

**MAANPUOLUSTUSKORKEAKOULU**

**YHTEISKUNNAN ELINTÄRKEIDEN TOIMINTOJEN TURVAAMISEN  
STRATEGIAN 2006 JALKAUTUMINEN PUOLUSTUSHALLINNOSSA**

Diplomityö

Kapteeni  
Jussi Ylimartimo

Yleisesikuntaupseerikurssi 55  
Ilmasotalinja

Elokuu 2011

## MAANPUOLUSTUSKORKEAKOULU

<b>Kurssi</b> Yleisesikuntaupseerikurssi 55	<b>Linja</b> Ilmasotalinja
<b>Tekijä</b> Kapteeni Jussi Ylimartimo	
<b>Diplomityön nimi</b> YHTEISKUNNAN ELINTÄRKEIDEN TOIMINTOJEN TURVAAMISEN STRATEGIAN 2006 JALKAUTUMINEN PUOLUSTUSHALLINNOSSA	
<b>Oppiaine johon työ liittyy</b> Johtaminen	<b>Säilytyspaikka</b> Kurssikirjasto (MPKK:n kirjasto)
<b>Aika</b> Elokuu 2011	Tekstisivuja 110
<b>TIIVISTELMÄ</b> <p>Tutkimuksen tavoitteena oli selvittää, miten vuoden 2006 Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia on jalkautunut puolustushallinnossa strategian sisällön ja strategian toimeenpanon osalta. Tutkimuksessa haettiin vastauksia seuraaviin kysymyksiin:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- miten YETTS 2006 on jalkautunut strategisina linjauksina?</li><li>- miten YETTS 2006 on jalkautunut käytännön toimenpiteinä?</li><li>- miten YETTS 2006 on jalkautunut puolustushaaroissa, sotilasläänien esikunnissa ja aluetoimistoissa?</li><li>- miten YETTS 2006 on jalkautunut henkilöstön osallistamisena ja miten henkilöstöä osallistetaan strategiaprosessiin?</li></ul> <p>Keskeisenä tutkimusaineistona olivat strategiaa ja strategista johtamista käsittelevät tutkimukset ja kirjallisuus, puolustushallinnon julkinen asiakirja-aineisto ja teemahaastattelut. Tutkimusmenetelmänä käytettiin kartoittavaa ja kuvailevaa aineistolähtöistä sisällönanalyysiä.</p> <p>Tutkimuksessa ilmeni, että Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia 2006 on jalkautunut puolustushallinnossa vaihtelevasti. Organisaation alemmilla tasoilla strategia on jalkautunut operatiivisena toimintana ja puolustusvoimien lakisääteisten tehtävien toteuttamisena. Tutkimuksen perusteella vuoden 2006 YETTS:aa ei ole johdonmukaisesti jalkautettu puolustushallinnossa, mutta strategia vaikuttaa ylimmän johdon päätöksentekoon, puolustusvoimien suorituskykyjen kehittämiseen ja puolustushallinnon toiminnan suunnitteluun TRSS-prosessin kautta. Useissa tapauksissa strategian jalkautuminen on jäänyt avainhenkilöstön aktiivisuuden varaan. YETTS on jalkautunut maanpuolustusopetuksessa valtakunnallisilla ja alueellisilla maanpuolustuskursseilla, joiden opetussuunnitelmat noudattavat YETTS:n sisältöjä. YETTS:n ja strategian erityistilanteiden perusteella on järjestetty moniviranomaisjärjestyksiä eri tasoilla, valtakunnallisella tasolla näistä merkittävimpinä ovat olleet valtionhallinnon valmiusharjoitukset (VALHA). Strategian vaikuttavuuden mittaaminen nähdään haasteellisena ja osin mahdottomana. Tutkimuksessa vahvistui käsitys, ettei ylimmän tason strategia tässä tapauksessa välity alemmille organisaatiotasolle varsinaisena strategiana.</p> <p>Tutkimuksessa varmistui, että puolustushallinnon henkilöstön keskuudessa YETTS:n nähdään keskuudessa yleisesti olevan puolustusvoimien tukea muille viranomaisille ja</p>	

konkretisoituvan virka-avun antamisena. Henkilöstön keskuudessa YETTS:a ei käytännössä tunneta strategiana. Tutkimuksessa varmistui myös, ettei puolustushallinnossa ole strategista implementointijärjestelmää, jonka avulla laaditut strategiat jalkautetaan.

Tutkimuksen tavoitteena ei ollut määritellä puolustusvoimien strategisen johtamisen tai strategian jalkauttamisen käsitettä. Tutkimuksen perusteella strategisen johtamisen käsite on puolustusvoimissa monitahoinen ja vielä täsmentämättä. Teoreettisesti strateginen johtaminen ymmärretään strategiseen päätöksentekoon vaikuttamisen, strategisen suunnittelun ja strategialla johtamisen (strategian toimeenpano) muodostamaksi kokonaisuudeksi. Strategian jalkautuminen määriteltiin YETTS:n 2006:n sisällön ja velvoitteiden saattamiseksi puolustushallinnon ja puolustusvoimien tehtäviksi ja strategian saattamista henkilöstön tietoisuuteen.

#### **AVAINSANAT**

YETTS, yhteiskunnan elintärkeät toiminnot, strategia, strateginen johtaminen, strategian jalkauttaminen, puolustushallinto

## SISÄLLYS

<b>1.</b>	<b>JOHDANTO</b>	<b>1</b>
1.1	Tutkimuksen taustaa	1
1.2	Tutkimustehtävä ja tutkimuksen rajauksia	5
1.3	Aikaisempi tutkimus ja kirjallisuuskatsaus	7
1.4	Tutkimusmenetelmä, tutkimuksen viitekehys ja tutkimusaineisto	12
<b>2.</b>	<b>STRATEGINEN JOHTAMINEN JA STRATEGIAN JALKAUTUMINEN KÄSITTEINÄ</b>	<b>20</b>
2.1.	Strateginen johtaminen ja strategian käsite puolustushallinnossa	20
2.2.	Strategian jalkautuminen käsitteenä	28
<b>3.</b>	<b>YETT-STRATEGIAT PUOLUSTUSHALLINNOSSA</b>	<b>35</b>
3.1.	Vuoden 2006 YETT-strategia	35
3.2.	YETT-strategian johtaminen	39
3.2.1.	YETTS:n toteutuminen hallinnonaloilla	40
3.2.2.	Hallbergin komitea arvioi strategiaa	41
3.3.	YETT-strategian jalkauttamisen periaatteet	42
3.4.	Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaaminen puolustusvoimissa	46
3.5.	Yhteiskunnan turvallisuusstrategia 2010	48
<b>4.</b>	<b>STRATEGIA STRATEGISINA LINJAUKSINA</b>	<b>50</b>
4.1.	YETTS on poliittista ohjausta ja maalinosoitus johdolle	50
4.2.	YETTS kattaa Puolustusministeriön strategiset tehtävät	52
4.3.	YETTS kokonaismaanpuolustuksen strategiana	56
4.4.	YETTS:n kansainvälinen ulottuvuus	57
4.5.	Puolustushallinnon tukitehtävät muille viranomaisille	58
<b>5.</b>	<b>STRATEGIAN JALKAUTUMINEN KÄYTÄNNÖN TOIMENPITEINÄ</b>	<b>63</b>
5.1.	YETT puolustusvoimien tulostavoitteeksi	63
5.2.	YETTS virka-apuna	65
5.3.	YETTS suorituskykyjen kehittämisessä	69
5.4.	Valmiusharjoitukset, tilannekuva ja kriisijohtaminen	72
5.4.1.	Valmiusharjoitukset YETTS:n jalkauttamisessa	72
5.4.2.	Tilannekuvajärjestelyt ja valtionhallinnon kriisijohtamismalli	74
5.5.	YETTS jalkautuu maanpuolustusopetuksessa	76
5.5.1.	Valtakunnalliset maanpuolustuskurssit YETTS:n jalkauttamisessa	77
5.5.2.	Alueelliset maanpuolustuskurssit YETTS:n jalkauttamisessa	78
5.5.3.	YETTS Puolustusvoimien ylemmän johdon kurseilla ja Maanpuolustuskorkeakoulun opetuksessa	79

<b>6.</b>	<b>STRATEGIAN JALKAUTUMINEN ORGANISAATIOISSA</b>	<b>81</b>
6.1.	Maavoimat	81
6.1.1.	YETTS sotilaslääneissä	81
6.1.2.	YETTS aluetoimistoissa	83
6.1.3.	Vapaaehtoinen maanpuolustus, maakuntajoukkojen kehittäminen ja case Nokian vesikriisi	86
6.2.	Ilmavoimat	89
6.2.1.	Valmiustehtävät korostuvat ilmavoimissa	89
6.2.2.	Case Luonnontuhot	90
6.3.	Merivoimat	92
6.3.1.	YETTS ei jalkaudu strategiana	92
6.3.2.	Case YETTS joukko-osastossa	94
<b>7.</b>	<b>STRATEGIAN JALKAUTUMINEN HENKILÖSTÖN OSALLISTAMISENA</b>	<b>97</b>
7.1.	Henkilöstön sitouttaminen strategiatyöhön	97
7.2.	Strategian jalkautuminen ja sen tehostaminen	98
7.3.	YETTS toteutuu virka-aputehtävissä ja kohteiden suojaamisessa	99
7.4.	Henkilöstö ei tunne YETT-strategiaa	100
<b>8.</b>	<b>DISKUSSIO</b>	<b>103</b>
8.1.	Johtopäätökset	103
8.2.	Luotettavuuden arviointi	107
8.3.	Jatkotutkimusesitykset	109
8.4.	Lopuksi	110

## **LÄHTEET**

# YHTEISKUNNAN ELINTÄRKEIDEN TOIMINTOJEN TURVAAMISEN STRATEGIAN 2006 JALKAUTUMINEN PUOLUSTUSHALLINNOSSA

## 1. JOHDANTO

*”Strategia ei saa olla itsetarkoitus, vaan ministeriöiden on se myös jalkautettava, toimittava sen mukaisesti. Tämä tarkoittaa myös resurssointia. Toimeenpanoa tulee seuraamaan ja sovittamaan yhteen turvallisuus- ja puolustusasiain komitea, yhteistoiminnassa ministeriöiden valmiuspäällikkökokouksen kanssa.[...]Tämä strategia tulee toimeenpantuna lisäämään merkittävästi meidän kaikkien turvallisuutta.”<sup>1</sup>*

*”Suunnittelujaksolla 2009 - 2013 Pääesikunta kehittää toimintaansa puolustusvoimien joint-esikuntana, jolla on lisäksi YETT-strategian ja puolustusvoimien tehtävien mukainen yhteistoimintakyky muun yhteiskunnan kanssa sekä hyvä toiminnallinen suhde ylempään hallintoviranomaiseen.”<sup>2</sup>*

### 1.1. Tutkimuksen taustaa

Strategioiden ja strategisten suunnitelmien toimeenpano ja jalkauttaminen on haasteellista mille tahansa organisaatiolle. Strategioita laaditaan, mutta niiden jalkauttamisessa organisaatioiden toimintaan on vaikeuksia, eikä sitä ole edes välttämättä suunniteltu. Pahimmassa tapauksessa strategiat ”jäivät pölyttymään Pääesikunnan kirjahyllyihin”<sup>3</sup>. Toisaalta hypoteesinomaisesti voidaan olettaa, että ”koska puolustushallinnolla ei ole strategista implementointijärjestelmää, strategiat eivät todennäköisesti myöskään voi jalkautua kunnolla”<sup>4</sup>:

*”Mutta ydinkysymyshän on se, että ohjataanko puolustusvoimissa oikeasti kuvaamallasi tavalla YETTS:n toimeenpanoa - mielestäni sitä ei tehdä virallisesti millään tasalla, eli ohjaus pitäisi tulla Pääesikunnasta Maavoimien esikuntaan, sieltä sotilaslääneihin jne. Ohjaus pitäisi olla kaikkien johtoportaiden toimintasuunnitelmissa, esimerkiksi nyt [vuonna 2011] vuosia 2012-2016 koskevissa vedoksissa, mutta en muista, että on mainittu*

<sup>1</sup> Puolustusministeri Seppo Kääriäinen YETT-strategian julkistamistilaisuudessa 23.11.2006.

<sup>2</sup> Pääesikunnan kanslian ak AE15831/2.9.2008 PÄÄESIKUNNAN PÄÄLLIKÖN LINJAUKSET (TOSU 2009 - 2013).

