysoitava tieto voi olla suullisessa, kirjoitetussa tai kuvallisessa muodossa. (Elo & Kyngäs 2008, 107-108.) Analyysin lopputuloksena syntyy kuitenkin ainoastaan tiiviisti järjestettyä materiaalia, joka ei tuota tutkimuksen lopullista tulosta. Tätä varten

johtopäätökset ovat tärkeä osuus tutkielman valmistumisesta ja tulosten tuottamisesta. Tiiviistä muodosta huolimatta analyysin lopputuloksen tulisi sisältää aineiston tarjoama informaatio tutkitusta aiheesta (Tuomi & Sarajärvi 2018, 87). Menetelmää on sen hyödyistä huolimatta kritisoitu riittämättömäksi kvalitatiiviselta luonteeltaan sekä liian epätarkaksi menetelmäksi tuottaakseen yksityiskohtaista tilastollista analyysiä. (Elo & Kyngäs 2008, 108) On siis hyvä muistaa käytettävän metodin luonne ja siihen liittyvä kritiikki tarkastellessa tutkielman johtopäätöksiä.

Teoreettinen sisällönanalyysi sopii juuri tähän tutkielmaan, sillä sen avulla valitusta tutkimuskysymyksestä voi luoda selkeän sanallisen kuvauksen, mikä on edellytys kattavien johtopäätösten aikaansaamiseksi. (Tuomi & Sarajärvi 2018, 79.) Sisällönanalyysin tekniikoista tässä tutkielmassa käytetään teemoittelua. Sisällönanalyysityylinä siinä voidaan vertailla eri teemojen roolia aineistossa ja keskittyä siihen mitä aineisto näistä teemoista kertoo. Ennen teemojen identifiointia aineiston voi ryhmitellä alustaviin ryhmiin muodostaen analyysirungon, jonka sisältä teemoja aletaan tunnistaa (Tuomi & Sarajärvi 2018, 79). Tämän tutkimuksen tarkoituksena on teemoitella riskien hallinnoinnissa esiintyviä elementtejä aineistosta valmiiksi suunniteltujen kategorioiden pohjalta ja siten analysoida EU:n suhtautumista kokonaisvaltaiseen riskien hallintoihin. Temaattinen analyysi toteutuu tutkijan omantulkinnan pohjalta, mikä heikentää tutkimuksen reliabiliteettia sanoihin pohjautuvaan analyysiin verrattuna (Guest ym. 2012). Tämä on hyvä muistaa analyysin tuloksia tarkastellessa.

Tutkielman analyysi aloitetaan analyysirungon luomisella ja teorialähtöisessä sisällönanalyysissä se muodostetaan teorian pohjalta valituista kategorioista (Tuomi & Sarajärvi 2018, 79). Riskien hallinnoinnin sisältäessä hallinnoinnin ydinperiaatteet, kuten Aven & Renn (2010, 50) kirjassaan mainitsivat. Analyysissä hyödynnetään (Hermans ym. (2012 1103) käyttämää valtio-opin hallinnoinnin määritelmää, jossa painotetaan vallan jakautumista eri toimijoiden välille muodostaen kategorian vallankäyttäjät sekä toissijaiseen rooliin jääneet toimijat. Koska riskien hallinnoinnista on olemassa useita eri tulkintoja, analyysin hahmottamisen selkeydeksi analyysirungon loput kategoriat muodostuvat Avenin & Rennin (2010, 50) kertomien perinteisten riskien hallinnoinnin osa-alueista, eli riskienhallinnasta riskien arvioinnista ja riskien viestinnästä. Riskien hallintoihin varten tarvitaan luonnollisesti riski, jota hallintoihin. Tästä syystä viimeisenä kategoriana toimii erilaiset uhat, joita EU on raportissa identifioinut. Teoriaosuudessa käytetyn materiaalin pohjalta olennaisimmiksi riskien hallinnoinnin piirteiksi nousivat siis uhat, vallankäyttäjät, toissijaiseen rooliin jääneet toimijat, riskien hallintatapa ja riskien viestintä. Edellä mainitut kategoriat on koottu taulukkoon 1 analyysin selkeämpää tarkastelua varten.

Sisällönanalyysin aluksi käydään läpi valittu tutkimusaineisto ja karsitaan kaikki tutkimuksen kannalta epäolennainen sisältö pois. Analyysirungon kategorioiden pohjalta tutkimusaineiston läpikäymisen jälkeen tutkimuskysymykselle olennaiset havainnot ryhmitellään omiin kategorioihinsa. Kategorioinnin jälkeen yhdistellään havaittuja aiheita suuremmiksi kokonaisuuksiksi, joita on myös mahdollista tarkastella taulukosta 1. Eri kategorioiden muodostamat pienemmät kokonaisuudet muodostavat varsinaisessa analyysiosuudessa tarkemmin käsiteltävät teemat. Strategisessa ennakointiraportissa haavoittuvuudet on kategorisoitu neljään ulottuvuuteen: taloudelliseen ja sosiaaliseen, geopoliittiseen, ympäristöasioihin ja digitaaliseen (Euroopan komissio 2020a). Teemoja tunnistaessa pyrin huomioimaan kaikki edellä mainitut kategoriat ja tunnistamaan kyseisiä ulottuvuuksia ylittäviä teemoja, jotka sisältävät riskien hallinnoinnin piirteitä. Vaikka analyysi tutkii kuinka EU huomioi riskien hallinnoinnin periaatteita strategisessa ennakointiraportissa, se ei kuitenkaan kerro yksiselitteisesti osaako EU hallinnoida riskejä.

Euroopan unionilla on merkittävä vaikutus sen jäsenvaltioiden toimintaan niin valtion tasolla kuin yksilön tasolla. Kuten Sheedyn (2021, 3) kirjassa todettiin, riskien hallinnoinnilla on suuri merkitys jokaisella toiminnan tasolla, millaista hallintaa päättäjät harjoittavat ja kuinka he pyrkivät hallitsemaan riskejä. Tästä syystä on tärkeää tarkastella kuinka Euroopan Unioni tiedostaa riskit hallinta ympäristössään. Tekstin läpi käymisen jälkeen siitä nousi esiin neljä suurempaa teemaa. Seuraavassa luvuissa käsitellään havaittua neljää teemaa yksitellen.

Riskien hallinnon kehikko					
	Uhat	Vallankäyttäjät ja toissijaiset toimijat	Riskienhallinta	Riskien arviointi	Riskien viestintä
<p>1. Teema</p> <p>Huonosti joustava systeemi</p>	<p>Koordinoimattomuus ja valmistautumattomuus</p> <p>Suuri riippuvuus ulkopuolisista tekijöistä</p> <p>Riittämättömät resurssit</p>	<p>Komission koordinointi ja toimenpiteet keskeisiä</p> <p>Jäsenmaiden maiden nationalistiset toimet</p> <p>Johtajuutta kaikilla hallinnon tasoilla</p>	<p>Kriisiriskienhallinnan kehitys</p> <p>Koordinoituja strategioita EU:n kehittämiseen ja poikkeustilan purkamiseksi</p>	<p>Jokaisen jäsenmaan erillinen arviointi</p> <p>Selviytymiskyvyn parantamisen arviointi</p>	<p>Julkisen keskustelun lisääntyminen jatkuvuudesta</p>
<p>2. Teema</p> <p>Alueellinen epätasa-arvo - Jäsenmaiden yhteenkuuluvuus uhattuna?</p>	<p>Jäsenmaiden eri valmiudet</p> <p>Yhtenäisyyden ja koordinaation puutteen luoma epävakaus</p> <p>Tehokkuuden ja joustavuuden heikentyminen</p>	<p>EU täydentää jäsenvaltioiden toimia</p> <p>Säätiöiden, osuuskuntien ym. apu julkisille palveluille</p> <p>Jäsenmaiden, keskeisten sidosryhmien ja asiantuntijoiden yhteistyö</p>	<p>Strateginen ohjaus</p> <p>Rahoituksen suunnittelu normaaliin ja hätätilaan</p> <p>Hätätilanteen tukiväline</p> <p>Koheesiopolitiikka</p>	<p>Korkean edustajan analyysi uhista ja haasteista</p> <p>Strategisen ennakkoinnin laajennus</p>	<p>Toimijoiden välinen kommunikointi</p>

<p>3. Teema</p> <p>Riittämätön suojele haavoittuvimmille - EU:n kansalaisten yhteenkuuluvuus uhattuna?</p>	<p>Vanhusten, nuorten, sairaiden, etnisten vähemmistöjen ja naisten suurempi alttius negatiivisille seurauksille</p> <p>Köyhyyden määrä lisääntyminen</p> <p>Taitojen ja palveluiden epätasainen esiintyminen ja kuormitus</p>	<p>Euroopan unioni koordinoi suurenlinjantoimet</p> <p>Jäsenmaat vastuussa kansalaisistaan</p> <p>EU:n yhteistyö kansalaisyhteiskunnan, rahoituslaitosten, yritysten ja yhteiskunnallisten yritysten kansaa</p>	<p>Kauppa- ja investointipolitiikka yksityisellä ja julkisella tasolla</p> <p>Sosiaalisen suojele ja koulutusmahdollisuuden takuu</p> <p>EU:n rahoitusjärjestelmä</p>	<p>Saatavuuksien seuranta koko unionin tasolla</p> <p>Kartoitetaan eri asuinalueiden haasteita ja niihin ratkaisuja</p>	<p>Väärän tiedon ja disinformaation torjunta</p>
<p>4. Teema</p> <p>Globaalin aseman heikkeneminen</p>	<p>Väestön ja BKT:n globaalin osuuden lasku</p> <p>Vaikutusvallan heikkeneminen</p> <p>Ympäröivän maailman valtasuhteiden muutos</p>	<p>EU kokonaisuutena edustaa maailmalle</p> <p>Vaatii jäsenmaiden ja muiden sisäisten toimijoiden yhteistyötä</p> <p>EU:n yhteistyö kolmansien maiden kanssa</p>	<p>Yhteistyön parantaminen ja elpymiseen panostaminen</p> <p>Globaalistrategia ja ulkosuhteiden kehitys</p> <p>Sääntelyä vahvistamalla normien levitys</p>	<p>Politiikkojen tarkistaminen kehitystä varten</p> <p>Ulkopuolisista riippuvuuden arviointi</p>	<p>EU-instituutioiden ja jäsenmaiden välinen kommunikaatio</p> <p>Investoijien, julkisten laitosten ja teollisuuskumppaneiden yhteen saattaminen</p>

Taulukko 1. Riskien hallinnoinnin kehikko ja teemojen muodostumiseen johtaneita tekijöitä.