<sup>3</sup> Kenraaliluutnantti Hannu Herrasen tiedonanto sähköpostitse 8.2.2010. Tekijän hallussa. Herrasen mukaan Puolustusministeriön osastrategioiden laatiminen 2000-luvun alussa oli hallitsematonta, jolloin joka osasto tuotti omia strategioitaan ilman selkeätä koordinoitua. Saman ”strategiarynnäkö” toi esiin amiraali Juhani Kaskeala haastattelussa 28.1.2010. Nauhoite tekijän hallussa.

<sup>4</sup> Strategioiden implementoinnin haasteista puolustushallinnossa ks. esim: Laaksonen, Marko: Merkillinen strategia. Puolustushallinnon strategian semioottinen tarkastelu. Maanpuolustuskorkeakoulu, Johtamisen ja sotilaspedagogiikan laitos, Julkaisusarja 1, Tutkimuksia n:o 1. Edita, Helsinki 2009. Tekstissä oleva lainaus perustuu KTM Mika Aallon sähköpostitse 20.10.2010 kommentoimaan tutkimussuunnitelmaan. Toisaalta esimerkiksi Puolustusvoimien Henkilöstöstrategia 2005 (Hestra) sisältää toimenpideluettelon vuosille 2005-2009 strategian toimeenpanemiseksi.

*sanallakaan, ainakaan maavoimien toimintasuunnitelmassa, toivottavasti olen väärässä!”<sup>5</sup>*

Valtioneuvoston periaatepäätös *Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia* - joka julkaistiin 23.11.2006 - on poikkihallinnollinen strategia, jolla yhteensovitetaan<sup>6</sup> hallinnonalojen (ministeriöiden) varautumisvalmisteluja<sup>7</sup> kokonaismaanpuolustuksen<sup>8</sup> viitekehyksessä. Strategiassa on määrätty eri ministeriöille uhkamalleihin<sup>9</sup> perustuvat varautumisvelvoitteet. Puolustushallinnossa YETTS:n velvoitteiden toteuttaminen kuuluu Puolustusministeriölle (puolustuspoliittinen osasto ja resurssipoliittinen osasto). Käytännössä Pääesikunnan johdolla puolustusvoimien eri puolustushaarojen suorituskyvyillä vastataan YETTS:n hahmottelemiin sotilaallisiin uhkamalleihin<sup>10</sup>. Tästä nousee mielenkiintoinen kysymys siitä, nähdäänkö esimerkiksi puolustusvoimissa YETTS:n päämäärien olevan lähinnä puolustusvoimien toisen lakisäätteen tehtävän toteuttamista - muiden viranomaisten

<sup>5</sup> Teemahaastattelu 24.1.2011 (aluetuomiston päällikkö). Vrt. esim: Maavoimien esikunnan suunnitteluosaston ak ME40515/8.12.2008 MAAVOIMIEN ESIKUNNAN TOIMINTAKÄSKY 2009. Asiakirjassa ei mainita YETTS:a kertaakaan. Sen sijaan maavoimien tulostavoitteet vuosille 2009-2013 on järjestetty puolustusvoimien lakisäätteen tehtävien ryhmittelyn mukaisesti ja asiakirjassa on huomioitu Puolustusministeriön tulostavoitteet maavoimille: *”Maavoimien tulee kyetä puolustukseen koko valtakunnan alueella sekä sotilaallisten hyökkäysten ennaltaehkäisyyn ja torjumiseen muiden puolustushaarojen tukemana. Maavoimien joukkotuotanto- ja liikekannallepano-organisaation tulee mahdollistaa joukkojen joustava perustaminen tilanteen edellyttämässä laajuudessa.”*

<sup>6</sup> Kenttäohjesääntö, yleinen osa (KOYL 2007). Puolustusjärjestelmän toiminnan perusteet. Edita, Helsinki 2007, s. 108 - 109. Yhteensovittamisen päämääränä on viranomaisten sisäisten ja välisten sekä niiden ja muiden yhteiskunnan ja kansainvälisten toimijoiden toiminnan laadukas toteutus poistamalla päällekkäistä toimintaa, liittämällä toiminnot tarvittavilta osin yhdessä toimimaan kykeneviksi kokonaisuuksiksi sekä tunnistamalla yhteistoimintaan liittyvät toimenpiteet vaativat asiat ja määräämällä ne tehtäviksi. Päätökset yhteensovittamisesta tekee aina toimivaltainen viranomainen sen mukaisesti, mitä asiasta on säädetty tai määrätty. Yhteensovittaminen voi perustua säädöksiin ja määräyksiin, johtosuhteisiin, sopimuksiin tai yhteistyösuhteeseen. Yhteensovittamisesta vastaavan on varmistuttava, että asioiden käsittelyssä käytettävä terminologia on yhteisesti hyväksyttyä ja ymmärrettyä. Yhteensovittamisesta vastaavan johdolla sovitaan menettelytavat asioiden suunnittelusta, toimeenpanosta ja sen seurannasta sekä mahdollisesti tarvittavasta harjoittelusta. Yhteensovittaminen on sama kuin koordinoiminen.

<sup>7</sup> Valtioneuvoston periaatepäätös yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisesta 23.11.2006 (YETTS 2006), s. 73 ja KOYL 2007, s. 108. Varautumisella tarkoitetaan toimenpiteitä, joilla varmistetaan tehtävien mahdollisimman häiriötön hoitaminen kaikissa turvallisuustilanteissa. Näitä toimenpiteitä ovat muun muassa valmiussuunnittelu, etukäteisvalmistelut sekä valmiusharjoitukset.

<sup>8</sup> YETTS 2006, s. 70 ja KOYL 2007, s. 98 - 99. Kokonaismaanpuolustuksella tarkoitetaan kaikkia sotilaallisia ja siviilialojen toimia, joilla turvataan turvallisuuspolitiikan päämäärien mukaisesti Suomen valtiollinen itsenäisyys, sekä kansalaisten elinmahdollisuudet ja turvallisuus ulkoista, valtioiden aiheuttamaa tai muuta uhkaa vastaan. Kokonaismaanpuolustuksen yhteensovittaminen tarkoittaa julkisen sektorin eli valtioneuvoston, valtion viranomaisten ja kuntien sekä yksityisen sektorin toimenpiteiden ja kansalaisten vapaaehtoisen toiminnan yhteensovittamista yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen ylläpitämiseksi kaikissa tilanteissa.

<sup>9</sup> YETTS 2006, s. 73 ja KOYL 2007, s. 107. Uhkamalli on yleisellä tasolla oleva kuvaus turvallisuusympäristön häiriöistä, jotka toteutuessaan mahdollisesti vaikuttavat valtiolliseen itsenäisyyteen sekä kansalaisten elinmahdollisuuksiin ja turvallisuuteen. Uhkamallissa esitetään uhkan luonteen mukaisesti sen vaikutusmekanismi, lähde, kohde ja vaikutus kohteessa, todennäköisyys sekä luetellaan uhkamalliin kuuluvat vakavimmat erityistilanteet. Uhkamalleilla yhtenäistetään viranomaisten ja muiden tahojen suunnittelua. Uhkamallit täsmennetään kullakin hallinnonalalla ja toimialalla varautumisen valmisteluita varten laadittavissa arvioissa.

<sup>10</sup> KOYL 2007, s. 26 - 27. Sotilaallisen maanpuolustuksen suunnittelussa käytettävät uhkamallit ovat poliittinen, taloudellinen ja sotilaallinen painostus, johon voi liittyä sotilaallisella voimalla uhkaaminen sekä sen rajoitettu käyttö ja sotilaallisen voiman käyttö, joka voi olla strateginen isku tai strategisella iskulla alkava hyökkäys alueiden valtaamiseksi. Puolustussuunnittelussa varaudutaan yhteistoiminnassa muiden viranomaisten kanssa estämään tai rajoittamaan myös epäsymmetristen keinojen käyttö yhteiskuntaa vastaan.

tukemista - vaikka YETTS:n päämäärien toteuttaminen asettaa vaatimuksia kaikkien puolustusvoimien lakisäätöiden tehtävien hoitamiselle. Huomiotta ei voida jättää YETTS:n suhdetta muihin puolustushallinnon toimintaa ohjaaviin asiakirjoihin, kuten turvallisuus- ja puolustuspoliittisiin selontekoihin ja Puolustusministeriön strategiaan 2025, koska YETTS ei ole ainoa puolustushallintoa ja puolustusvoimia strategisesti ohjaava asiakirja:

*”Kyllä YETTS on yksi keskeisimmistä dokumenteista, eikä pelkästään juhlapuheissa. Jos puolustusvoimien näkökulmasta puhutaan selonteosta ja sen vaikuttavuudesta, niin melkein seuraavana puhutaan YETT-strategiasta. Tai nyt [vuonna 2011] tietysti Yhteiskunnan turvallisuusstrategian vaikuttavuudesta.”<sup>11</sup>*

Pääesikunnassa palvelleen upseerin näkökulmasta YETTS:n jalkauttaminen on sidottu Puolustusministeriön tulosohejaukseen, joista strategian velvoitteet on johdettu edelleen puolustusvoimien tulosohejusasiakirjoihin:

*”YETTS:a on kuitenkin johdonmukaisesti yritetty jalkauttaa läpi puolustusvoimien organisaation. YETTS:n velvoitteet näkyvät Puolustusministeriön toiminta- ja taloussuunnitelmista (vuosien 2007 - 2010 tulosohejusasiakirjat), joista ne on jalkautettu puolustusvoimien vastaaviin asiakirjoihin ja niistä edelleen alaspäin joukko-osastotasalle saakka. YETTS:n perusteella on laadittu Pääesikunnan suunnitteluosaston pysyväisasiakirja, jossa on ohjeistettu puolustusvoimien laajamittaisen virka-avun antaminen muille viranomaisille. Mainitun pysyväisasiakirjan perusteella on tarkennettu sotilaslääniä roolia virka-avun antamisesta koordinoivana johtoportaana ja sotilaslääniä kenttäjohtamiskykyä on kehitetty viime vuosina. Käytännön esimerkkinä puolustusvoimien uusien suorituskykyjen nopeasta käyttöönotosta YETTS-hengessä on NH90 -helikopterien käyttäminen virka-aputehtäviin. YETTS:n mukaisesti Pääesikunta on osallistunut myös Sisäasiainministeriön johtamaan Kansallisen Terrorismin Torjunnan Strategian valmisteluun ja puolustusvoimien osallistumisvelvoitetta kyseiseen toimintaan on vahvennettu uudessa strategiassa.”<sup>12</sup>*

Kuitenkin erään aluetoimiston päällikön näkemyksen mukaan YETT-strategia ei ole jalkautunut puolustusvoimissa yhtä hyvin kuin muissa strategiaa jalkauttavissa

<sup>11</sup> Lippueamiraali Kari Takasen haastattelu 27.1.2011. Nauhoite tekijän hallussa.

<sup>12</sup> Eversti Pekka Toverin tiedonanto sähköpostitse 1.10.2010. Tekijän hallussa. Pääesikunnan suunnitteluosaston ak PVOPO D 3.7: PUOLUSTUSVOIMIEN TUKI MUILLE VIRANOMAISILLE (1.3.2009). Myös tarkennukset teemahaastatteluun 1.7.2011 (aluetoimiston päällikkö): *”Normaalioloissa ja normaaliolojen häiriötilanteissa pääasiassa annettava alueellinen virka-apu on alemmalla tasolla kuin YETTS. Painopiste on tällöin alue- ja paikallishallintotason yhteistoiminnassa. Maakunnissa on omia valmiustoimikuntia. Puolustusvoimien edustajana on yleensä aluetoimiston päällikkö. Valmiustoimikunta (yleensä vastuu poliisilla) perustaa häiriötilanteessa johtokeskuksen, jossa puolustusvoimien edustaja koordinoi virka-apua. Viranomaisten yhteistoiminta eri tilanteissa oli hyvin sovittu ja kirjattu lääninhallitusten aikana. Tällä hetkellä asia lienee vaiheessa AVI:en ja ELY:en kanssa.”*



organisaatioissa. Tästä huolimatta edellytykset strategian onnistuneeseen jalkauttamiseen puolustusvoimissa ovat olemassa:

*”Tutkimusaiheesi on hyvä, vaikka aika haastava, ainakin kun ottaa huomioon, ettei YETTS:n jalkauttaminen ole mielestäni mennyt meidän organisaation läpi kuten ehkä monella muulla on, esimerkiksi aluehallintovirastot ja pelastuslaitokset. Onneksi tietämys strategiasta on kuitenkin suhteellisen hyvä myös joukkojen avainhenkilöstöllä. Joten jos halua on ja saadaan vähän paremmin ylempien johtoportaitten ohjausta, niin hyvä tulee.”<sup>13</sup>*

Puolustusvoimissa käynnistettiin vuonna 2006 Maanpuolustuskorkeakoulun johtama strategisen johtamisen tutkimushanke, jonka tavoitteena oli selvittää puolustusvoimien rauhan ajan strategista johtamista. Tutkimushankkeen loppuraportti jätettiin Pääesikuntaan keväällä 2009. Sen perusteella Maanpuolustuskorkeakoulun Johtamisen laitoksella on laadittu artikkelikokoelma *Strategian jäljillä*<sup>14</sup>. Strategisen johtamisen tutkimushankkeen aikana strategioiden jalkauttaminen osoittautui ongelmalliseksi myös puolustusvoimien kontekstissa, joten jatkotutkimushanke kohdistettiin strategioiden jalkauttamiseen ja strategiatyöhön. Tämän tutkimushankkeen tuloksista julkaistiin lokakuussa 2010 artikkelikokoelma *Strategia käytäntönä - Johdatus jalkautuksen tutkimukseen*<sup>15</sup>.