4. STRATEGISESTA ENNAKOINTIRAPORTISTA ESIIN NOUSSEET TEEMAT

Seuraavaksi tutkielma etenee analyysiosioon, jossa pyritään selvittämään miten EU:n vuoden 2020 strategisessa ennakointiraportissa esiintyy riskien hallinnoinnin piirteitä. Ennakointiraportissa ehdotetaan EU:n ja sen jäsenmaiden haavoittuvuuksien ja selviytymiskyvyn lähempää tarkastelua jäsenmaiden ja oleellisten sidosryhmien välisen keskustelun tuloksena muodostettavien tulostaulujen avulla. (Euroopan komissio 2020a, 6). Tämä keskeisten toimijoiden välinen keskustelu lisäisi tapahtuessaan jokaisen alla tunnistetun teeman riskiviestintää ja vahvistaisi unionin riskien hallinnointia. On siis hyvä tiedostaa analyysiosuutta lukiessa huomioida, että komissio on jo suunnitellut kommunikation lisäämistä raportissa tiedostetuista riskeistä.

4.1. Huonosti joustava systeemi

Aineistosta on havaittavissa usean eri aihealueen uhkia tunnistettaessa seurauksena, että kriisin sattuessa EU:n luoma systeemi ei kykene joustamaan tarpeeksi taatakseen resurssien riittävyyden perustoimintoihin. Tämä näkyi Covid-19:n aiheuttamissa seurauksissa. Raportissa tuotiin ilmi useassa kohtaa Euroopan unionin riittämättömät resurssit. Hidas adaptoituminen näkyi taloudellisessa, sosiaalisessa, digitaalisessa ja geopoliittisessa ulottuvuudessa. Unionin riippuvaisuus kolmansien maiden toimijoista tärkeiden materiaalien saatavuudessa on suurentunut. (Euroopan komissio 2020a, 18). Muiden alueiden kriisit lamauttavat siten myös unionin toimintaa hetkellisesti ennen kuin vaihtoehtoiset menetelmät saatiin toimintaan. Ulkoisten uhkien lisäksi EU on tiedostanut sisäisten resurssien riittämättömyyden kriisin alkuvaiheissa, mikä kävi ilmi mm. terveydenhuollon tavaroiden ja henkilöstön riittämättömyytenä sekä heikkoina etätyöskentely tai opiskelu suunnitelmina.

Pandemian ensimmäisinä kuukausina monet sairaalat olivat ylikuormitettuja, ihmisten ja tavaroiden vapaata liikkuvuutta rajoitettiin voimakkaasti ja olennaisia lääkkeitä ja laitteita oli saatavilla vain vähän [...] Koulut ja yliopistot joutuivat sulkemaan ovensa, ja monet niistä eivät olleet valmiita tarjoamaan luokkahuoneen sijaan digitaalisia oppimisvaihtoehtoja [...] (Euroopan komissio 2020a, 4-5.)

Kriisi paljasti valmiuden puutteen datataloudessa. Merkittäviä puutteita oli melkein kaiken tyyppisestä datasta, joihin mallit perustuvat [...] (Euroopan komissio 2020a, 32).

Strategisen ennakointiraportin neljästä eri ulottuvuudesta, voi taloudellisen ja sosiaalisen ulottuvuuden tulkita haavoittuvimmaksi Covid-19 kriisissä, sillä raportti kuvasi selkeästi monipuolisimmin kyseisten

alueiden kohtaamia hankaluuksia resurssien puutteen saralla. Tämä saattaa johtua kriisin luonteesta, mutta on mahdollista, että nämä ulottuvuudet ovat herkkiä muutokselle kriisin tyypistä huolimatta. Joka tapauksessa raportista käy ilmi, ettei Euroopan unioni ole varautunut tarpeeksi hyvin mahdollisiin poikkeustiloihin ja vaikuttaa toimivan monella alueella reaktiivisesti ennalta kehitetyn varasuunnitelman sijasta. Raportissa todettiin EU:lla olevan haasteita nopeiden tilanteiden koordinoinnissa sekä ennakoinnissa alku, mikä näkyikin pandemian alkumetreillä. Monien resurssien puutteen kerrotaan tuoneen ilmi EU:n liiallisen riippuvuuden kolmansien maiden toimittajista, jotka vastaavat monien kriittisten raaka-aineiden kuljetuksesta unioniin. EU:n ulkopuoliset häiriöt aiheuttivat paljon hankaluuksia unionin sisäisesti eri sektoreilla sekä teollisuuden ekosysteemeissä. (Euroopan komissio 2020a, 10,18.) Tekstistä saa kuvan, ettei unioni ollut ennen tätä investoinut paljoa aikaa ulkoisten toimijoiden riippuvuus suhteen määrän ja kattavuuden kehittämiseen. Tämä on luultavasti yksi syy miksi EU:n systeemi ei pystynyt adaptoitumaan kriisiin, sillä sen systeemin toimivuus vaati myös

[...] jäsenvaltioiden yksipuoliset toimet sisämarkkinoilla ja Schengen-alueella kehittyivät nopeasti komission avustuksella paremmaksi yhteistyöksi ja koordinoinniksi (Euroopan komissio 2020a, 6).

Jäsenvaltioiden vastatessa suuresti oman valtionsa politiikasta, on niillä paljon valtaa vaikuttaa kriisin kehitykseen ja muutenkin maansa tulevaisuuteen. Raportin mukaan komissio toimi kuitenkin oleellisessa roolissa jäsenmaiden harmonisen toiminnan mahdollistamisessa, kuten yllä mainitaan. Komission ohjaava vaikutusvalta mahdollisti rauhallisen lopputuleman tilanteessa, jossa maiden nationalistinen suojelutarve oli ensireaktio systeemin huonoon joustavuuteen. Tilanteesta pystyi näkemään jäsenmaiden motivoituneisuutta unionin tavoittelemaan eurooppalaiseen identiteettiin. Kuten ensireaktiosta näkee, on jäsenmaiden oman kansan suojeleminen yhä syvästi primitiivinen reaktio, joka tulee ensimmäisenä esiin epävakaa tilanteessa. Tästä huolimatta se, että komission valvova silmä mahdollisti toimivan yhteistyön jäsenmaiden välillä resurssien puutosten aikana, kertoo unionin jäsenten tiedostamasta yhteisestä identiteetistä. Vaikka komission rooli suunnannäyttäjänä kuvaillaan raportissa oleelliseksi yhteistyön saavuttamiseksi, tiedostaa raportti onnistuneen lopputuloksen mahdollistamiseksi tarvittavan johtajuutta jokaisella hallinnon tasolla. Raportti ei kuitenkaan näissä haavoittuvuuksissa systemaattisesti erittele näitä toimijoita, vaan mainitsee keskeisimpiä toimijoita käsittelyssä olevan haavoittuvuuden ratkaisemiseksi. Raportin alussa kuitenkin mainitaan jäsenvaltioiden, muiden keskeisten sidosryhmien ja kansalaisten kanssa tehtävä yhteistyö. Lisäksi myöhemmin eritellään erikseen jäsenmaiden tasolla kuntien ja alueiden, kansalaisyhteiskunnan, rahoituslaitosten, akateeminen yhteisön, yritysten ja yhteiskunnallisten yritysten roolin tärkeys unionin pitämiseen vahvana.

Riskienhallinnassa EU sovelsi osittain valmiita systeemejä, joihin se kehitti Covid-19 kriisiin sopivia täydentäviä sektoreita. Esimerkiksi komissio perusti ensimmäisen yhteisen terveydenhuollon laitteiden strategisen varmuusvaraston luominen täydentämään rescEU:ta (Euroopan komissio 2020a, 6). RescEU on EU:n väestönsuojelumekanismi, joka on tarkoitettu kansalaisten suojeluun ja esiin nousevien riskienhallintaan. (Euroopan komissio 2022c). Komissio esitti myös koordinoitua strategian poikkeustoimenpiteiden poistamiseksi. EU on pyrkinyt ehkäisemään samanlaista resurssien puutetta esittämällä maailmankauppajärjestölle (WTO) terveysaloitteen varmistaakseen kriittisten terveystuotteiden välttämättömän saatavuuden takaamiseksi. (Euroopan komissio 2020a, 6,22.) Resurssipulan esiintuomia haavoittuvuuksia EU pyrkii lieventämään monipuolistamalla hankintalähteitään käyttäen apunaan strategista kauppapolitiikkaansa sekä diplomatiaa. Tämän lisäksi se pyrkii lisäämään materiaalin käyttöä sekä unionin sisäistä kiertoa edistäen samalla kestävä kehityksen tavoitteitaan.

Komission voi katsoa harjoittaneen unionin laajuista riskien arviointia Covid-19 kriisissä. Se näkyi mm. siten, että se päätyi antamaan jäsenmaille niille räätälöityjä suosituksia, joissa pyrittiin huomioimaan kyseisen jäsenmaan vaatimat erityiset toimenpiteet ja joustamaan yhteisistä ohjeista mahdollisuuksien mukaan (Euroopan komissio 2020a, 6). Tämän lisäksi raportista sai viitteitä, että EU harjoittaisi riskien arviointia unionin tunnistaessaan suuren riippuvuuden kolmansien maiden raaka-aineiden tuotannosta ja tästä johtuvan saannin epävakauden. EU on tiedostanut kyseisen uhan olevan liian suuri siedettäväksi ja on suunnitellut perustavansa mahdollisten lieventämiskeinojen tarkastelemista varten perustavansa Euroopan raaka-aineallianssin ja raaka-ainetietojen eurooppalaisen keskuksen. (Euroopan komissio 2020a, 22). Tämä mahdollistaisi eri teollisuuden sidosryhmien välisen kommunikation, mikä johtaisi parempaan riskien viestintään kyseisistä uhista.

Raportti ei erittele tarkemmin mitkä toimijat ovat osallisena, mutta se kuitenkin toteaa julkisen keskustelun uudelleen heränneen jatkuvuuden tärkeydestä liittyen ihmisten elämänlaatuun, johon kuuluu mm. koulutuksen, töiden ja terveyden merkityksestä keskustelu. Maininnan uudelleen heräämisestä, voi kuitenkin tulkita EU:n laiminlyöneen aiheesta kommunikoinnin pandemiaa edeltävänä aikana. EU vaikuttaa kokeneen kuvitteellista turvallisuuden tunnetta systeeminsä toiminnasta normaaleissa olosuhteissa, eikä siitä johtuen ollut huomionnut riittävästi äkillisen muutoksen mahdollisuutta. Pandemian aiheuttaman keskustelun lisääntymisen voi katsoa vaikuttaneen EU:n riskien viestintään positiivisesti. Raportin perusteella unionin viestintä jatkuvuutta uhkaavista riskeistä on kohtalaista, mutta sen vähäinen rooli viestii sen saamasta vähäisestä huomioista ennen Covid-19 pandemiaa. Monen

eri toimijan olemassaolo ilman suurempaa yleistä järjestelmää voi lisätä unionin monimutkaisuutta. EU:n toiminta jakautuu usealle eri sektorille ja niihin kuuluvilla toimijoilla on omat sisäiset systeemit riskien arvioinnista ja niiden viestinnästä, kuten seuraavassa esimerkissä näkee. Komissio pyysikin esimerkiksi ruoka- ja turvallisuusvirastoa (EFSA), joka toimii riskien arvioijana ruokaketjuihin liittyvissä riskeissä kirjoittamaan artikkelin riskien viestinnästä pohjautuen harmaaseen kirjallisuuteen sekä vertaisarvioituihin artikkeleihin tarkoituksena mm. edistää yleistä riskien viestinnän suunnitelman kehitystä kyseisellä sektorilla, joka toimisi jokaisella hallinnon tasolla unionista jäsenmaiden sisäisiin toimijoihin (EFSA 2021, 1). Komissio on siis selkeästi havainnut tarpeen unionin käytänteiden yhtenäistämiseksi ja pyrkii siihen aktiivisesti niin edellä mainitulla esimerkillä kuin tutkimusaineistona käytetyssä raportissa.

4.2. Alueellinen epätasa-arvo - jäsenmaiden yhteenkuuluvuus uhattuna?

Jo edellisessä teemassa näkyi, kuinka EU joutuu välillä huomioimaan jäsenmaiden erilaisuudet antaessaan niille suosituksia, jotka on räätälöity kyseisen maan tarpeisiin. Vaikka jäsenmaat ovat luovuttaneet paljon valtaa EU:lle, muodostavat ne silti 27 erillistä valtiota EU:n sisällä, jotka poikkeavat toisistaan niin maantieteellisesti kuin yhteiskunnallisesti.

Valtio on poliittinen yhdistys, joka perustaa suvereenin lainkäyttövallan määriteltyjen aluerajojen sisällä ja käyttää valtaa pysyvien instituutioiden kautta. Nämä instituutiot ovat tunnistetusti "julkisia" siten, että ne vastaavat yhteisöllisen elämän kollektiivisesta järjestämisestä, ja niitä rahoitetaan yleisön kustannuksella. (Heywood 2019, 57; käänös oma.)

Jokaisen valtion erilaiset maantieteelliset ominaisuudet ja instituutioiden erilaiset piirteet johtavat luonnollisesti erilaisiin olosuhteisiin, jotka näkyvät niin konkreettisella kuin yhteiskunnallisella tasolla. Akalyiski (2018, 388) kertoo tekstissään, kuinka jäsenmaiden demokratian taso, hallinnon laatu, luottamuksen taso sekä kansalaisaktiivisuuden esiintyvyys poikkeavat toisistaan ja kuvailee näitä eroja eräänlaisena suojana integraation syventymisen estämiseksi. Hänen mukaansa jäsenmaiden kulttuuristen arvojen erot tuovat lisähaastetta yhteisille toimille. Raportissa mainittiin useaan kertaan eri yhteyksissä kuinka erilaiset uhat eivät ilmenny tasaisesti jäsenmaissa ja tästä syystä myös jäsenmaihin kohdentuvat toimenpiteet poikkeavat osittain toisistaan. Monien maiden valmistautumisen puute, johti edellisessä teemassa mainittuun kilpailuun lääkintäresursseista maiden välillä kriisin alkutaipaleilla. Tämän lisäksi ilmaston muutoksen aiheuttamat ympäristöön kohdistuvat äärimmäiset säätilat kohdistuvat eri lailla Euroopan osiin, mikä siten aiheuttaa toisistaan poikkeavat tuen tarpeen eri maantieteellisille alueille mahdollisten tuhojen, kuten metsäpalojen tai tulvien aiheuttamien seurausten hillintään (Euroopan

komissio 2020a, 26). Myös Akalyiski mainitsee (2018, 388) maantieteellisten, taloudellisten ja muuttoliikkeestä johtuvien haasteiden uhkaavan Euroopan unionin yhteenkuuluvuutta.

EU:n vahvuus ja uskottavuus ulkomailla on suorassa yhteydessä sen sisäiseen yhtenäisyyteen ja yhteenkuuluvuuteen, joka perustuu sen monimuotoisuuteen (Euroopan komissio 2020a, 17).

Hätätilanteen tukiväline – josta rahoitetaan yhteistä eurooppalaista etenemissuunnitelmaa covid-19-rajoitusten purkamiseksi – mahdollistaa pandemian seurausten lieventämisen koordinoitulla tavalla EU:n tasolla. (Euroopan komissio 2020a, 10).

Edellä mainituista eroista ja niiden tuomista haasteista huolimatta EU:n nykyinen komission puheenjohtaja Ursula von der Leyen on pyrkinyt poliittisten strategiansa avulla luomaan yhtenäisempää ja vahvempaa unionia (Euroopan komissio 2019, 21). Tilanteissa, joissa jäsenmaiden eroavaisuudet painottuvat yhtenäisyyden sijasta negatiivisella tavalla, voi tämän tavoitteen edistymistä kyseenalaistaa. Cramin mukaan (2009, 1) EU kokee useiden jäsenmaiden tuoman monimuotoisuuden vahvuudekseen ja uskookin integraation vahvistaneen jäsenmaiden uniikkeja identiteettejä. Se on suuresti näkökulmasta kiinni, nähdäänkö olemassa olevat eroavaisuudet enemmän hyötynä vai haittana. Monimuotoisuuden lisääntyessä, tarvitaan kuitenkin monipuolisemmat resurssit ja toimet erilaisten ja asteisten tarpeiden täyttämiseksi. Raportissa käy kuitenkin ilmi, että jäsenmaiden eri tilanteet asettivat ne epätasaisiin asemiin Covid-19 kriisin iskiessä, eikä von der Leyenin kaipaamasta yhtenäisyydestä paniikin ensi hetkillä ollut paljoa näyttöä. Pandemian alun lisäksi raportissa tunnistettiin myös jäsenmaiden välisen yhtenäisyyden puute ulkopolitiikan epävakautena ja koordinoinnin vähäisyytenä tietyillä osa-alueilla aiheuttaen epävakautta unioniin.

Jäsenvaltioilla on erilaiset valmiudet rahoittaa turvaverkkoja, joiden avulla ihmiset ja yritykset voivat selviytyä kriisin vaikutuksista, ja tästä johtuva epäsuhtaisuus uhkaa alueellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta (Euroopan komissio 2020a, 10).

Toisistaan poikkeavien taloudellisten tilanteiden vuoksi köyhempien jäsenmaiden on haastavampaa turvata kansalaistensa elämänlaatua. EU on vuosia harrastanut varojen uudelleenjakamista esimerkiksi maataloustuen muodossa, mutta finanssikriisin aikaan varojen uudelleenjakaminen politisoitui jäsenmaiden välillä (Vasilopoulou & Talving 2020, 1). Pandemian alussa jäsenmaiden välinen kuilu näyttäytyi taas terveydenhuollon resurssien puutteen ilmetessä. EU onkin saanut paljon kritiikkiä siitä, miten se reagoi ensi kuukausina pandemiaan ja Cachian (2021, 82) mukaan se korosti unionin sisäistä jakautuneisuutta. Jäsenmaiden yhteisöllisyyden puutteen korostuessa kriisien aikana herää kysymys kuinka pintapuoliseksi maiden välinen integraatio on lopulta jäänyt? Useista haasteista ja ongelmista huolimatta Euroopan unioni on kehittänyt paljon välineitä maiden välisen harmonian ylläpitämiseksi.