Strategioiden jalkauttamisen tutkimushankkeen tavoitteina olivat strategian hahmottaminen sosiaalisena käytäntönä Strategy as Practise -viitekehyksessä ja strategiatyön parempi hahmottaminen. Tutkimuksessa ilmeni, että strategiaa käytännössä ”tehdään organisaatiossa”, mutta strategia ei niinkään ole jotain, mitä organisaatiolla on. Toisen keskeisen tutkimustuloksen mukaan strategiaa ei tule tarkastella vain ylimmän johdon näkökulmasta. Edelleen tutkimuksen kohteeksi tulisi ottaa kaikki strategiatyöhön liittyvä toiminta sekä strategin ja organisaattorin toimenkuvien tutkiminen. Tutkimushanke suositteli jatkamaan strategiatyön ja strategioiden jalkauttamisen ongelmakohtien tutkimista puolustusvoimissa ja puolustushallinnossa.<sup>16</sup> Tutkimuksen jatkohankkeessa (alkanee vuonna 2011) on suunniteltu tarkasteltavan, miten ylimmän tason strategiset suunnitelmat välittyvät organisaatiohierarkian alemmille tasoille ja soveltuuko puolustusvoimakontekstiin Strategy as Practise -viitekehukseen liittyvä diskursiivinen näkemys siitä, miten kaikki organisaatiossa osallistuvat

<sup>13</sup> Teemahaastattelu 24.1.2011 (aluetuimiston päällikkö).

<sup>14</sup> Terho, Sampo (toim.): *Strategian jäljillä*. Maanpuolustuskorkeakoulu, Johtamisen ja sotilaspedagogiikan laitos, Julkaisusarja 2, Artikkelikokoelmat n:o 1, Edita, Helsinki 2009.

<sup>15</sup> Kolttola, Eeva; Westling, Jouni ja Huhtinen Aki-Mauri (toim.): *Strategia käytäntönä - Johdatus jalkautuksen tutkimukseen*. Maanpuolustuskorkeakoulu, Johtamisen ja sotilaspedagogiikan laitos, Julkaisusarja 3/2010, Edita, Helsinki 2010.

<sup>16</sup> Jouni Westlingin esitelmä Strategioiden jalkauttamisen tutkimushankkeesta Maanpuolustuksen tieteellisen neuvottelukunnan (MATINE) tutkimusseminaarissa 19.11.2009.

strategian luomiseen. Jatkohankkeen tarkoituksena on tehdä näkyväksi strategiatyön eri tasojen toimintaa ja päästä kiinni siihen, mitä strategiatyö ja strategian toteuttaminen konkreettisesti puolustusvoimissa on.<sup>17</sup> Tämä tutkimus on osaltaan etsinyt vastauksia näihin kysymyksiin.

Tutkimuksen kohdestrategiaksi päädyttiin valitsemaan vuoden 2006 Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia. Alun perin tarkoituksena oli tutkia puolustusvoimien strategisen suunnittelun vaikuttavuutta, mutta asiassa havaittiin monia haasteita. Ensinnäkin puolustusvoimien strateginen suunnittelu on salassapitomääräysten alaista, toiseksi ”vaikuttavuuden” käsitelmääritys on - jos ei mahdotonta - niin vähintään oman tutkimuksensa arvoinen. Strategian vaikuttavuuden arvioinnin haasteet on kohdattu tätäkin tutkimusta laadittaessa; tutkimushaastattelujen perusteella strategian vaikuttavuuden mittaaminen on haasteellista myös puolustushallinnossa.

YETTS 2006 valittiin tutkimuksen kohdestrategiaksi sotilaallisen nopean päätöksenteon jälkeen. Tutkimuksen käytännön toteuttamisen kannalta YETTS:n todettiin olevan riittävän laajavaikutteinen, jolloin tutkijan käsityksen mukaan strategian jalkautumisesta olisi löydettävissä jälkiä riittävästi. Toisaalta haluttiin, että strategian julkaisusta olisi kulunut riittävän kauan aikaa, jolloin myös strategialla olisi ollut riittävästi aikaa jalkautua. Edelleen samanaikaisesti käynnissä ollut YETTS:n päivitystyö, jonka tuloksena julkaistiin Yhteiskunnan turvallisuusstrategia<sup>18</sup> joulukuussa 2010, antoi lisäpontta asian tutkimiseen.

## 1.2. Tutkimustehtävä ja tutkimuksen rajauksia

Tutkimuksen tarkoituksena on selvittää, **miten vuoden 2006 Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia on jalkautunut puolustushallinnossa strategian sisällön ja strategian toimeenpanon osalta.**

Tutkimustehtävän ratkaisemiseksi on johdettu seuraavat alatutkimusongelmat:

1. Miten YETTS 2006 on jalkautunut strategisina linjauksina?
2. Miten YETTS 2006 on jalkautunut käytännön toimenpiteinä?

<sup>17</sup> Strategioiden jalkauttaminen puolustusvoimien hallinnon muutoksessa. Maanpuolustuksen tieteellisen neuvottelukunnan tiivistelmäraportti 2010/783.

<sup>18</sup> Yhteiskunnan turvallisuusstrategia. Valtioneuvoston periaatepäätös 16.12.2010.

3. Miten YETTS 2006 on jalkautunut puolustushaaroissa, sotilasläänien esikunnissa ja aluetoimistoissa?
4. Miten YETTS 2006 on jalkautunut henkilöstön osallistamisena ja miten henkilöstöä osallistetaan strategiaproessiin?

Tutkimusraportin toisessa luvussa kuvaillaan strategisen johtamisen käsitteen monitahoisuutta ja virallista määrittelemättömyyttä puolustushallinnossa, esitetään tutkimuksen teoreettiset lähtökohdat, luodaan sisältöä strategian jalkautumisen käsitteelle puolustushallinnossa sekä määritellään, miten ymmärretään strategian jalkautuminen. Kolmas luku kuvailee Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategiaa *strategian johtamisen* näkökulmasta. Ensimmäiseen alatutkimusongelmaan vastataan neljännessä luvussa ja toiseen alatutkimusongelmaan viidennessä luvussa. Kolmanteen alatutkimusongelmaan vastataan tutkimusraportin kuudennessa luvussa ja neljänteen alatutkimusongelmaan seitsemännessä luvussa. Diskussiossa kootaan ja arvioidaan tutkimusongelmien ratkaisut, pohditaan tutkimuksen luotettavuutta sekä esitetään jatkotutkimusaiheita. Tutkimusraportti on jäsenneilty tutkimuskysymyksittäin ja teemoittain eteneväksi, poikkeuksena kuudes luku, joka noudattaa puolustusvoimien organisaation mukaista jäsentelyä. Kuudennessa luvussa kuvataan myös Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategiaan liittyviä tapauksia, joiden avulla täydennetään kuvaa YETTS:n jalkautumisesta puolustushaarojen toiminnassa. Tutkimusraportin toinen luku muodostaa tutkimuksen teoreettisen osuuden ja luvut kolmesta seitsemään empiirisen osuuden. Teoreettinen osuus on rakennettu mahdollisimman pragmaattiseksi, ja tavoitteena on käytännönläheisin esimerkein kuvata strategista johtamista puolustushallinnon ja puolustusvoimien kontekstissa.

Strateginen viestintä on nykyisin puolustusvoimissakin huomattavan kiinnostuksen kohteena ja se mielletään strategisen johtamisen välineeksi<sup>19</sup>, mutta tämän tutkimuksen painopisteenä ei ole selvittää vuoden 2006 YETTS:n strategiaviestinnällistä jalkautumista. Tähän vastaa Jami Virran samanaikaisesti yleisesikuntaupseerikurssilla laatima diplomityö.

---

<sup>19</sup> Ilkko, Mikko: Viestintä on strategisen johtamisen väline. Puolustusvoimien entisen viestintäpäällikön Ossi Kervisen haastattelu. Ruotuväki 1/2011. Kervisen mukaan puolustusvoimien viestintästrategia vuodelta 2004 on pääosin jalkautettu, mutta viestintää ei vielä täysin ole mielletty johtamisen välineeksi: *”Jälkikäteen tapahtuvasta tiedottamisesta tulisi siirtyä ennakoitiin strategisen viestinnän tavoin. Tarkoitan sitä johdon viestintää, joka liittyy puolustusvoimien tavoitelaan ja kehitysohjelmiin. Näistä kansalaisten mielestäni olisi saatava nykyistä paremmin tietoa.”* Lähdekritiittisesti lukien ajatukset lienevät kannatettavia, mutta on ymmärrettävä, että suurin osa puolustusvoimien tavoitelaan ja kehitysohjelmiin liittyvistä seikoista ovat turvaluokiteltuja ja salassa pidettäviä. Strategisen viestinnän käyttäminen puolustusvoimien ”strategioiden” jalkauttamisessa on siten haasteellista. Kenraalimajuri Mika Peltosen mukaan puolustusvoimissa on harkittava, mitä asiakokonaisuuksia suunnittelun eri vaiheissa viestitään, mutta YETTS:n ollessa julkinen asiakirja, sen sisäinen viestintä henkilöstölle on mahdollista.

Maanpuolustuskorkeakoulun Strategian laitoksella on KOMET-hankkeeseen liittyen kehitetty YETT-monitori. Tietokoneohjelmointiin perustuvan monitorin avulla internet-uutisoinnista seulotaan YETTS:an liittyvä uutisointi. Monitori liittyy uutisoinnin ministeriöiden YETTS-vastuualueisiin, YETTS:n uhkamalleihin ja erityistilanteisiin. Puolustusministeriön vastuualuetta on koskenut vuodesta 2005 alkaen monitoroituna vain muutama uutinen, useimmissa monitorin uutisvirrasta löytämissä YETT-tapauksissa hieman yllättäen joko vastuuministeriönä tai tukevana ministeriönä on ollut Maa- ja metsätalousministeriö.<sup>20</sup>

Huolimatta siitä, että YETTS 2006 annettiin jo 23.11.2006, tutkimuksessa ei huomioida 1.1.2008 voimaan astuneen puolustusvoimien rauhan ajan johtamis- ja hallintojärjestelmän muutosta (JOHA 2008). Tutkimuksessa ei siis erotella JOHA 2008:aa edeltävää tai sen jälkeistä aikaa, vaan tutkimus kohdistuu nykyiseen puolustusvoimien organisaatioon. Kyseisessä puolustusvoimien rauhan ajan johtamis- ja hallintojärjestelmän uudistuksessa perustettiin Maavoimien esikunta (esikunnan runko oli ollut olemassa jo aiemmin) sekä nykymuotoiset neljä sotilasläänää ja aluetoimistot. Esimerkiksi Puolustusministeriön YETTS:n toimeenpanon seurannassa kesällä 2008 ei juurikaan huomioitu JOHA 2008:n vaikutuksia YETTS:n toimeenpanoon. Käytännössä Pääesikunta selvitti JOHA 2008:aan liittyen keskushallintotason vastuut viranomaisten välisessä yhteistoiminnassa. JOHA 2008:n muutosten mukaisesti tuli myös selvittää ”*puolustushaarojen ja eri viranomaisten välinen yhteistoiminta, vastuut ja rajapinnat erityisesti alueellisella ja paikallisella tasolla*”. Pääesikunnan tehtävänä oli ”*ohjeistaa operatiivisilla käskyillä viranomaisten tukemisen ja virka-avun antaminen vastaamaan JOHA 2008:aa ja uusia lakeja*”.<sup>21</sup> Tutkimuksessa ei myöskään tutkita YETTS:n jalkautumista liiketaloudellisessa tai sotatieteellisessä - clausewitziläisessä - merkityksessä.