Hätätilanteen tukiväline – josta rahoitetaan yhteistä eurooppalaista etenemissuunnitelmaa Covid-19-rajoitusten purkamiseksi – mahdollistaa pandemian seurausten lieventämisen koordinoitulla tavalla EU:n tasolla (Euroopan komissio 2020a, 10).

Eurooppalainen solidaarisuus on ratkaisevan tärkeää pyrittäessä selviytymään Covid-19:n kaltaisista yhteisistä haasteista. (Euroopan komissio 2020a, 10).

Pitääkseen huolta jäsenmaiden välisestä yhtenäisyydestä EU on kehittänyt paljon jäsenmaiden yhteistä koordinaatiota helpottavia hallintamekanismeja, kuten yllä mainitun hätätilanteen tukivälineen. Unioni on myös suunnitellut monivuotisen rahoituskehityksen vuosille 2021-2027 sekä ottanut käyttöön EU:n elpymisvälineen tavoitteenaan mm. jäsenmaiden välisten erimielisyyksien vähentämisen ja yhtenäisyyden puutteen aiheuttamia haitallisten seurausten hallitsemisen. Covid-19 kriisin lieventämiseen EU:n käyttämällä solidaarisuusrahastolla sekä koheesio politiikalla olikin raportin mukaan keskeinen rooli pandemian seurausten lieventämisessä avustamalla suurimmassa ahdingossa olevia jäsenmaita eniten haittaa kärsineillä aloilla. Tunnistaessaan unionia kohtaavat uhat ja suunnitellessaan edellä mainittujen lieventämiskeinojen käyttöönottamista EU:n toimet muodostivat teoriassa mainitut Rausandinin (2011, passim) riskien arvioinnin muodostavat toimenpiteet. Raportin mukaan korkea edustaja on myös toteuttamassa analyysiä EU:n haasteista ja uhista sen 2022 valmistuvaa strategista kompassia varten, jonka tavoitteena on johdonmukaistaa turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa. Raportin perusteella EU on hyvin tietoinen jäsenmaiden eroavaisuuksien aiheuttamista haasteista ja on kehittänyt sekä kehittää raportintekohetkellä analyysijä sekä riskienhallintakeinoja yhtenäisyyden puutteen aiheuttamien uhkien lieventämiseksi.

Raportista välittyi kuva, että jäsenmaat toimivat pääasiallisena vallankäyttäjänä monen alueen toimissa. Tämä mainittiinkin syyksi miksi jäsenmaat eivät pandemian aluksi onnistuneet yhteistyössä toistensa kanssa, kuten edellisessä teemassa todettiin. EU:n instituutioiden, erityisesti komission rooli kuitenkin painottui vahvasti yleisen harmonian ja uhkien epätasaisen esiintyvyyden tasoittamisessa. Toissijaisina toimijoina raportissa mainittiin kuitenkin voittoa tavoittelemattomat yhdistykset, osuuskunnat, keskinäiset yhtiöt, yhteiskunnalliset yritykset ja säätiöt, joilla oli roolinsa yleisen harmonian ylläpidossa. Ne mm. auttoivat EU:n instituutioiden lisäksi jäsenmaiden julkisia palveluita selviämään pandemian aiheuttamista vaikeuksista. EU:n instituutiot ja jäsenmaat ovat luultavasti kommunikoineet keskenään paremman yhtenäisyyden luomiseksi, mutta tätä kommunikaatiota tai sen välittymistä kansalaisille ei tässä raportissa tuotu selkeästi esille. Raportissa kuitenkin todetaan unionin olevan vahvempi tehdessään yhteistyötä jäsentensä kanssa. (Euroopan komissio 2020a, 31). Viestintä tiedostetuista uhista on tärkeää

niiden ehkäisyn kannalta ja voi osoittautua tulevaisuudessa ongelmaksi jäsenmaiden välisessä yhteistyössä, jos sen merkitystä ei tuoda enemmän esille. Viestinnän roolin tärkeyden vuoksi uhista ja niiden ehkäisyyn kehitetyistä toimenpiteistä olisi tärkeää viestiä selkeämmin myös niitä käsittelevissä dokumenteissa.

4.3. Riittämätön suojelu haavoittuvimmille - EU:n kansalaisten yhteenkuuluvuus uhattuna??

Edellä käsiteltyjen jäsenmaiden välisten eroavaisuuksien lisäksi raportin perusteella koko Euroopan alueella niin maanrajojen sisäpuolella kuin ylikansallisestikin on havaittavissa, ettei EU tarjoa kaikille alueellaan oleville yhtä hyvää suojelua. Deckerin (2002, 63) mukaan jaettu yhteisöllisyyden tunne on välttämättömyys, jotta kansalaiset tuntevat demokraattisen päätöksenteon itsemääräämisoikeuden ilmaisuna päätöksen lopputulemasta huolimatta. Raportissa kuitenkin näkyy, kuinka tietyt ihmisryhmät kokivat pandemiasta johtuneita negatiivisia vaikutuksia toisia enemmän. Lisäksi monet EU:n pitkän tähtäimen tavoitteet, kuten digitalisaatio ja sen tuomat palvelut eivät ole tasaisesti jakautuneet asuinalueiden tai edes saman alueen kansalaisten kesken

[...] etniset vähemmistöt ovat tilastollisesti suuremmissa vaarassa sairastua virukseen ja kohdata taloudellista epävarmuutta. Kriisi paljasti myös digitaalisten infrastruktuurin ja palveluiden epätasaisen saatavuuden, mikä kasvattaa digitaalista kuilua. Heikommista lähtökohdista tulevat opiskelijat eivät todennäköisesti hyötäneet verkko-oppimisesta, ja heikommin koulutetut työntekijät työskentelivät muita todennäköisemmin ihmiskontakteja edellyttävissä töissä, mikä saattaa lisätä heidän altistumistaan sairaudelle ja heikentää heidän pääsyään terveydenhuoltoon. Työssä käyvät tai etätöitä tekevät vanhemmat, erityisesti äidit, kärsivät ylimääräisistä rasitteista, koska heillä ei ole mahdollisuutta viedä lapsiaan hoitoon. Etulinjan työntekijöistä oli suhteettoman suuri määrä naisia (Euroopan komissio 2020a, 11).

Kaikista neljästä teemasta tämä kolmas teema näkyi voimakkaimmin raportissa. Maantieteellisessä ulottuvuudessa unionia huolettava erilaisten kriisien pahentamat eriarvoisuus sekä köyhyys ja niiden aiheuttama lisääntynyt muuttoliike (Euroopan komissio 2020a, 17). Muuttoliikkeiden johdosta lisääntyvät etniset vähemmistöt ovat taas EU:n alueella haavoittuvaisessa asemassa tilastollisesti katsottuna, kuten yllä todetaan. Muuttoliikkeen aiheuttamat seuraukset vaikuttavat myös jäsenmaiden välisiin suhteisiin, kuten edellisessä teemassa todettiin. Pandemian koettellessa EU:n rakenteen kestävyttä lasten, nuorten, äitien, sairaiden ja vanhusten todettiin kokeneen negatiivisia seurauksia pandemiasta tavalla, mikä ei vaikuttanut kaikkiin EU:n kansalaisiin. Myös köyhien määrän todettiin lisääntyneen EU:ssa. Tästä voi päätellä, että jo valmiiksi hyvän sosiaalisen ja kulttuurisen aseman omaavat yksilöt, jotka kykenevät adaptoitumaan globalisaation aiheuttamaan nopeaan kehitykseen

selviävät todennäköisesti paremmin kriisistä. Yksilöt, jotka joutuvat luottamaan enemmän julkisen vallan systeemeihin, kokivat systeemin huonon joustavuuden seuraukset epätasa-arvon lisääntymisenä. Tämä heijastaa sen, kuinka hädän hetkellä yksilö ei voi aina tukeutua EU:iin, sillä sen rakenne ei ole riittävän vahva kannatellakseen kaikkia eniten apua tarvitsevia läpi vaikeuksien.

Biologisen monimuotoisuuden köyhtyminen maalla ja merellä, lisääntyvät mineraalien louhintakustannukset, maaperän, veden ja ilman saastuminen sekä raaka-aineiden, energian, veden, elintarvikkeiden ja maankäytön kestävästä kulutuksesta aiheutuvat vääjäämättömät kasvihuonekaasupäästöt uhkaavat miljoonien ihmisten toimeentuloa pitkällä aikavälillä myös Euroopassa. (Euroopan komissio 2020a, 27).

Ympäristön köyhtymistä ja siitä seuraavaa työpaikkojen menetystä EU on pyrkinyt ehkäisemään seuraamalla YK:n agenda 2030-toimintaohjelmaa. Lisäksi komissio varmistaa aihepiiriin liittyvien politiikkojen yhdenmukaisuuden ja niiden keskenään toimivuuden. Komission voi katsoa toimivan viestijänä eri politiikka sektoreista vastaavien toimijoiden välillä varmistaen eri toimijoiden välisen harmonian Komission edistäessä unionin sisäistä kommunikaatiota ilmaston muutoksen hallinnoinnissa, edistää se siten riskien viestinnän toteutumista. Tämä olikin yksi harvoista teemoista, joissa raportissa havaitsi tapahtuvan riski viestintää myös väestöä kohtaan. Raportin mukaan EU:n toimielimet torjuvan aktiivisesti disinformaatiota sekä valheellista tietoa ja siten huolehtivat EU:n väestön saaman informaation asiallisuudesta (Euroopan komissio 2020a, 21.) EU:n toimielimet toimivat siis vallankäyttäjänä riskien viestinnässä vaikuttaessaan jäsenmaiden kansalaisten saamaan informaatioon. Raportista ei kuitenkaan käy ilmi minkälaista informaatiota EU pyrkii tuottamaan jäsenmaittensa asukkaille. Tämä viittaa, ettei raportti koe instituutioiden ja väestön välistä kommunikaatiota niin heikkona, että se olisi uhka. On myös mahdollista, ettei unioni edes tiedosta vähäistä yhteyttään kansalasiin, mikä heikentää sen riskien hallinnoinnin tehokkuutta, vaikka sen kehittämät systeemit olisivat muuten kuinka kehittyneitä.

Ihmisille kaikkialla unionissa taataan koulutusmahdollisuudet ja sosiaalinen suojele, kuten sairaus- ja työttömyysetuudet, perheloma ja joustavat työjärjestelyt. Vaikka tämä malli joutui koetukselle, sillä oli keskeinen rooli kriisin vaikutusten lieventämisessä. (Euroopan komissio 2020a, 8.)

Vain vahvalla kaupp- ja investointipolitiikalla voidaan tukea talouden elpymistä covid-19-kriisin jälkeen, luoda laadukkaita työpaikkoja, suojella eurooppalaisia yrityksiä epäoikeudenmukaisilta käytännöiltä unionissa ja ulkomailla sekä varmistaa johdonmukaisuus laajempien painopisteiden kanssa (Euroopan komissio 2020a, 22.)

Yllä mainituilla systeemeillä oli EU:n mukaan keskeinen rooli kansalaisien hyvinvointia uhkaavien riskien pienentämisessä, ja ne täyttävät Avenin & Rennin mainitseman riskienhallinnan tavoitteen

vähentää, riskien arvioinnissa havaittuja seurauksia. EU on tiedostanut raportissaan koulutuksen ja sosiaalisen ulottuvuuden merkityksen ja niihin kohdistuvien haittatapahtumien seuraukset. Yllä olevan lainauksen perusteella unioni on arvioinut kyseisten ulottuvuuksiin kohdistuvat mahdolliset riskit ja luoneet systeemin näiden takaamiseksi. Koulutusmahdollisuuksien takaaminen ja sosiaalinen suojelu voidaan tästä syystä katsoa tavoiksi lieventää koulutukseen ja sosiaaliseen ulottuvuuteen kohdistuvia epätasa-arvoisesti painottuvia riskejä systemaattisesti ja siten todeta riskienhallinnaksi. EU on myös pyrkinyt kauppaa- ja investointipolitiikkansa avulla elvyttämään EU:ta talouden heikentyessä, kuten pandemian aikana tapahtui. Niiden avulla unioni on myös pyrkinyt luomaan työpaikkoja ja ylläpitämään olemassa olevien yritysten tarjoamia työpaikkoja tarjotakseen kansalaisilleen mahdollisimman jatkuvan työelämän (Euroopan komissio 2020a, 22).

Kaupunkien ja maaseutualueiden välinen digitaalinen kuilu on huolestuttava (Euroopan komissio 2020a, 32).

EU on raportin mukaan arvioinut digitaalisen kehityksen mahdollistaneen jonkinasteisen jatkuvuuden koulutuksessa pandemian aikaan ja suunnittelee tulevaisuudessa mahdollista terveydenhuollon kehitystä digitaalisen teknologian avulla (Euroopan komissio 2020a, 33). Se ei kuitenkaan huomioi kappaleen kolmannessa lainauksessa mainittua maaseudun ja kaupunkien välistä epätasa-arvoa digitaalisen kehityksen välillä viedessään eteenpäin digitalisaatioon nojaavia suunnitelmia. EU vaikuttaa pysyvän edellä kävijänä teknologisessa kehityksessä ja pyrkii lieventämään mahdollisia riskejä sitä hyödyntäen, kuten Covid-19 aikana havaittiin mm. koulutuksen kohdalla. Se ei kuitenkaan tunnu ottavan huomioon sitä osaa kansalaisista, joilla ei ole tasavertaista pääsyä tai osaamista digitaalisten palveluiden käyttöön ja vie vain helpoiten mukaan tarttuvan väestön kohti tulevaisuutta ja sen tarjoamia palveluita. Yli puolet Euroopan asukkaista asuu nimittäin maaseudulla (Euroopan komissio 2019, 8) Digitaalisen ulottuvuuden epätasainen jakautumisella on siis merkitystä suurelle osaa EU:n väestöstä. Ratkaisuksi epätasaisuuteen tarvittaisiin EU:n mukaan lisää investoijia ja raportin maininnan perusteella unioni on tiedostanut ongelman, mutta suoraa ratkaisua raportti ei ongelmaan tarjonnut. Maaseudun ja kaupungin erilaisuus näkyi pandemian aikana myös ihmisten terveyden tilassa, sillä kaupungissa tiheämmän asutuksen keskuudessa asuvat ihmiset sairastuivat suuremmissa määrin koronaan.

Ihmisten kokemasta epätasa-arvosta puhuttaessa, raportissa viitattiin enimmäkseen unioniin kokonaisuudessa, erittelemättä tiettyä vastuussa olevaa toimijaa. Esimerkiksi riskienhallinta menetelmissä, kuten sosiaalisen suojelun toteuttamisessa tai digitaalisten palveluiden kehityksessä ei tarkennettu keiden toimijoiden vastuulle se enimmäkseen jää. Toki on tärkeää muistaa tässäkin, että

jäsenmailla on paljon sananvaltaa käytännön asioiden käytännön toteutuksiin EU:n käyttäessä monella sektorilla pehmeää valtaa. Toissijaisina toimijoina raportissa mainittiin kuitenkin ohimennen jo edellisessä teemassa esiin tulleet voittoa tavoittelemattomat yhdistykset, osuuskunnat, keskinäiset yhtiöt, yhteiskunnalliset yritykset ja säätiöt, jotka jäsenmaiden avustamisen lisäksi tukivat kansalaisia. Niiden ansiosta EU:n alueella säästyivät miljoonia työpaikkoja, jotka eivät olisi selvinneet pelkästään voittoa tavoittelevien yritysten panoksella.

Epätasaisen suojan saaminen asettaa ihmiset eriarvoisiin asemiin, minkä voi nähdä lisäävän ihmisten jakautumista hyvinvoinnin saralla vaikuttaen siten yhteenkuuluvuuden tunteeseen. Kuten Kaina & Karolewski toteavat (2013, 5-7) artikkelissaan, EU on altis ennalta-arvaamattomalle stressille kohdatessaan suuria haasteita ilman riittävää tukea sen kansalaisilta. He tuovat myös esille, että EU on lukuisia kertoja pyrkinyt lähentämään unionin ja sen kansalaisten välistä kuilua, mutta on etäisyys pysynyt huomattavana. Tämä taas hankaloittaa unionin tulevaa integraatiokehitystä, sillä EU:n laajentuessa nykyiseen kokoonsa, sen kansalaisten asenteilla on havaittu olevan paljon merkitystä integraation etenemisen kannalta mm. kansanäänestysten kautta.

4.4. Globaalin aseman heikkeneminen

Osana Euroopan unionin poliittista strategiaa vuosina 2019–2014 on vahvistaa EU:n roolin näkyvyyttä ja vastuuta globaalilla tasolla. (Euroopan komissio 2022d). Raportin mukaan EU:lla on useassa eri raportissa mainitussa ulottuvuudessa haasteita, jotka uhkaavat edellä mainitun strategian menestystä.

Väestötieteilijät ennakoivat entistä alhaisempaa syntyvyyttä Euroopassa pandemian ja sitä seuranneen taantuman aiheuttaman epävarmuuden vuoksi. Euroopan väestö ikääntyy [...] (Euroopan komissio 2020a, 13).

Nopeasti kärjistyvä teknologinen vastakkainasettelu Yhdysvaltojen ja Kiinan välillä häiritsee globaaleja digitaalisia toimitusketjuja. Se vaikuttaa suoraan sisämarkkinoihin ja korostaa EU:n tarvetta jatkaa teknologista suvereniteettia koskevaa ohjelmaansa ja vahvistaa keskeisiä digitaalisia valmiuksiaan. (Euroopan komissio 2020a, 32.)

Raportissa tunnistetut uhat EU:n kansainvälisen aseman heikkenemiseen liittyvät enimmäkseen pitkän aikavälin uhkiin, kuten sukupolvien aikana tapahtuvaan muutokseen tai globaalin vallan tasopainon muuttumiseen. Raportissa mainitaan mm. Yhdysvaltojen keskittyessä enemmän oman maansa asioihin pandemian vaikutuksia käsitellessä, jätti se mahdollisuuden muille toimijoille täyttää vapautetun tilan kansainvälisessä valtapelissä. EU tiedostaa hitaasti, mutta selvästi tapahtuvan etelään ja itään tapahtuvan vallan siirtymän edellä mainittujen alueiden maiden kasvattaessa taloudellista ja poliittista asemaansa.