### **1.3. Aikaisempi tutkimus ja kirjallisuuskatsaus**

Aikaisempaan tutkimukseen ja kirjallisuuteen perehtymisellä on useita tavoitteita. Sen lisäksi, että ne ovat tutkimuksen lähteitä, niiden muodostaman kuvan avulla asemoidaan tutkittava ilmiö tutkimuskenttään sekä tuetaan tutkimuskysymysten asettelua. Aiempaan tutkimukseen ja kirjallisuuteen perehtyminen on luokiteltavissa kolmeen pääryhmään: yhteiskunnan

<sup>20</sup> TKT Antti Sillanpään tiedonanto 10.9.2010. Keskustelu ja YETT-monitorin esittely. Muistiinpanot tekijän hallussa.

<sup>21</sup> Puolustusministeriön puolustuspoliittisen osaston ak 1039/50.03.01/2008, FI. PLM.2008-332, 30.6.2008. YHTEISKUNNAN ELINTÄRKEIDEN TOIMINTOJEN TURVAAMISEN STRATEGIAN TOIMEENPANO PUOLUSTUSMINISTERIÖN HALLINNONALALLA - RAPORTOINTI.

elintärkeiden toimintojen turvaamista käsitteleviin tutkimuksiin, puolustushallintoa ja puolustusvoimia käsittelevään strategiatutkimukseen sekä yleiseen strategista johtamista käsittelevään kirjallisuuteen. Käsitteisiin strategia, strateginen johtaminen ja strategian jalkauttaminen on perehdytty tutustumalla tutkimuksiin ja kirjallisuuteen.

Strategista johtamista käsittelevää kirjallisuutta on lähes määrättömästi ja sitä kirjoitetaan koko ajan lisää, mikä muodostaa haasteen strategisen johtamisen historian kuvaamiselle<sup>22</sup>. Strateginen johtaminen on kehittynyt liike-elämässä, monialaisen tutkimuksen ja strategisen johtamisen konsulttien toimesta<sup>23</sup>.

Puolustushallinnossa strategista johtamista on tutkittu 1990-luvun lopulta alkaen. Uranuurtajana on ollut Marco Krogars, joka on vuosituhanen vaihteessa julkaissut useita puolustushallinnon strategiseen johtamiseen ja sotilasorganisaation muutokseen liittyviä teoksia.<sup>24</sup>

Puolustushallinnossa väitöskirjoja strategista johtamista ja YETTS:a lähellä olevasta aiheesta ovat tehneet vallantutkimuksen näkökulmasta Ilkka Puukka, semiotiikan näkökulmasta Marko Laaksonen sekä operatiivis-taktisesta puolustusvoimien viranomaisyhteistyön näkökulmasta Vesa Valtonen<sup>25</sup>. Vuoden 2011 aikana valmistuneen Mika Aallon väitöskirja *Puolustusvoimat strategialähtöisenä organisaationa*. Marko Laaksosen vielä tuore väitöstutkimus on avannut

---

<sup>22</sup> Juuti, Pauli ja Luoma, Mikko: Strateginen johtaminen - miten vastata kompleksisen ja postmodernin ajan haasteisiin. Otava, Keuruu 2009, s. 25: ”Varsin lujasti strategiakäsite istuu nykypäivän johtamissanastossa. Erään arvion mukaan pelkästään englanninkielisen kirjallisuuden maailmassa ilmestyy vuosittain yli kymmentuhatta itsenäistä teosta (kirjaa ja artikkelia), joiden otsikossa esiintyy sana strategy. Pelkästään yhden vuoden tuotantoon sisältyy siis enemmän strategiatarinaa kuin kukaan voi omaksua elämänsä aikana. Tämän lisäksi tulee tietysti ottaa huomioon kaikki se ”strategiakirjallisuus”, jota yksittäiset organisaatiot tuottavat. Näiden sivujen, huoneentaulujen tai PowerPoint-tiedostojen määrää ei tietävästi kukaan ole uskaltanut arvioida”. Tämän tutkimuksen alkuvaiheessa selvitettiin bibliometrisellä tiluatioanalyysillä aihepiiriin tutkimuskirjallisuutta. Esimerkiksi hakusana ”strategy implementation” antoi äärettömän verkoston englanninkielistä tutkimusta. Situaatioanalyysillä kyetään tietokantahauilla löytämään eniten viitatu lähteet. Bibliometriaa voidaan käyttää jo sinänsä tutkimusmenetelmänä tai sen avulla voidaan laatia tutkimukseen kirjallisuuskatsaus. Tässä tutkimuksessa ei ole käytetty bibliometriaa, koska tutkimuksen teoreettinen osuus ja empiirinen aineisto haluttiin pitää mahdollisimman käytännönläheisesti puolustushallinnon kontekstissa, eikä bibliometria mahdollista puolustushallintoa koskevan strategiakirjallisuuden etsimistä.

<sup>23</sup> Sama, s. 14.

<sup>24</sup> Krogars, Marco ja Ojala, Jukka (toim.): Strateginen johtaminen sotilasorganisaatiossa, Maanpuolustuskorkeakoulu, Johtamisen laitos, Julkaisusarja 2, Artikkelikokoelmat n:o 1, Helsinki 1999; Krogars, Marco: Muutoksen suunta. Näkökulmia puolustushallinnon strategisen johtamisen ajankohtaisiin haasteisiin. Maanpuolustuskorkeakoulu, Johtamisen laitos, Julkaisusarja 2, Artikkelikokoelmat n:o 5, Helsinki 2000.

<sup>25</sup> Puukka, Ilkka: Valtapelit hallinnossa. Tapaustutkimus sotilaskulttuurin puolustuksesta puolustushallinnon uudistamisessa. Kustannus OY Suomen Mies. Tampere 2005; Laaksonen, Marko: Merkillinen strategia. Puolustushallinnon strategian semioottinen tarkastelu. Maanpuolustuskorkeakoulu, Johtamisen ja sotilaspedagogiikan laitos, Julkaisusarja 1, Tutkimuksia n:o 1. Edita, Helsinki 2009; Valtonen, Vesa: Turvallisuustoimijoiden yhteistyö operatiivis-taktisesta näkökulmasta. Maanpuolustuskorkeakoulu, Taktiikan laitos, Julkaisusarja 1, n:o 3/2010. Edita, Helsinki 2010.

näkökulmia puolustushallinnon strategisen johtamisen haasteisiin ja erityisesti teoreettisiin perusteisiin. Laaksonen esittääkin jatkotutkimushaasteen:

*”Itse [strategian] käsitteen lisäksi olisi arvokasta tutkia strategista johtamista sen arkikäytäntöjen tasolla ja jatkaa vastausten etsimistä siihen, mitä strateginen johtaminen puolustushallinnossa oikeastaan on. Strategian jalkautuminen tai muutoksen johtaminen puolustushallinnossa ylipäänsä olisi tutkimuksen väärä: merkitysten kannalta tietämisen arvoista olisi erityisesti strategian sisältö arkipäivän toiminnassa. Edellä mainittua näkökulmaa olisi syytä laajentaa strategisten suunnittelijoiden lisäksi strategisiin päätöksentekijöihin sekä lisäksi operatiiviselle ja taktiselle tasolle. Tällainen tutkimus tosin saattaa olla salattavuussyistä hankalasti toteutettavissa.”<sup>26</sup>*

Maanpuolustuskorkeakoulun yleisesikuntaupseerikursseilla on laadittu puolustusvoimien strategista johtamista ja erityisesti sen käytäntöön soveltamista käsitteleviä diplomitöitä. Yleisesikuntaupseerikursseilla on myös tutkittu puolustusvoimien viranomaisyhteistyötä.<sup>27</sup> Jyri Raitasalo muodostaa diplomityössään suomalaisen sodan kuvan analyysistä neljä Suomen puolustusjärjestelmän kehittämiseen kylmän sodan jälkeisellä ajalla vaikuttavaa tekijää; Raitasalon nimeämät diskurssit ovat aluepuolustusota, kriisinhallintasota, YETT-sota ja teknosota. YETT-sodan diskurssin kehittyminen liittyy erityisesti suomalaisen aluepuolustusjärjestelmän painotusten muuttumiseen maa-alueen puolustamisesta yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen ja kohteiden suuntaan. YETT-sodan diskurssin vahvistuminen 1990-luvun loppupuolelta alkaen on merkinnyt kasvavaa tarvetta kehittää puolustusvoimien sisäisen turvallisuuden agenda viranomaisyhteistyön lisääntyminen mukaan lukien. Mikko Villikari asettaa diplomityössään hypoteesin, ettei puolustusvoimien turvallisuustoiminnan strategia ole jalkautunut merivoimien laivastojoukkoihin niin, kuin sen strategiana, joko liiketaloudellisena tai perinteisenä strategiana, olisi pitänyt. Hänen keskeisin tutkimustuloksensa on, että puolustusvoimien turvallisuustoiminnan strategian jalkautuminen merivoimien laivastojoukoissa on kesken. Tutkimuksessa ei pyritä selvittämään strategian jalkautumista puolustusvoimien linjaesikunta-organisaation mukaisesti vaan organisaatio- ja turvallisuuskulttuuria mukailen. Anssi Munkin diplomityön strategiaperustana on YETTS

<sup>26</sup> Laaksonen (2009), s. 173.

<sup>27</sup> Kangaste, Misa: Puolustusvoimien organisaatioiden valmiudet ja rajoitukset Balanced Scorecardin hyödyntämiseen. Maanpuolustuskorkeakoulu, Johtamisen laitos, Julkaisusarja 1, Tutkimuksia n:o 23, Helsinki 2002; Laaksonen, Marko: Luottamus hyvä, valvonta paras? Puolustusvoimien organisaatiokulttuuri kumppanuushaasteen edessä. Maanpuolustuskorkeakoulu, Johtamisen laitos, Julkaisusarja 1, Tutkimuksia n:o 28, Helsinki 2004; Raitasalo, Jyri: Kansainvälisen turvallisuusympäristön muutoksen Suomen puolustusjärjestelmän kehittämiseksi aiheuttamat haasteet kylmän sodan jälkeisellä ajalla. Maanpuolustuskorkeakoulun yleisesikuntaupseerikurssin diplomityö Y2479, 2007; Villikari, Mikko: Puolustusvoimien turvallisuustoiminnan strategian toteutuminen merivoimissa. Maanpuolustuskorkeakoulun yleisesikuntaupseerikurssin diplomityö Y2484, 2007; Munkki, Anssi: Merivoimat ja viranomaisten tukeminen 2030. Maanpuolustuskorkeakoulun yleisesikuntaupseerikurssin diplomityö Y2510, 2009.

2006 ja hän osoittaa diplomityössään skenaario- ja delfoi-menetelmiä käyttäen merivoimien keskeiset suorituskyvyt, joilla merivoimat tukee muita viranomaisia nyt ja tulevaisuudessa.

Puolustushallinnon ja puolustusvoimien organisaatiokulttuuria ja sen vaikutuksia strategiseen johtamiseen on tutkittu kohtuullisen kattavasti ja organisaatiokulttuuria on ainakin sivuttu useissa tutkimuksissa.<sup>28</sup> Yleisesikuntaupseerikurssien strategisen johtamisen opetukseen liittyen on julkaistu Hannu Räsänen toimittamat artikkelikokoelmat<sup>29</sup>. Nämä koostuvat oppilasupseereiden seminaaritutkimuksina kirjoittamista artikkeleista. Artikkelikokoelmissa strategista johtamista on lähestytty monipuolisesti esimerkiksi operaatiotaidon ja taktiikan, komentajuuden ja rauhan ajan hallinnon näkökulmista.

Maanpuolustuskorkeakoulun esipuseerikursseilla on strategista johtamista tutkittu muutamissa tutkielmissa, joiden avulla on pyritty edelleen perehtymään tutkimusaiheeseen ja erityisesti tutustumaan strategisen johtamisen käsittemäärittelyihin<sup>30</sup>. Jami Virran tutkielmassa lähestytään diskurssianalyysin keinoin vuoden 2006 YETTS:n strategiaviestinnällistä jalkautumista. Tutkimuksessa pohditaan YETTS:n kaltaisten strategiatekstien tuottamisprosessia ja osoitetaan, että vuoden 2006 YETTS on strategiaviestinnällisesti jalkautunut hyvin vaihtelevasti eri hallinnonaloille. Jussi Ylimartimon tutkielmassa puolustusvoimien strategista johtamista lähestytään strategisen suunnittelun näkökulmasta. Tutkielmassa osoitetaan keskeiset tekijät siirryttäessä pitkän tähtäyksen suunnittelusta strategiseen suunnitteluun puolustusvoimissa sekä kuvaillaan Puolustusministeriön strategisen suunnittelun käynnistämistä ja yhteyksiä puolustusvoimien strategiseen suunnitteluun. Tutkielmassa osoitetaan, että julkishallinnossa kulloinkin vallalla olleet johtamisparadigmat ovat jalkautuneet puolustusvoimiin vaihtelevasti. Näistä ainoastaan tulosjohtaminen otettiin käyttöön puolustusvoimissa ja New Public Management -ajattelun jalkautuminen puolustusvoimiin on ollut lähes olematonta:

<sup>28</sup> Krogars, Marco: Sotilasorganisaatio muutoksessa. Maanpuolustuskorkeakoulu, Johtamisen laitos, Julkaisusarja 1, Tutkimuksia n:o 7, Helsinki 1998. Ks. myös Kangasteen, Laaksosen (2004) ja Villikarin diplomityöt.