(Euroopan komissio 2020a, 15-16.) Tämä tarkoittaa, että unionin täytyy kilpailla entistä kovemmin erottuakseen suurena toimijana globaalilla tasolla. Havaitun teeman mahdollisten riskien lieventämiseksi ja ehkäisyksi on siis keskityttävä paljon myös kauaskantoisien järjestelmien luontiin lyhyen aikavälin suunnitelmien lisäksi.

Toisessa, eli alueellista epätasa-arvoa käsitelleessä teemassa mainitun monivuotisen rahoituskehys. Sen toisena tehtävänä on huolehtia sisämarkkinoiden sujuvasta toiminnasta. Sisämarkkinat ovat tärkeä osa EU:n vetovoimaisuutta kansainvälisellä tasolla, eli se toimii riskienhallintakeinona myös tässä teemassa. Vahvan kolmansista osapuolista riippumattoman sisämarkkina-alueen olemassaolo lieventäisi uhkaa EU:n taloudellisen itsemääräämisoikeuden vähenemisestä, mikä raportin mukaan on EU:lle uhka liiallisen ulkoisen riippuvuuden johdosta. Tämän vuoksi EU pyrkiikin parantamaan taloudellista itsenäisyyttään yhdenmetyt strategian avulla ja siten lieventämään havaittua uhkaa. (Euroopan komissio 2020a, 20-21.) Raportissa puhutaan myös komission ja jäsenmaiden välisestä yhteistyömekanismista, jota käytetään kolmansien maiden aiheuttamien taloudellisten uhkien käsittelemiseksi. Näiden hallintamekanismien lisäksi EU käyttää monitahoista strategisia kumppanuuksia tärkeiden alueiden sekä toimijoiden kesken sekä monitahoista diplomatiata muotoillakseen kansainvälisten hallintorakenteiden keskinäistä yhteistyötä (Euroopan komissio 2020a, 15). Ottaen huomioon useat eri keinot, joilla unioni pyrkii suojaamaan asemaansa globaalilla tasolla, on unioni valmistautunut teemassa havaittuihin uhkiin tehokkaasti.

Euroopan on jatkettava kumppanuuksien ja liittoutumien strategisen verkoston kehittämistä, jotta se voi vähentää riippuvuuttaan tärkeistä arvoketjuista, edistää rauhaa ja vakautta [...] (Euroopan komissio 2020a, 16).

Raportissa todetaan kolmansien maiden alueellisten valtojen tekevän maantieteellisesti ja taloudellisesti hyödyttävää yhteistyötä kasvattaakseen vaikutusvaltaansa maailmalla vähentäen samalla unionin roolia. EU onkin tätä varten päättänyt vahvistaa tulevaisuuden kannalta oleellisia liittoumiaan mahdollistaakseen EU:n arvojen ja standardien laajemman levittämisen. (Euroopan komissio 2020a, 20.) Konkreettisia toimia näiden liittoumien vahvistamiseksi ei kuitenkaan mainita, mikä herättää kysymyksen kuinka systemaattinen suunnitelma tätä varten on kehitetty. Raportissa mainitaan EU:n ennakkointiin panostaminen lisääisi sen mahdollisuuksia muokata globaaleja sääntöjä ja standardeja joillakin osa-alueilla. Komissio onkin edellä mainittujen havaintojen perusteella panostanut ennakkoinnin kehittämiseen. Komissio ei kuitenkaan muodosta koko Euroopan unionia ja sen yhteistyö muiden toimijoiden kanssa toki edistää tätä tavoitetta, mutta ilman muiden toimijoiden aktiivista panostusta ennakkointiin ilman komission pyytämistä jättää EU:n ennakkointivalmiuden epätasapainoiseksi, eikä

tulokset globaalilla tasolla ole välttämättä suuret. Raportissa todetaankin EU:n ulkopolitiikan olevan paikoitellen epävakaa, jos sen sisäinen yhteenkuuluvuus ja yhtenäisyys on heikkoa (Euroopan komissio 2020a, 17.)

Raportin perusteella EU:n globaali valta-asema riippuu monen eri ulottuvuuden hyvinvoinnista ja on ketjureaktion omaisesti riippuvainen eri ulottuvuuksien kukoistuksesta. EU:n normatiivinen mahti on riippuvainen unionin taloudellisesta performanssista. Unionin talous on taas vahvasti sidottuna muiden maiden kanssa tehtyyn yhteistyöhön, kuten ensimmäisessä teemassa todettiin mm. raaka-aineiden kohdalla. Raportti antaa kuitenkin ymmärtää EU:lla olevan raportin kirjoitus hetkellä hyvä ja laaja maailmankaupanverkosto, vaikka strategisen verkoston jatkuvalla kehittämiselle liittoumien ja kumppanuuksien muodossa havaittiin tarve.

EU:n vahvuus ja uskottavuus ulkomailla on suorassa yhteydessä sen sisäiseen yhtenäisyyteen ja yhteenkuuluvuuteen, joka perustuu sen monimuotoisuuteen (Euroopan komissio 2020a, 17).

Kuten yllä todetaan, EU:n globaali valta-asema ja unionin yhtenäisyyden sekä yhteenkuuluvuuden voidaan katsoa olevan riippuvuus suhteessa toisiinsa. Tämän teeman kontrollointi on siis voimakkaasti sidoksissa toisen ja kolmannen teeman uhkien hallintaan. EU:n yhtenäisyyden vahvistaminen sekä jäsenmaiden, että kansalaisten välillä ja globaalien valta-aseman vahvistaminen voidaan siis katsoa muodostavan yhden ison teeman *yhtenäisyyden merkittävyys*. Moni havaittujen uhkien lieventämisiin liittyvistä toimenpiteistä liittyi eri toimijoiden tai valtioiden välisen yhteistyön rakentamiseen. Tämän voi tulkita lisäävän eri toimijoiden välistä viestintää ja parantavan tietoisuutta olemassa olevista uhista. EU puhui myös useassa otteessa keskeisten toimijoiden yhteen saattamisesta vahvistaakseen EU:n toimintakykyä. Raportista ei kuitenkaan käynyt ilmi kommunikaation luonnetta tai sen sisältöä, joten viestinnän laadusta tämän teeman saralta on hankala tehdä johtopäätöksiä ainoastaan tämän raportin perusteella.

Valtaa käyttävä toimija on tässä tapauksessa Euroopan unioni organisaationa, sillä puhuttaessa EU:n roolista ja tavoista valta-aseman vahvistamiseksi, raportissa ei eritelty tarkemmin mitkä EU:n toimijat ovat päävastuussa tavoitteiden luonnista ja toteutuksesta. Raportti painotti kuitenkin jäsenmaiden merkittävää roolia EU:n globaalien aseman vahvuudessa, joten ne voidaan laskea yhdeksi keskeisistä toimijoista. Toissijaisina toimijoina raportista voi havaita teolliset allianssit, joiden tehtävänä on auttaa julkisia laitoksia, investoijia ja teollisuuskumppaneita löytämään toisensa EU:ta vahvistavan yhteistyön aloittamiseksi. Nämä allianssit toimivat toimijoiden välisinä viestijöinä ja parantavat siten hallinnon tehokkuutta sekä ylläpitävät unionin johtoasemaa tietyillä teollisuuden osa-alueilla kuten akku- ja

vetyteknologiassa. Tässä teemassa myös kolmannet maat mainitaan useasti toimijana, sillä ne ovat välttämätön osa kansainvälistä ympäristöä ja oleellinen osa EU:n globaalien aseman uhkaa ja ratkaisua.

5. ANALYYSIN TULOKSET JA JOHTOPÄÄTÖKSET

5.1. Analyysin tulokset

Esiin nousseiden neljän teeman tiedostaminen Euroopan unionin kehittämisessä on tärkeää, jotta Eurooppa pysyy vakaana alati kehittyvässä kansainvälisessä ympäristössä. Ensimmäisestä teemasta huomasi, ettei unionin systeemiä ole rakennettu ennakoimaan suuren luokan äkkinäisiä muutoksia nopeasti. Tämä luo tilanteita, joissa unioni näyttäytyy maailmalla heikommalta sekä aiheuttaa hyvinvoinnin laskua etenkin niissä kansalaisissa, jotka eivät kykene adaptoitumaan nopeasti muuttuvaan tilanteeseen. EU:lla on olemassa erilaisia riskienhallinta systeemeitä kriisejä ja katastrofeja varten, joiden avulla pandemian seuraukset eivät olleet niin pahat kuin ne olisivat voineet olla. Näiden systemien tehokkuus käytännön tasolla ei silti ollut tarpeeksi onnistunutta ehkäisemään ensimmäisten kuukausien resurssipulaa ja kilpailua jäsenmaiden kesken, joista jälkimmäiseen keskityttiin toisessa teemassa. Riskien hallinnoinnin tämän teeman saralta voi siis todeta tarvitsevan paljon kehitystä.

EU kokee selvästi jäsenmaiden monimuotoisuuden rikkautena ja se viestittyy selkeästi raportista. Sen kyky huomioida jäsenmaiden erilaiset tarpeet ja täyttää ne siten, ettei sisäistä kilpailua esiintyisi on kuitenkin riittämätön. Jäsenmaiden välinen yhteistyö selkeästi toimii, sillä EU on onnistunut luomaan itsestään vahvan toimijan maailmalla ja toimivat sisämarkkinat, mitkä raportin mukaan heijastaa jäsenmaiden välistä yhteistyötä. Moni EU:n kehittämistä toimista huomioi jäsenmaiden eroavaisuudet ja pyrki huomioimaan ne toteutetuissa toimenpiteissä. Erilaiset valmiudet luovat kuitenkin eri tasoisia tarpeita ja EU:n apu jakautuu täten eriasteisesti eri jäsenmaiden kesken, mikä voi aiheuttaa kitkaa jäsenmaiden välille. Yleisesti ottaen EU näyttäytyy hyvin toimivalta 27 maan muodostamalta yhteisöltä. Sen valmistautumattomuus kriiseihin kuitenkin esittelee näkyvästi sen sisällä olevia maiden välisiä rajoja. Riskien hallinnoinnin välineitä tuntui olevan useita, mutta niiden tehokkuudessa tuntuu olevan parantamisen varaa. Uusien mekanismien keksimisen sijaan unionin olisi hyvä keskittyä myös jo olemassa olevien tehokkuuden parantamiseen.

Yksilöiden välinen yhteisöllisyys EU:n kansalaisina on myös asia, jonka kehitykseen unionin tulisi kiinnittää huomiota. Raportista löytyi monta eri ihmisryhmää, jotka ovat jollain lailla haavoittuvaisessa

asemassa poikkeustilanteissa. Kokonaisuudessaan nämä ihmisryhmät muodostavat ison osan EU:n väestöstä ja unionin legitiimiyden kannalta on tärkeää, että sen kansalaiset kokevat turvaa sen olemassaolosta. Tilanteet, joissa tietyt ryhmät esimerkiksi sairastuvat helpommin tai pääsevät heikommin digitaalisiin palveluihin käsiksi saamatta riittävästi ulkopuolista tukea, voivat heikentää kansalaisten luottamusta unionin kykyyn tarjota heille riittävää suojelua. Raportista kävi ilmi useita eri tapoja, joilla EU on luonut erilaisia suojelumekanismeja ihmisten hyvän elämänlaadun takaamiseksi. Näiden mekanismien kattavuudessa ja tehossa on raportin perusteella kuitenkin kehitettävää.

Pandemian aiheuttamissa kriisitilanteissa ilman riittävän kehitettyjä hallintamekanismeja muiden ulkopuolisten toimijoiden on helpompi edistää omia tavoitteitaan sekasorron hetkillä, jotka voivat pidemmällä juoksulla muokata globaalia valtatasapainoa. Raportti keskittyi neljännessä teemassa usein unioniin kokonaisuutena, eikä tarkentanut vastuita unionin sisäisistä toimijoista. EU toimet riskien hallinnoimiseksi oli kuitenkin havaittavissa ja tavoitteet selkeästi esillä, mutta tarkempien toimijoiden erittelyn puutteen johdosta suunnitelmasta jäi uupumaan konkreettisuus. Jos raportti viittaa EU:sta puhuttaessaan unioniin kokonaisuutena, olisi tarpeellista luoda kaikkia toimijoita koskeva yhteinen hallinnoinnin suunnitelma. Tämä voisi edistää mm. EU:n toivomaa yhtenäisempää ulkopoliittista linjaa ja siten unionin globaalia asemaa. Hyvä kokonaisvaltainen riskien hallinnointi edistäisi täten myös EU:n aseman merkittävyyttä kansainvälisellä areenalla

Euroopan unioni pyrkii raportin mukaan arvioimaan riskejä ja mahdollisuuksia lisäämällä valmiuksiaan strategisessa ennakoinnissa ”sisäisten resurssien ja ulkoisen asiantuntemuksen sekä jäsenvaltioiden, muiden keskeisten sidosryhmien ja kansalaisten kanssa tehtävän yhteistyön pohjalta” (Euroopan komissio 2020a, 5). Yhteistyö vaatii kuitenkin molemminpuolista vuorovaikutusta ja ensimmäinen strateginen ennakointiraportti jättää kansalaisten roolin hyvin vähäiseksi keskittyen vain ylemmältä tasolta kansalaisiin kohdistuviin toimenpiteisiin, eikä kansalaisten vastuisiin. Strategisen ennakointiraportin voi siksi todeta puutteelliseksi yllä mainittujen toimijoiden yhteistyön kattavassa tarkastelussa ja siten vaillinaiseksi tavoitteensa edistämisessä.

Tämä pitkän aikavälin visio kattaa useita eri politiikanaloja ja edellyttää yhdenmukaista ja koordinoitua toimintamallia niin EU:ssa, jäsenvaltioissa kuin paikallistasolla (Euroopan komissio 2020a, 14).

Tuo yllä näkyvä lause tuntuisi kiteyttävän kaikkia havaittuja teemoja yhdistävän vielä suuremman teeman, yhtenäisyyden. Moni EU:n kohtaamista ongelmista tuntuu kärjistyvän erään tasoiseen yhteistyön puutteeseen tai sen huonoon koordinaatioon, riippuen tilanteesta. Unionin tarjotessaan maailmalle

ylpeänä 27 eri jäsenmaan ja vajaan 450 miljoonan asukkaan moninaisuuttaan vahvuutena, on yhtenäisen linjan löytäminen jokaisen unionin kattaman sektorin kohdalla helpommin sanottu kuin tehty. Suuret yhteiset linjat voivat löytyä helpommin, mutta saavuttaakseen vahvan globaalin aseman, harmonian jäsenmaidensa välille, kriiseistä toipuvan systeemin ja kattavan suojelun sen kansalaisille, täytyy EU:n onnistua luomaan aiempaa syvempi ja vahvempi unionin sisäinen yhtenäisyys. Raportista pystyi näkemään, että EU on tehnyt monia toimia lisätäkseen yhtenäisyyttä. Paljon sen eteen on kuitenkin vielä tehtävä, jotta EU kykenee kunnolla hallinnoimaan tutkielmassa esiin nousseiden teemojen riskejä.

5.2. Johtopäätökset

Analyysimateriaalin ollessa vain yksi raportti, on tuloksia tarkastellessa huomioitava, että havaintojen yleistämistä varten olisi tehtävä laajempaa tutkimusta aiheesta. Jatkotutkimuksena olisikin hyvä selvittää miten havaitut teemat ovat näkyneet EU:n muissa kriiseissä. Esimerkiksi finanssikriisin tarkastelu samoilla teemoilla toisi arvokasta lisätietoa havaittujen teemojen pitkäaikaisuudesta. On myös tärkeä huomioida, että raportti on kirjoitettu Covid-19 alkupuolella, eikä siksi ota huomioon EU:n jo kehittämiä korjaustoimenpiteitä havaittuihin ongelmiin. Ennakointiraporttien luonteen vuoksi vuosittain vaihtuva tema ehkäisee pidemmän välin vertailun raporteissa, mikä toisi lisää laajuutta tutkimukselle. EU:n kehitystä on kuitenkin mahdollista analysoida tarkemmin tutkielmassa havaittujen teemojen pohjalta.

Sektoreita sekä toimijoita yhdistävää riskien hallinnoinnin dokumenttia ei etsinnöistä huolimatta löytynyt. Euroopan unionilla on useita eri riskien hallinnointiin käytettäviä dokumentteja ja se kertoo, että unioni kokee aiheen tärkeänä jokaisella toimialueellaan. Tästä huolimatta unionin kokonaiskuvaa tarkastellessa on todettava, että riskien hallinnoinnin saralla EU on pirstaleinen. Näitä palasia muodostuu niin eri sektoreista kuin eri tason toimijoista. Jälkimmäisen ongelman korjaamiseksi EU on kuitenkin kehittänyt aiemmin mainitun ESPAS:in huolehtimaan EU:n toimielinten yhtenäisyydestä.

Riskien hallinnoinnin piirteiden tarkastelu vuoden 2020 strategisesta ennakointiraportista havainnollistaa EU:n syvemmän tason juuriongelmia, jotka tulevat esiin havaituista teemoista. Analyysin pohjalta EU:n kohtaamat teemat ovat vaikeudet pitää kiinni sen normatiivisista arvoista jokaisen kansalaisen kohdalla, hankaluus kilpailla jäsenmaiden vahvan kansallidentiteetin kanssa, vahvan globaalin aseman takaaminen sekä joustamaton systeemi, jota on sen monimutkaisuuden vuoksi hankala muokata. Nämä ovat perustavanlaatuisia haasteita, jotka nousevat esiin pienten yksittäisten riskien joukosta useat ulottuvuudet kattaviksi ilmiöiksi. Selvitäkseen menestyksekkäästi tulevasta, tulisi EU:n kehittää riskien

hallinnointiansa yhtenäisemmäksi ja panostaa enemmän riskien viestintään. Viestinnän tulisi parantua niin sisäisesti eri tason ja sektorin toimijoiden välillä kuin tavallisia kansalaisia kohtaan.

Yhtenäisten järjestelmien puutteen takia unioni voi vaikuttaa monimutkaiselta tavalliselle kansalaiselle, mikä taas hankaloittaa viestintää EU:n kansalaisten välillä. Tämä tarkoittaa sitä, että EU:n rakenne tekee siitä lähtökohtaisesti haastavan organisaation riskien viestinnän toteuttamiseen. Riskien viestinnän piirteet jäivätkin raportissa vähäiselle, vaikka EU:n eri toimijoilla on riskien viestintä suunnitelmia. Aineiston perusteella EU tiedostaa, että sen täytyy lisätä keskustelua unionin haavoittuvuuksista jäsenmaiden ja oleellisten sidosryhmien välillä. Riskien viestinnän painotus eri ulottuvuuksien ”*valmiudet*” ja ”*mahdollisuudet*” osuuksissa jäivät tästä huolimatta hyvin vähäisiksi. Raportti pyrkii kuitenkin osallistamaan eri toimijat ja siten parantamaan niiden välistä yhteistyötä tulevaisuudessa. Voi siis todeta unionin pyrkivät aktiivisesti parantamaan riskien viestinnän yhtenäisyyttä, mutta sen näkyvyys vuoden 2020 strategisen ennakointiraportin ulottuvuuksissa on vähäistä. Ennen onnistunutta kokonaisvaltaista riskien viestintää, jää EU:n yhtenäinen riskien hallinnointi teholtaan heikoksi.