<sup>29</sup> Räsänen, Hannu (toim.) Strateginen ajattelu puolustushallinnossa - näkökulmia uusiin uhkiin ja kokonaisturvallisuuden käsitteeseen. Maanpuolustuskorkeakoulu, Johtamisen laitos, Julkaisusarja 2, Artikkelikokoelmat n:o 6, Helsinki 2001; Räsänen, Hannu (toim.) Strateginen osaaminen puolustushallinnossa - näkökulmia strategisen osaamisen käsitteeseen, tasoon ja tarpeeseen. Maanpuolustuskorkeakoulu, Johtamisen laitos, Julkaisusarja 2, Artikkelikokoelmat n:o 10, Helsinki 2003.

<sup>30</sup> Tapanainen, Kari: Strategisen johtamisen ja TRSS-prosessin rajapinta ja sen haasteet, Maanpuolustuskorkeakoulun esipuseerikurssin tutkielma E3868, 2008; Virta, Jami: Strategiat diskurssianalyttisesti tarkasteltuna - tapaus yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia, Maanpuolustuskorkeakoulun esipuseerikurssin tutkielma E3960, 2009; Ylimartimo, Jussi: Pitkän tähtäyksen suunnittelusta strategiseen suunnitteluun puolustusvoimissa, Maanpuolustuskorkeakoulun esipuseerikurssin tutkielma E4060, 2010.

*”1990-luvulla julkishallinnossa yleistyneitä johtamismalleja puolustusvoimiin tuli erityisesti Puolustusministeriön kautta. Puolustusvoimissa otettiin käyttöön tulosjohtaminen. Muiden johtamismallien soveltuminen puolustusvoimien käyttöön oli epäselvää. Yhtenä perusteena kenraali Hägglundin mukaan oli, että valtionhallinto on olemassa tätä hetkeä varten, puolustusvoimat taas sodan varalle. Rauhan ajan näkökohdat eivät saa vaarantaa tätä päätehtävää.”<sup>31</sup>*

Maanpuolustuskorkeakoulun strategisen johtamisen tutkimushankkeessa on tuotettu taustaselvityksiä strategisesta johtamisesta eri näkökulmista tutkimushankkeen loppuraporttia varten. Nämä taustaselvitykset ja loppuraportti ovat olleet tutkimuksen käytössä.<sup>32</sup> Maanpuolustuskorkeakoulussa on laadittu vuoden 2010 aikana myös kaksi erillistä tutkimusraporttia suomalaisesta sotilasjohtamisesta<sup>33</sup>.

Julkishallinnon ja liike-elämän osalta Mika Kamensky, Pauli Juuti, Mikko Kosonen ja Timo Silen ovat julkaisseet strategisen johtamisen perusteoksia<sup>34</sup>. Viime vuosina laajentuneena tutkimuskohteena on ollut strateginen kumppanuus ja sen vaikutukset puolustushallinnossa<sup>35</sup>.

Johtamisoppien vaikutuksia ja johtamisoppien jalkautumista liike-elämään ja julkishallintoon eri valtioissa ja organisaatioissa ovat tutkineet Hannele Seeck ja Minna Tiili<sup>36</sup>. Seeckin tutkimuksessa korostuu liikkeenjohdollinen - tayloristinen - näkökulma. Tiilin väitöskirjatutkimuksessa tarkastellaan ministereiden roolia valtionhallinnon strategisessa ohjauksessa. Hänen lähtökohtanaan on New Public Management (NPM, vapaasti suomennettuna ”uusi julkisjohtaminen”) -uudistuksen käyttöönotto valtiohallinnossa. Tiilin tutkimuksen mukaan strateginen johtaminen suomalaisessa julkishallinnossa on peräisin toisesta 1990-luvulla julkishallinnossa, myös puolustusvoimissa, laajasti käyttöönotetusta johtamisopista - tulosjohtamisesta (management by results).

<sup>31</sup> Ylimartimo (2010), s. 30. Sitaatti perustuu kenraali Gustav Hägglundin tiedonantoon.

<sup>32</sup> Strategisen johtamisen tutkimushankkeen loppuraportti. Maanpuolustuskorkeakoulun Johtamisen ja sotilaspedagogiikan laitos. Ilman johdanto -lukua oleva tekijän hallussa oleva versio. Strategisen johtamisen soveltuminen julkishallintoon. Maanpuolustuskorkeakoulun Johtamisen ja sotilaspedagogiikan laitoksen strategisen johtamisen tutkimushankkeen taustatutkimuspaperi. Tekijän hallussa.

<sup>33</sup> Halonen, Kari: Suomalainen sotilasjohtaminen - Puolustusvoimien operatiivinen johtaminen 1980 - 2008. Maanpuolustuskorkeakoulun Johtamisen ja sotilaspedagogiikan laitos, 2010; Pitkänen Petri: Rauhan ajan johtamisopit puolustusvoimissa 1980 - 2008. Maanpuolustuskorkeakoulun Johtamisen ja sotilaspedagogiikan laitos, 2010.

<sup>34</sup> Kamensky, Mika: Strateginen johtaminen. Talentum Media Oy, Jyväskylä 2004. Juuti, Pauli ja Luoma, Mikko: Strateginen johtaminen - miten vastata kompleksisen ja postmodernin ajan haasteisiin. Otava, Keuruu 2009; Kosonen, Mikko ja Doz, Yves: Nopea strategia. Talentum Media Oy, Jyväskylä 2008; Silen, Timo: Johtamisen ja strategisen ajattelun näkökulmia. Yliopistopaino, Helsinki 2006.

<sup>35</sup> Laaksonen, Marko: Luottamus hyvä, valvonta paras? Puolustusvoimien organisaatiokulttuuri kumppanushaasteen edessä. Maanpuolustuskorkeakoulu, Johtamisen laitos, Julkaisusarja 1, Tutkimuksia n:o 28, Helsinki 2004.

<sup>36</sup> Seeck, Hannele: Johtamisopit Suomessa - taylorismista innovaatioteorioihin, Gaudeamus, Helsinki 2008. Tiili, Minna: Ministers as strategic political leaders? Strategic political steering after NPM reforms in Finland. Acta politica 34. Department of Political Science University of Helsinki. Helsinki University Print. Helsinki 2008.



Aikaisemman tutkimuksen ja kirjallisuuskatsauksen perusteella voidaan tehdä seuraavia orientoivia johtopäätöksiä:

1. Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamista ja YETT-strategioita on aiemmin tutkittu puolustusvoimissa verraten runsaasti. Tutkimus on painottunut puolustusvoimien viranomaisyhteistyöhön ja sen eri muotoihin.
2. Strategista johtamista on tutkittu puolustusvoimissa lähinnä strategisen suunnittelun ja strategiakäsittelyn näkökulmista. Useimmissa tutkimuksissa esitetään jatkotutkimustarve strategioiden jalkautumista koskevalle tutkimukselle; mitä strategia on ja miten jalkautuminen näkyy arjessa. Tätä tutkimustarvetta on täyttänyt Maanpuolustuskorkeakoulussa strategioiden jalkautumista koskeva tutkimushanke vuoden 2010 kuluessa. Käytännössä Mikko Villikarin diplomityö on ainoa tutkimus, jossa on tutkittu jonkin strategian toteutumista (jalkautumista) puolustusvoimissa.
3. Strategioiden jalkauttaminen top-down -periaatteella on organisaatioissa haasteellista.
4. Strategisen johtamisen käsitteelle ei ole puolustushallinnossa täsmällistä määrittelyä.

#### **1.4. Tutkimusmenetelmä, tutkimuksen viitekehys ja tutkimusaineisto**

Tutkimus on luonteeltaan kartoittava ja osin kuvaileva ja aineistolähtöinen tutkimus. Kartoittava tutkimus esimerkiksi selvittää vähän tunnettuja ilmiöitä ja etsii uusia näkökulmia ilmiöihin. Kuvaileva tutkimus taas dokumentoi jostakin ilmiöstä keskeisiä piirteitä tai esittää tarkkoja kuvauksia tilanteista, ilmiöistä ja prosesseista. Laadullisen tutkimuksen tapaan tässäkin tutkimuksessa pyritään ilmiön - YETTS:n jalkautumisen - mahdollisimman kattavaan kuvaukseen, ei niinkään yleistettäviin tuloksiin. Uutta kartoittava tutkimus ei välttämättä perustu aiempiin teorioihin tai malleihin joko näiden puuttuessa tai niiden soveltumattomuuden vuoksi. Kartoittavassa tutkimuksessa kohde halutaan dokumentoida mahdollisimman monipuolisesti eikä siinä haluta rajoittua vain aikaisempien tutkimusten kartoittamiin asioihin.<sup>37</sup>

Tutkimusmenetelmänä - metodina - on käytetty aineistolähtöistä sisällönanalyysia. Tutkimusaineisto on ohjannut tutkimusprosessia jo tutkimusmenetelmänkin suhteen.. Laadullisessa tutkimuksessa tutkimustehtävän ratkaisemisessa aineistolla on ratkaiseva merkitys. Onko tutkimuskysymyksiin mahdollista vastata käytettävissä olevalla tai valitulla

<sup>37</sup> Uutta kartoittava tutkimus. <http://www2.uiah.fi/projekti/metodi/077.htm#explor>. Luettu 26.7.2011.

aineistolla? Tutkimusaineisto kuvaa tutkittavaa ilmiötä ja analyysin tarkoitus on luoda sanallinen ja selkeä kuvaus tutkittavasta ilmiöstä. Sisällönanalyysillä pyritään järjestämään aineisto tiiviiseen ja selkeään muotoon kadottamatta sen sisältämää informaatiota. Laadullisen aineiston analysoinnin tarkoituksena onkin informaatioarvon lisääminen, koska hajanaisesta ja ehkä laajastakin - kuten tässä tutkimuksessa - aineistosta pyritään luomaan selkeää ja yhtenäistä informaatiota. Analyysin tarkoituksena on luoda selkeyttä aineistoon johtopäätösten tekemiseksi. Laadullisessa tutkimuksessa analyysi jatkuu tavallisesti koko tutkimusprosessin ajan tiivistyksen tutkimusraportissa.<sup>38</sup>

Aineistolähtöinen sisällönanalyysi toteutettiin tutkimuksessa teema-analyysinä, mikä aloitettiin tutkimushaastattelujen suorittamisen jälkeen kuuntelemalla haastattelunauhoitukset ja litteroimalla ne tarvittavilta osin ja karsimalla selkeästi tutkimusongelmaan liittymätön aines pois (aineiston tiivistäminen ja pelkistäminen). Sähköpostitse suoritettujen teemahaastattelujen tulokset tulostettiin. Tämän jälkeen aineistosta etsittiin avainsanoja, -käsitteitä ja teemoja (aineiston klusterointi) fokusoiden tutkimusongelmaan ”miten YETTS on jalkautunut”, jolloin tutkimusraportin perusrakenne ja alustavat kuvaukset YETTS:n jalkautumisesta alkoivat muotoutua. Aineiston tulkintaa (abstrahointia) tehtiin koko tutkimusprosessin aikana ja tulkinta tiivistyy tutkimusraportin diskussiossa. Teema-analyysin tulkintavaiheessa tutkittavat voivat vielä osallistua tutkimusprosessiin täydentämällä haastattelujaan. Tämä toteutettiin siten, että osalle haastatelluista tarjottiin mahdollisuus tutustua tutkimusraportin luonnokseen.<sup>39</sup>

Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategian jalkautuminen puolustusvoimiin tapahtuu puolustushallinnon strategisen ohjauksen mukaisesti vaiheittain<sup>40</sup>. Tämä vaiheittainen strategian jalkautumisketju muodostaa tutkimuksen viitekehyksen perustan:

- Valtioneuvosto antaa periaatepäätöksen yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisesta (YETTS), Turvallisuus- ja puolustusasiain komitea (TPAK) vastaa strategian laatimisesta apunaan TPAK:n sihteeristö
- Puolustusministeriössä YETTS:n toimeenpanosta vastaa puolustuspoliittinen osasto
- Pääesikunnassa YETTS:n toteuttamisesta vastaavat J3 ja J5 (operatiivinen osasto ja suunnitteluosasto)

<sup>38</sup> Tuomi, Jouni ja Sarajärvi, Anneli: Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Tammi, Jyväskylä 2009, s. 108.