Vaikka raportti huomioi riskienhallinnassa ja niiden arvioinnissa muut toimijat, on komission roolin painottuminen kuitenkin selkeästi havaittavissa. Tämän lisäksi muiden raportissa mainittujen toimijoiden teot sidottiin useassa yhteydessä komission omiin toimiin kyseisen asian saralla. Eurooppa-neuvosto mainittiin vähäisesti raportissa, mutta muiden EU:n instituutioiden roolit jäivät huomiotta. Komissio selkeästi haluaa panostaa EU:n toimijoiden yhteistyöhön, mutta toimijoiden välisen onnistuneen yhteistyön luomiseksi, on muidenkin toimijoiden aktivoituttava. Delogu kertoo (2016, 2) kirjassaan, kuinka Euroopan unionin instituutioilla on tärkeä asema riskienhallitsijana, sillä sen terveyden ja ympäristön suojeluun luodut politiikan ja sääntelyn keinot on tarkoitettu olennaisten riskien hallitsemiseen, minimointiin tai ehkäisyyn. Raportin pohjalta EU:lla molempia keinoja lukuisia ja voi todeta unionin tuovan merkittävää parannusta jäsenmaidensa riskien hallinnointiin. Tämän tutkielman pohjalta toteankin, että näitä politiikan ja sääntelyn keinoja tarvitseekin vain kehittää, sillä pohjatyö on jo kattavasti tehty.

LÄHTEET

Primääriaineisto ja tutkimusaineisto

EBA (2017) *Final report on guidelines on internal governance*. EBA/GL/2017/11. Saatavissa: <<https://www.eba.europa.eu/regulation-and-policy/internal-governance/guidelines-on-internal-governance-revised->>, luettu 12.2.2023.

Euroopan komissio (2020a) *Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle. Strateginen ennakointiraportti 2020: Strateginen ennakointi Edellytysten luonti Euroopan selviytymiskyvyn parantamiseksi*. COM/2020/493 final. Saatavissa: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?qid=1601279942481&uri=CELEX%3A52020DC0493>>, luettu 12.2.2023

Euroopan komissio (2020b) *Communication to the commission: Governance in the European Commission*. C(2020) 4240 final. Saatavissa: <https://commission.europa.eu/publications/governance-european-commission_en>, luettu 12.2.2023

Technical Committee ISO/TC 262, *Risk management* (2018) ISO 31000:2018 "Risk management -- Guidelines". Saatavissa: <<https://online.sfs.fi/fi/index/tuotteet/SFS/ISO/ID2/3/652941.html.stx>>, luettu 26.10.2022

Sekundääriaineisto

Akaliyski, P. (2018). *United in diversity? The convergence of cultural values among EU member states and candidates*. European Journal of Political Research, 58(2), 388-411.

Aven, T. & Renn, O. (2010). *Risk Management and Governance: Concepts, Guidelines and Applications*. In *Risk management and governance: concepts, guidelines and applications* (1. Aufl., Vol. 16, pp. xiii-xiii). Springer-Verlag. <https://doi.org/10.1007/978-3-642-13926-0>

Aven, T. (2012). *Foundations of risk analysis* (2nd ed.). Wiley.

Bernstein, P. (2001). *Against the Gods: The Remarkable Story of Risk*. John Wiley & Sons, Incorporated.

Brada, J. C., Gajewski, P., & Kutan, A. M. (2021). *Economic resiliency and recovery, lessons from the financial crisis for the COVID-19 pandemic: A regional perspective from Central and Eastern Europe*. International Review of Financial Analysis, 74, 101658.

Cachia, J. C. (2021). *The Europeanization of the covid-19 pandemic response and the EU's solidarity with Italy*. Contemporary Italian Politics, 13(1), 81-104.

Chatterjee, R., Bajwa, S., Dwivedi, D., Kanji, R., Ahammed, M., & Shaw, R. (2020). *COVID-19 Risk Assessment Tool: Dual application of risk communication and risk governance*. Progress in Disaster Science, 7, 100109–100109. <https://doi.org/10.1016/j.pdisas.2020.100109>

Decker, F., 2002, “*Governance beyond the nation-state. Reflections on the Democratic Deficit of the European Union*”, *Journal of European Public Policy*, 9(2): 256–272, [DOI].

Delogu, B. (2016). *Risk analysis and governance in EU policy making and regulation : an introductory guide*. Springer. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-30822-7>

Elo, S., & Kyngäs, H. (2008). *The qualitative content analysis process*. *Journal of Advanced Nursing*, 62(1), 107–115. <https://doi.org/10.1111/j.1365-2648.2007.04569.x>

EFSA (2021), Maxim, L, Mazzocchi, M, Van den Broucke, S, Zollo, F, Robinson, T, Rogers, C, Vrbos, D, Zamariola, G and Smith, A., *Scientific report on technical assistance in the field of risk communication*. *EFSA Journal* 2021;19(4):6574, 113 pp.

European strategy and policy analysis system ESPAS (2022) *About ESPAS*. Saatavissa. <<https://espas.eu/>>, luettu 25.12.2022

Euroopan komissio (2019) *Poliittiset suuntaviivat seuraavalle Euroopan komissiolle 2019-2024*. Saatavissa, <https://commission.europa.eu/system/files/2020-04/political-guidelines-next-commission_fi.pdf>, luettu 14.1.2023

Euroopan komissio (2022a) *Strateginen Ennakointi*. Saatavissa. <https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/strategic-planning/strategic-foresight_fi>, luettu 25.12.2022

Euroopan komissio (2022b) *EU:n poliittinen strategia*. Saatavissa. <https://commission.europa.eu/strategy-and-policy_fi>, luettu 25.12.2022

Euroopan komissio (2022c) *rescEU*. Saatavissa <https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/what/civil-protection/resceu_en>, luettu 6.1.2023

Euroopan komissio (2022d) *Vahvempi EU maailmannäyttämöllä*, Saatavissa. <https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/stronger-europe-world_fi>, luettu 10.1.2023

Guest, G., MacQueen, K. M., & Namey, E. E. (2012). *Applied thematic analysis*. SAGE Publications.

Hetemäki, I., Raento, P., Sariola, H., & Seppä, T. (2015). *Kaikkea sattuu*. Helsinki: Gaudeamus Oy.

Heywood, A. (2019). *Politics*. Macmillan.

Marijke A. Hermans . Tessa Fox . Marjolein B. A. van Asselt (2012) *Risk Governance*. Teoksessa Hillerbrand, Sandin, P., & Peterson, M, (*Handbook of Risk Theory Epistemology, Decision Theory, Ethics, and Social Implications of Risk* (Hillerbrand, P. Sandin, & M. Peterson, Eds.; 1st ed. 2012.)). Springer Netherlands. <https://doi.org/10.1007/978-94-007-1433-5>

IRGC. (2017). *Introduction to the IRGC Risk Governance Framework*, revised version. Lausanne: EPFL International Risk Governance Center. DOI: 10.5075/epfl-irgc-233739

International Risk Governance Council (2022), *About IRGC*. Saatavissa. <<https://irgc.org/about/>>, luettu 12.11.2022

- Kaina, V., & Karolewski, I. P. (2013). EU governance and European identity. *Living Reviews in European Governance*, 8(1), 1-59.
- Kahneman, D. (2011). *Thinking, fast and slow*. Macmillan
- Kaplan, S. (1991). *Risk assessment and risk management – basic concepts and. Risk management: Expanding horizons in nuclear power and other industries*, Hemisphere publishing corporation
- Kulmala, J. (2018). *Sosiaalisten riskien hallinta: seurausten minimoinnista kokonaisvaltaiseen ymmärrykseen*. Teoksessa Ahteensivu, A, Havakka, P, Koskinen, L, Kulmala, J, *Riskienhallinnan ajankohtaisia teemoja*. Tampere University Press.
- MOT-sanakirjat, (2023) *Sanakirja.fi MOT Sanakirjat: crisis*. Saatavissa <https://www.sanakirja.fi/oxford_english/english-english/crisis>, luettu 26.12.2022.
- Olsen, O.E., Juhl, K., Lindøe, P. H., & Engen, O. A. (2020). *Standardization and risk governance : a multi-disciplinary approach* (Olsen, K. Juhl, P. H. Lindøe, & O. A. Engen, Eds.). Routledge.
- Pritchard, C. (2015). *Risk management: concepts and guidance* (Fifth edition.). CRC Press, Taylor & Francis Group. <https://doi.org/10.1201/b17910>
- Rausand, M. (2011). *Risk assessment theory, methods, and applications* (1st edition). Wiley.
- Sheedy. (2021). *Risk governance: biases, blind spots and bonuses*. Routledge Taylor & Francis Group.
- Vasilopoulou, S., & Talving, L. (2020). *Poor versus rich countries: a gap in public attitudes towards fiscal solidarity in the EU*. *West European Politics*, 43(4), 919-943.
- Vaughan, E.J. & Vaughan, T. M. (s.a) *Fundamentals of risk and insurance: The Problem of Risk* s.1-8.
- Tuomi, J., & Sarajärvi, A. (2018). *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi* (Uudistettu laitos.). Tammi.