<sup>39</sup> Sama, s. 108 - 111. Teema-analyysin vaiheita. <http://www.xip.fi/tutkija/0503b.htm>. Luettu 20.6.2011.

<sup>40</sup> Eversti Aapo Cederbergin suullinen tiedonanto 16.8.2010 ja everstilutnantti Tero Ylitalon tiedonanto sähköpostitse 19.8.2010.

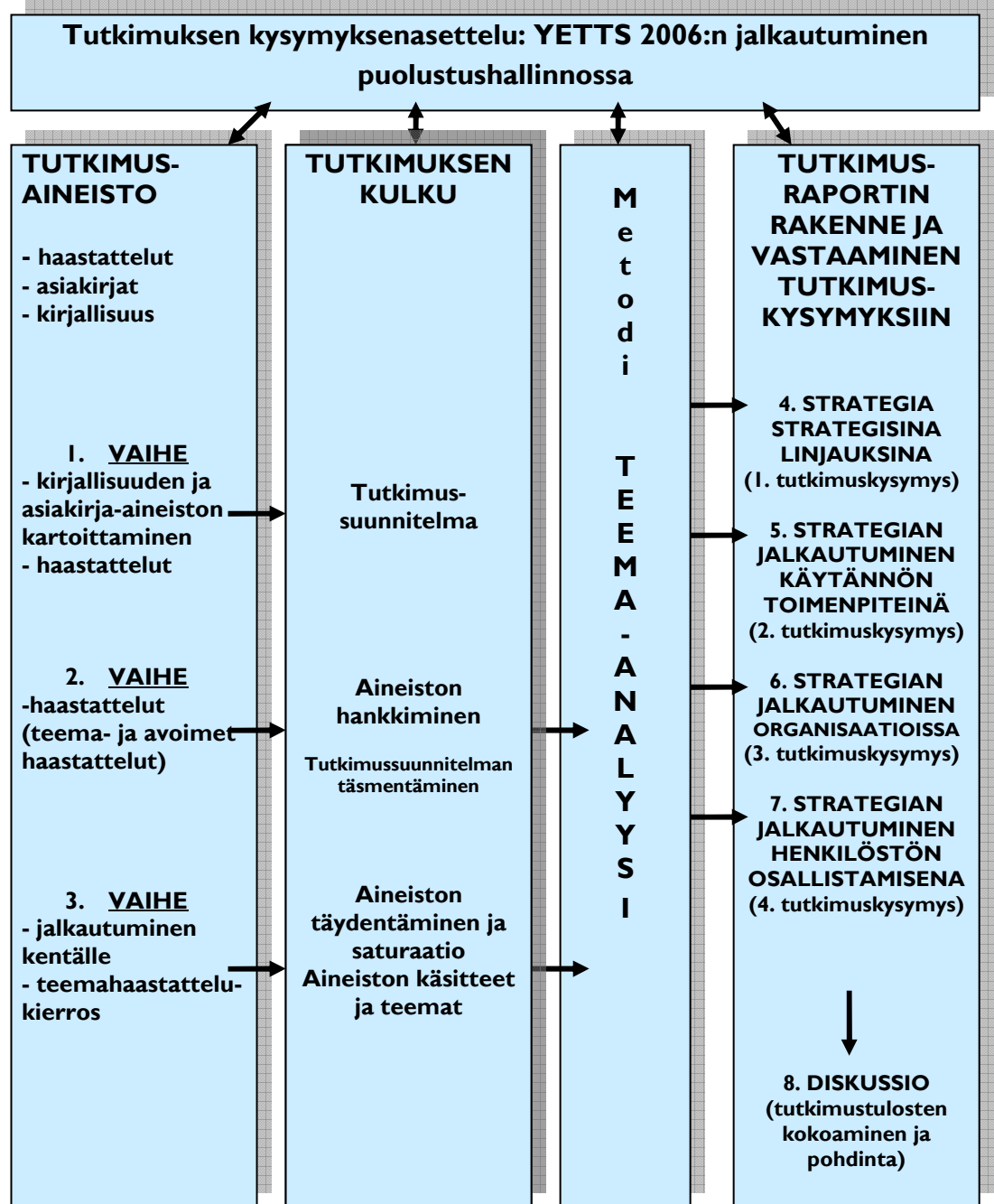
- Puolustushaarat vastaavat omalta osaltaan YETTS:n toteuttamisesta Pääesikunnan linjausten mukaisesti
- YETTS on keskeistä materiaalia valtakunnallisilla ja alueellisilla maanpuolustuskursseilla (valtakunnalliset maanpuolustuskurssit toteuttaa Maanpuolustuskorkeakoulu Pääesikunnan ohjauksessa, alueellisten maanpuolustuskurssien toimeenpano on sotilaslääniänsä vastuulla).

Tutkimuksen viitekehys voidaan tyypitellä käsitteelliseksi viitekehyyksi, jossa kuvataan tutkimuksen keskeisiä käsitteitä ja niiden välisiä suhteita. Viitekehyyksellä osoitetaan ja jäsennetään tutkijan näkökulma tutkittavaan ilmiökenttään tai aihepiiriin nähden. Viitekehyyksellä osoitetaan myös tutkimuksellinen kokonaisuus, joka ohjaa aineiston hakua ja tutkimusmenetelmien käyttöä. Viitekehyyksellä osoitetaan myös tutkimuksen rajoituksia.<sup>41</sup> Tutkimuksen viitekehys tutkimusprosessin mukaisesti kuvattuna ja täydennettynä on kuvassa 1.

Tutkimusongelmaa lähestytään puolustushallinnon ja puolustusvoimien linja-esikuntaorganisaation näkökulmasta. Tätä perustellaan tutkimuksen viitekehyyksellä, koska strategian tulisi lähtökohtaisesti jalkautua organisaatiossa ”ylhäältä - alas” eli ”top - down” -periaatteella. Strategian tulee läpäistä kaikki organisaatiotasot, jolloin strategian jalkautumisesta organisaatiossa vasta voidaan puhua.

---

<sup>41</sup> Huttunen, Mika ja Metteri, Jussi (toim.): Ajatuksia operaatiotaidon ja taktiikan laadullisesta tutkimuksesta. Maanpuolustuskorkeakoulu, Taktiikan Laitos, Julkaisusarja 2, n:o 1/2008. Edita, Helsinki 2008, s. 52.



**Kuva 1. Tutkimuksen viitekehys tutkimusprosessina.**

Laadullisessa tutkimuksessa aineistoon perehtyminen ohjaa lopullisten tutkimuskysymysten muotoutumista. Aineisto voi myös nostaa esiin uusia kysymyksiä ja ongelmia. Eräs tällainen seikka oli, että YETTS:n jalkautumista tutkittaessa on huomioitava Puolustusministeriön

puolustuspoliittisen osaston toimenpiteet strategian jalkauttamisessa. Näin ollen tutkimusaihetta oli laajennettava puolustusvoimista puolustushallintoa<sup>42</sup> koskevaksi.

Tutkimusaineiston kokoaminen voidaan jakaa kolmeen vaiheeseen. Ensimmäisessä vaiheessa tutkimusaineiston kartoittaminen ja tutkimusaiheeseen perehtyminen aloitettiin alustavan tutkimusaiheen määrittämisen jälkeen. Keskeisenä menetelmänä oli kirjallisuuden ja asiakirja-aineiston kartoittamisen lisäksi tutkijan ymmärrystä lisäävät niiden asiantuntijoiden haastattelut, jotka saattaisivat aiheesta tietää sekä ohjata edelleen muille tiedon lähteille. Haastatteluja hyödynnettiin tutkimussuunnitelman laatimisessa. Tutkimuksessa on käytetty myös tutkijan esiupseerikurssin tutkielman yhteydessä kerättyä haastatteluaineistoa<sup>43</sup>.

Vuoden 2006 YETTS:a ja strategian jalkauttamista koskevaa asiakirja-aineistoa haettiin puolustusvoimissa vuodesta 2005 alkaen käytössä olleesta hallinnollisesta tietojärjestelmästä (Puolustusvoimien Asianhallintajärjestelmä, PvAH). Hakusanoina käytettiin YETTS:a ja jalkauttamista eri taivutuksineen. Strategian jalkauttamista ei ole ylenpalttisesti puolustusvoimien julkisissa dokumenteissa viljelty; ensimmäiset muutamista osumista viittasivat jo mainittuun strategioiden jalkautumisen tutkimushankkeeseen. Muutoin jalkauttamisen käsite mainittiin erilaisten epästrategisten toimintojen yhteydessä<sup>44</sup>. Haulla sanayhdistelmänä ”YETTS jalkauttaminen” löytyi yksi osuma. Käsitteet YETT ja YETTS olivat mainittuina useissa asiakirjoissa, joista tähän tutkimukseen seulottiin tärkeimmät. Ensimmäisessä vaiheessa perehdyttiin myös vastaavalla periaatteella Puolustusministeriön internet-sivuilla olevaan aineistoon. Kokonaisuudessaan haku antoi laajan kirjon puolustusvoimien, Puolustusministeriön ja Turvallisuus- ja puolustusasiain komitean asiakirjoja. Aineiston hankkimiseksi ei suoritettu arkistotutkimusta käsitteen perinteisessä merkityksessä. Tutkimuksessa käytetty aineisto on julkista. Tutkimuksessa viitataan

---

<sup>42</sup> Puolustushallinnolla ymmärretään tässä tutkimuksessa Puolustusministeriön ja puolustusvoimien muodostama kokonaisuus.

<sup>43</sup> Tästä aineistosta merkittävimpinä amiraali Juhani Kaskealan, kenraaliluutnantti Hannu Herrasen, kenraaliluutnantti Markku Kolin ja prikaatikenraali Sakari Honkamaan haastattelut keväällä 2010.

<sup>44</sup> Vrt. Laaksonen (2009), s. 21 ja 90. ”Huomionarvoinen seikka puolustushallinnon strategista suunnittelua ohjeistavista asiakirjoista on, että ne eivät tunne strategista johtamista vaan puhuvat suunnitelmista, suunnittelusta, toimeenpanosta ja pelkästä strategiasta. Strateginen johtaminen ja strategian implementointi on jätetty maininnan varaan eikä niitä sen kummemmin esitellä.” Tutkimuksen laatijan esiupseerikurssin tutkielman aineiston haun yhteydessä esimerkiksi käsite ”strateginen johtaminen” ilmeni vain kerran Pääesikunnan suunnitteluosaston Esikuntajärjestelmän sähköisessä arkistossa ja sekin viittasi Ruotsin päämajan johtamisprosessiin. Tähän tutkimukseen liittyen komentajakapteeni Anssi Munkki jäljitti asiakirjoja Pääesikunnan tietokannoista sen varmistamiseksi, ettei tutkimuksen kannalta relevantteja asiakirjoja jää löytämättä. Jäljityksen tuloksena löydettiin yksi asiakirja, jota ei oltu löydetty muissa aineiston hauissa.

muutamaan turvaluokiteltuun<sup>45</sup> Puolustusministeriön ja puolustusvoimien asiakirjaan, joiden sisältöä ei kuitenkaan esitellä raportissa.

Löydetyistä asiakirjoista merkittävänä lähteenä on käytetty Puolustusministeriön puolustuspoliittisen osaston laatimaa kartoitusta YETT-strategian toimeenpanosta Puolustusministeriön hallinnonalalla. Suunnitteluasiakirja annettiin tammikuussa 2008 ja varsinainen raportti ilmestyi kesäkuun lopulla 2008. Raportoinnin tarkoituksena oli varmistaa Puolustusministeriön hallinnonalan YETTS-velvoitteiden toimeenpanon käynnistäminen sekä niiden seuranta. YETTS:n jatkoseurannan tavoitteena oli tarkastella muun yhteiskunnan tukea puolustushallinnolle ja tähän liittyen yhteyksiä muuhun yhteiskuntaan sekä siviili- ja sotilasjohtamismallien yhteensovittamista. Jatkotarkastelu perustui valmiuspäällikkökokouksessa suoritettavaan erityistilannesuunnitteluun ja puolustusvoimien vuoden 2008 aikana käynnistämään sisäiseen selvitykseen muiden viranomaisten tukemisesta.<sup>46</sup> Tätä aineistoa on tutkimuksessa verrattu varsinaisen strategia-asiakirjan sisältöön, mutta strategiatekstin toistaminen sellaisenaan ei ole itsetarkoitus.

Toisessa vaiheessa tutkimusaineiston hankkimiseksi jalkauduttiin Puolustusministeriöön ja Pääesikuntaan tekemään henkilöhaastatteluja. Haastattelut olivat menetelmällisesti avoimen ja teemahaastattelun<sup>47</sup> välimuotoja, joihin tutkija oli laatinut ohjaavia haastattelukysymyksiä tutkimuksen vaiheen perusteella ja haastateltavan asema huomioiden. Haastateltavat olivat vanhempi osastoesiupseeri, eversti Kari-Pekka Rannikko Puolustusministeriön puolustuspoliittiselta osastolta; Puolustusvoimien operaatiopäällikkö, kenraalimajuri Mika Peltonen; Puolustusvoimien suunnittelupäällikkö, lippueamiraali Kari Takanen sekä apulaisosastopäällikkö, eversti Jukka Sonninen Pääesikunnan suunnitteluosastolta (J5). Kenraaliluutnantti Arto Rädyn jo sovittu haastattelu jouduttiin perumaan tutkijasta riippumattomista syistä. Haastateltavien valinnassa korostui haastateltavien virkaura puolustusvoimien ja Puolustusministeriön strategisen suunnitteluun ja erityisesti YETTS:n toteuttamiseen liittyvissä tehtävissä. Haastattelut nauhoitettiin ja osin litteroitiin.

<sup>45</sup> Tässä yhteydessä TLL IV (Viranomaiskäyttö). Muut asiakirjoissa käytettävät turvaluokat ovat TLL III (Luottamuksellinen), TLL II (Salainen) ja TLL I (Erittäin salainen). Turvaluokiteltujen asiakirjojen tutkiminen edellyttää aina lupamenettelyä, ja niiden käyttöön saamisessa on erilaisia rajoituksia.

<sup>46</sup> Puolustusministeriön puolustuspoliittisen osaston ak 1039/50.03.01/2008, FI. PLM.2008-332, 30.6.2008. YHTEISKUNNAN ELINTÄRKEIDEN TOIMINTOJEN TURVAAMISEN STRATEGIAN TOIMEENPANO PUOLUSTUSMINISTERIÖN HALLINNONALALLA - RAPORTOINTI. Jatkossa tähän asiakirjaan viitattaessa käytetään lyhennettä PLM:n YETTS-raportointi 2008.

<sup>47</sup> Eskola, Jari ja Suoranta, Juha: Johdatus laadulliseen tutkimukseen. 8. painos, Vastapaino, Tampere 2008, s. 86 - 87.

Litteroinneissa poistettiin asiayhteyden kannalta merkityksettömät toistot ja sidesanat. Näihin haastatteluihin viitataan raportin kuluessa haastattelun nimellä.<sup>48</sup>

Edelleen tutkimuksen toisessa vaiheessa tehtiin PVAH-järjestelmällä sähköpostitse teemahaastattelukierros, jonka kohteena olivat puolustushaarat, sotilasläänien esikunnat, kaikki aluetoimistot ja kaikki puolustusvoimien valmiusyhtymät (KARPR, PORPR, KAIPR, SATLSTO, KARLSTO, LAPLSTO, SLMEPA ja SMMEPA). Teemahaastatteluissa saatiin kohtuullisen kattavat vastaukset, joskin mainituista valmiusyhtymistä tietoja saatiin vain neljästä joukko-osastosta. Näistä vastauksista alkoi kuvastua YETTS:n näkymättömyys suoranaisesti kentällä. Jokaisesta puolustushaaraesikunnasta (maavoimat, merivoimat ja ilmavoimat) saatiin vastauksia vähintään yhdeltä kyseisessä esikunnassa YETT-tehtäviä lähellä olevalta upseerilta. Sen sijaan sotilasläänien esikuntien ja aluetoimistojen päälliköiden vastaukset olivat hyvin kattavia. Tutkimuseettisesti haastateltaville taattiin anonymiteetti. Tällä haluttiin saada kriittisiäkin näkökulmia tutkimusaiheeseen eikä vain toistaa virallista liturgiaa. Teemahaastattelun keskeiset teemat koskivat YETTS:n jalkautumista haastattelun henkilön organisaatiotasolle ja vaikutusta organisaatioon. Edelleen kysyttiin käsityksiä henkilöstön YETTS-tietoisuudesta ja yleisesti strategioiden jalkautumisesta puolustusvoimissa.

Tutkimuksen kolmannessa vaiheessa kentälle jalkautumista syvennettiin maastoutumalla kahteen maavoimien joukko-osastoon. Tämä tapahtui asianomaisten joukko-osastojen komentajien luvalla suorittamalla PVAH-järjestelmällä sähköpostitse teemahaastattelukierros (kysely) joukkoyksiköiden komentajille, esikunnan osastopäälliköille ja yksiköiden päälliköille. Vastauksia palautui vähän huolimatta siitä, että haastattelu lähetettiin laajalle vastaajajoukolle. Vastaamisen tärkeyttä korostettiin, vaikka YETTS tai strategian jalkautuminen eivät olisi vastaajalle tunnettuja asioita. Kuitenkin vastauksia palautui kaikista edellä mainituista ryhmistä. Haastateltaville taattiin anonymiteetti ja tutkimuksen tarkoitus selvitettiin tarkasti. Haastatteluissa ilmeni, ettei YETTS käytännössä näy haastateltavien arjen työssä, ja strategia hädän tuskin tunnetaan kentällä. Tämä tulos ei tullut suurena yllätyksenä. Teemahaastattelun keskeiset teemat koskivat haastateltavien käsityksiä strategioiden jalkautumisesta puolustusvoimissa, miten jalkautumista voisi tehostaa, henkilöstön osuutta

---

<sup>48</sup> Haastattelujen ilmapiiri oli kaikissa tapauksissa välitön ja hyvä. Kukaan haastateltu ei kieltänyt nimensä käyttöä tässä yhteydessä. Toisaalta haastattelun henkilöllisyys olisi ollut lukijan helposti pääteltävissä, vaikka raportissa olisikin noudatettu anonymiteettiä näiden haastattelujen osalta. Haastateltavat voidaan tyypitellä ”strategiarooleittain” seuraavasti: kenraalimajuri [kenraaliluutnantti 4.6.2011] Peltonen on strateginen päätöksentekijä, lippueamiraali Takanen on sekä strateginen päätöksentekijä että strateginen suunnittelija. Everstit Rannikko ja Sonninen ovat strategisia suunnittelijoita.

strategiatyössä sekä YETTS:n näkymistä kentällä. Vastaajilta pyydettiin erityisesti omia käsityksiä strategioiden jalkautumisesta. Heitä pyydettiin myös ilmaisemaan, mikäli YETTS ei näy kentällä. Vastauksien vähäinen palautuminen kertonee myös jostakin. Mahdollisia syitä vastaamatta jättämiseen lienevät palveluskiireet, mutta toisaalta YETTS ja strategian jalkautuminen voivat olla todella niin tuntemattomia, että tästä syystä jätettiin vastaamatta. Tässä vaiheessa tutkija otti yhteyttä myös Rajavartiolaitoksen Esikuntaan sen selvittämiseksi, miten YETTS:aa on Sisäasiainministeriön hallinnonalalla jalkautettu. Tällä olisi voitu saada tutkimukseen myös hallinnonalojen välistä vertailevaa näkökulmaa. Näihin tiedusteluihin ei saatu vastauksia.

Tutkimusmenetelmällisesti sähköpostitse suoritettujen haastattelujen teemoittelua edesauttoi vakioidun kysymysformaatin käyttö ja kirjallisina saadut vastaukset. Yleisenä havaintona haastatteluista voidaan todeta, että strategiakriittisyys kasvoi puolustusvoimien organisaatiohierarkiassa alaspäin mentäessä. Kuitenkin rakentavaa strategiakritiikkiä saatiin myös alue- ja paikallistasoilta.

Kaikki tutkimukseen haastatellut olivat ammattisotilaita ja miehiä; puolustushallinnon siviilityöntekijöiden tai puolustushallinnossa työskentelevien naisten näkökulmat tutkimusaiheeseen jäivät siten saavuttamatta. Haastattelut antoivat tutkimusongelmien ratkaisemiseksi olennaista tietoa. Haastatteluissa tutkimusaineisto pyrki saturoitumaan tutkijan arvion mukaan riittävällä tavalla ja tutkimuksen kannalta keskeiset teemat toistuivat haastatteluvastauksissa<sup>49</sup>. Kokonaisuutena primaariaineistoa<sup>50</sup>, jota tutkimuksessa olisi voitu hyödyntää, oli varsin vähän. Tutkimusraportissa käytetään suoria lainauksia haastatteluista. Näin menetellen on saatu haastateltujen painotukset paremmin näkyviin kuin ne olisivat tulleet esille referoituina raportin leipätekstissä.

---

<sup>49</sup> Tuomi ja Sarajärvi, s. 87 - 90. Ks. myös: Huttunen ja Metteri, s. 72. Useat samankaltaiset vastaukset lisäävät tiedon luotettavuutta.

<sup>50</sup> Huttunen ja Metteri, s. 67. Haastattelut luetaan sekundaariaineistoksi, koska niissä on jo mukana haastatellun tulkintaa tapahtumista.



## 2. STRATEGINEN JOHTAMINEN JA STRATEGIAN JALKAUTUMINEN KÄSITTEINÄ

### 2.1 Strateginen johtaminen ja strategian käsite puolustushallinnossa

Usein saatetaan ajatella, että asevoimista löytyvät parhaat strategit ja strategiset johtajat, joille strategioiden suunnittelu, toimeenpano ja käytäntöön jalkauttaminen on arkista työtä. On huomionarvoista, ettei strategisen johtamisen käsitteelle näytä olevan yksiselitteistä määritelmää puolustushallinnossa tai puolustusvoimissa. Toisaalta on nähty, että puolustusvoimia on aina johdettu strategisesti:

*”Strategista johtamista on ollut puolustusvoimissa aina, mutta sen työmuodot ovat vaihdelleet. Minä jäin tätä oikein miettimään, että se näkyy meillä organisaatioissa, miten nämä ylimmän poliittis-sotilaallisen päätöksenteon mekanismit ovat muotoutuneet. Strategisen johtamisen taso - jossa on siis poliittista ja sotilaallista päätöksentekoa - se oli aikaisemmin hyvin selkeästi Puolustusneuvoston domain. Se oli siellä, missä se [strateginen johtaminen] tapahtui. Siellä käytiin dialogia poliittisen johdon ja sotilasjohdon välillä ja siellä tehtiin pitkän tähtäimen suunnitteluun johtavaa päätöksentekoa. Osa päätöksenteosta tapahtui Puolustusneuvostossa ja osa puolustusvoimien johdon tasolla.”<sup>51</sup>*

*”Puolustusvoimissa on aina ollut strategista johtamista. Mannerheimin päätös jatkosodan hyökkäysvaiheen pysäyttämistä on yksi erinomainen esimerkki strategisesta päätöksenteosta. En siis varsinaisesti osaa sanoa, mistä oppi olisi puolustusvoimiin tullut. Enemminkin mielestäni on kyse siitä, että riittävän kokeneet johtajat ovat oppineet määrittämään selkeän päämäärän, kysyneet hahmottamaan miten päämäärään on mahdollista edetä ja osanneet viestittää organisaatiolleen, miten on toimittava, jotta suunta olisi koko ajan kohti päämäärää.”<sup>52</sup>*

Näistä haastatteluvastauksista ja toisaalta Minna Tiilin väitöstutkimuksesta ilmenee, että on vaikeaa ajallisesti tai käsitteellisesti määritellä strategisen johtamisen ilmaantumista organisaatioihin:

*“Many first said that they were not able to locate the point in time when strategic management emerged or else they maintained that it had been always*

<sup>51</sup> Em. Kaskealan haastattelu. Puolustusneuvosto asetettiin 21.3.1957 maanpuolustuksen ylimmäksi neuvoa-antavaksi, suunnittelevaksi ja esityksiä tekeväksi elimeksi. Asetus Puolustusneuvostosta 137/1957. Amiraali Kaskeala totesi vierastaneensa strategisen johtamisen liiallista teoretisointia. Puolustusneuvosto lakkautettiin 1.3.2000 ja sen työtä ainakin osittain jatkoi Turvallisuus- ja puolustusasian komitea. Puolustusneuvoston sihteeristön tehtävät periytyivät TPAK:n sihteeristölle. Puolustusneuvoston ja sen sihteeristön lakkauttamisen johdosta Pääesikuntaan perustettiin strategisen suunnittelun sektori. Ks. Ylimartimo (2010), s. 22 - 25.

<sup>52</sup> Eversti Tapani Hyötyläisen tiedonanto sähköpostitse 24.9.2009. Tekijän hallussa.

*been present.”<sup>53</sup>[Useat (ministerit ja kansliapäälliköt) sanoivat ensin, että on mahdotonta määrittää ajankohtaa, milloin strateginen johtaminen ilmaantui (organisaatioon) tai he sanoivat sen aina olleen (organisaatioissa)].*

Kenraaliluutnantti Markku Koli on nähnyt asian samalla tavoin:

*”En nyt sanoisi, että puolustusvoimissa on ollut aina strategista suunnittelua, mutta pitkän aikavälin suunnitteluhan on ollut olemassa enemmän kuin kaksi vuosikymmentä.”<sup>54</sup>*

Strategisen johtamisen käsitettä on kuitenkin puolustusvoimissa yritetty kuvata ja osittain viedä käytäntöönkin. *Strategisen johtamisen käsitteen kuvaaminen puolustusvoimissa on lähinnä muutamien henkilöiden näkökulma ja edelleen määrittelyn alaisena.*<sup>55</sup> Toisaalta strateginen johtaminen ”kääntyy monesti siihen, että miten puolustusvoimia johdetaan Pääesikunnassa strategisella tasolla.”<sup>56</sup>

Myös Ilkka Puukka kuvaa strategisen johtamisen käsitteen monitahoisuutta puolustushallinnossa. Hänen mukaansa strategista johtamista ei tule nähdä vain suunnitelmien ja strategioiden laatimisena vaan johtamisena yleisesti. Strategiset suunnitelmat ja strategiat eivät ole itseisarvo, vaan ne on johdettava - jalkautettava - käytäntöön esimerkiksi resursseja jakamalla:

*”Olisi tärkeää määritellä, mitä strategisella johtamisella tarkoitetaan, koska käsite ei ole itsestäänselvyys. Esimerkiksi organisaation eri tasoilla käsite saattaa saada erilaisia ilmiänsujuja. Puolustushallinnossa erilaiset käsitteet tulisi integroida yhdeksi kokonaisuudeksi. Muuten uhkana on hajaannus strategisessa johtamisessa. Strateginen johtaminen ei ole pelkästään suunnitelmien laatimista, vaan nimenomaan johtamista, joka lähtee hallinnonalan ylimmästä johdosta. Strategiseen johtamiseen kuuluu poliittinen johtaminen, sotilaallinen johtaminen, hallinnollinen johtaminen, taloudellinen ja resurssien johtaminen niin normaalioloissa, erilaisissa häiriötilanteissa kuin kriisin aikana. Suoraan sanoen strategista johtamista ei juuri esiintynyt puolustushallinnossa 1990-luvulla. PTS:t ja TTT:t olivat liian yksityiskohtaisia ja sekaannuttiin ”lillukanvarsiin”, ei strategisiin kysymyksiin - ei tiedetty mitä strategisella johtamisella tarkoitetaan.”<sup>57</sup>*

<sup>53</sup> Tiili, s. 54. Minna Tiili haastatteli väitöstutkimukseensa yli kahtakymmentä ministeriä ja kansliapäällikköä vuosina 2002 ja 2003.

<sup>54</sup> Kenraaliluutnantti Markku Kolin haastattelu 28.1.2010. Nauhoite tekijän hallussa.

<sup>55</sup> Sama.

<sup>56</sup> Priikaatikenraali Sakari Honkamaan haastattelu 17.2.2010. Nauhoite tekijän hallussa.

<sup>57</sup> Ilkka Puukan tiedonanto sähköpostitse tekijälle 4.10.2009. Tekijän hallussa. Puukan mukaan ”sotilaallisen strategisen johtamisen ydinalueita ovat ammattitaitoinen sotilas eli taistelija, toimivat taisteluyksiköt maalla, merellä ja ilmassa sekä toimiva puolustusjärjestelmä. Poliittinen strateginen johtaminen merkitsee ulkoisen toimintaympäristön sekä yhteiskunnallisen toimintaympäristön jatkuvaa seuraamista, analysointia ja näiden vaikutusten arviointia puolustusjärjestelmämme. Normaaliolojen strateginen johtaminen luo edellytykset kriisiajan strategiselle johtamiselle.”

Marco Krogars ja Jukka Ojala ovat määritelleet strategisen johtamisen käsitteen seuraavasti: ”Sotilasorganisaatioihin yhdistettynä strateginen johtaminen tulee ymmärtää niiden perusratkaisujen muotoilemiseksi ja toteutukseksi, joilla vaikutetaan koko organisaatioon. Puutteet strategisen johtamisen merkityksen ymmärtämisessä heijastuvat käytännössä siinä, ettei organisaatiossa kyetä hahmottamaan tulevaisuutta riittävän pitkälle ja syvällisesti. Useissa asioissa tämä näkyy pelkkien pinta-ilmiöiden tarkasteluna syvällisempien analyysien sijaan.”<sup>58</sup> Toisaalta Hannele Seeck määrittelee strategisen johtamisen ”organisaation kokonaisuuden näkökulmasta olennaisten päätösten tekemiseksi, toteuttamiseksi ja arvioimiseksi siten, että organisaatio saavuttaisi päämääränsä”<sup>59</sup>. Molemmissa määritelmässä korostetaan yhtäältä strategista päätöksentekoa ja toisaalta päätösten toteuttamista.

Sotilasjohtamisen tieteenalan kokonaiskentässä strateginen johtaminen käsitteenä on luokiteltu management-osaan. Management - joka tarkoittaa yleensä ”johtamista” - korostaa asioiden johtamista, asioihin liittyvää päätöksentekoa ja johtamisprosessia kokonaisuutena.<sup>60</sup> Strategisen johtamisen englanninkielinen vastine ”strategic management” korostaa samoja seikkoja. Amiraali Juhani Kaskeala näkee strategisen johtamisen ja päätöksenteon puolustusvoimissa kulminoituvan Puolustusvoimien komentajaan:

*”Kun on pohdittu sitä strategisen johtamisen tasoa, kun pidettiin esimerkiksi JOHTO 08 -harjoitus ja testattiin tätä meidän uutta organisaatiota ja rinnakkaista suunnittelua eri johtoportaissa, niin todettiin, että Puolustusvoimain komentajan rooliin tulee niin paljon tätä strategista johtamista, niin komentajan on kyettävä irtautumaan operatiivisesta tilanteesta, koska hän joutuu istumaan poliitikkojen kanssa. Ne ovat niitä isoja strategisia kysymyksiä. Ainakin minun näkemyksen mukaan tämä on sitä strategista johtamista, jossa ylipäällikön, hallituksen avainministerien ja Puolustusvoimain komentajan kesken tehdään isoja strategisia linjauksia, sanoisinko sotakabinettilinjalla. Puolustusvoimain komentaja on siis oikeastaan ainoa, joka osallistuu siihen prosessiin, jossa tehdään nämä kansallisen strategian päätökset.”*<sup>61</sup>

<sup>58</sup> Krogars ja Ojala (1999), s. 17. Puukan käyttämä ilmaisu ”lillukanvarsiin sekaantumisesta” lähestyy Krogarsin ja Ojalan ilmaisua ”pelkkien pinta-ilmiöiden tarkastelusta syvempien analyysien sijaan.”

<sup>59</sup> Seeck, s. 322.

<sup>60</sup> Virta, Jami: Johtamisen laitoksen tutkimusohje. Maanpuolustuskorkeakoulu, Johtamisen laitos, Julkaisusarja 1, Tutkimuksia n:o 36, s. 22.

<sup>61</sup> Em. Kaskealan haastattelu.

Onko strategisen johtamisen käsitteen määrittelylle puolustusvoimissa lopulta tarvetta, varsinkin jos käsitteen määrittelemättömyyttä ei käytännön toiminnassa koeta ongelmaksi? On mahdollista, ettei strategisen johtamisen käsitteen määrittely kattaisikaan koko ilmiötä.<sup>62</sup>

Tässä tutkimuksessa strateginen johtaminen ymmärretään *strategisen suunnittelun, strategiseen päätöksentekoon vaikuttamisen ja strategialla johtamisen* muodostamaksi kokonaisuudeksi<sup>63</sup>. Tutkimusta on teoreettisesti ohjannut mainittu strategisen johtamisen kolmijako, vaikka tutkimuksessa keskitytäänkin *strategialla johtamiseen* kohdestrategian ollessa vuoden 2006 Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia.

Puolustusvoimien strateginen suunnittelu on strategisen johtamisen väline, jolla tuotetaan perusteet sotilaallisen maanpuolustuksen pitkäjänteiselle kehittämiselle. Tavoitteena on valtiojohdon määrittämien tehtävien vaatiman suorituskyvyn ylläpitäminen ja kehittäminen käyttöön osoitettujen voimavarojen avulla.<sup>64</sup> Puolustushallinnon strategista johtamista voidaan pitää osin kirjoittamattomana prosessina, jossa Puolustusministeriön ja puolustusvoimien ylin johto neuvottelevat strategisista linjauksista ja päätöksistä. Päätösten valmistelu annetaan strategisen suunnittelun tehtäväksi.<sup>65</sup> Puolustushallinnon strategisella johtamisella yhdistetään hallinnonalan strateginen suunnittelu ja virastotasan päätöksenteko<sup>66</sup>.

Strategiset päätökset puolustusvoimissa tekee puolustusvoimain komentaja, joka saa perusteita päätöksenteolle Puolustusministeriöstä (puolustusministeri ja puolustusministeriön kansliapäällikkö). Puolustusvoimain komentajan tärkeimmät alaiset puolustusvoimien strategisessa johtamisessa ja päätöksenteossa ovat Pääesikunnan päällikkö ja puolustusvoimien operaatiopäällikkö<sup>67</sup>.

Puolustusvoimien strategiaa ohjaavat poliittiset päätökset, mutta puolustusvoimilla ei ole omaa julkista strategiaa, joka selkeästi olisi ”Puolustusvoimien strategia”. Tärkeimmät puolustusvoimien strategista suunnittelua ja johtamista ohjaavat strategia-asiakirjat ovat

<sup>62</sup> Kenraaliluutnantti Ilkka Hollon haastattelu 13.1.2010. Nauhoite tekijän hallussa.

<sup>63</sup> Ks. Laaksonen (2009), s. 166 - 169.

<sup>64</sup> Pääesikunnan operatiivisen osaston ak R2/11.2/D/I/VIRK/19.1.2004. STRATEGINEN SUUNNITTELU PUOLUSTUSVOIMISSA NORMAALIAIKANA.

<sup>65</sup> Marco Krogarsin puhelinhaastattelu 24.9.2009. Muistiinpanot tekijän hallussa. Myös Tapanainen, s. 32.

<sup>66</sup> Krogars ja Ojala, s. 54.

<sup>67</sup> Pääesikunnan operatiivisen osaston ak R1064/10.2/D/III/24.3.2005. PUOLUSTUSVOIMIEN OPERAATIOPÄÄLLIKÖN TEHTÄVÄT JA TOIMIVALTUUDET. Operaatiopäällikkö vastaa sotilaallisen maanpuolustuksen suunnitteluprosessin kahdesta osaprosessista, jotka ovat ”Puolustusjärjestelmän tavoitetilan määrittäminen” ja ”Puolustusjärjestelmän kehittämisen suunnittelu”. Operaatiopäällikkö ohjaa ja koordinoi puolustusjärjestelmän strategista ja pitkän aikavälin suunnittelua ja esittelee puolustusjärjestelmän kehittämisen keskeiset periaatteet puolustusvoimain komentajalle.

Valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittiset selonteot<sup>68</sup> ja Puolustusministeriön strategia 2025<sup>69</sup>. Edellisissä on kuvattu Suomen turvallisuuspolitiikan ja sotilaallisen maanpuolustuksen kehittämisen peruslinjat, jälkimmäinen on puolustushallinnonalan julkinen strategiadokumentti. Puolustusvoimien julkaisemaa Kenttäohjesäännön yleistä osaa voidaan luonnehtia puolustusvoimien strategisen johtamisen oppaaksi<sup>70</sup>. Kenttäohjesäännössä ei mainita tai määritellä tarkemmin strategista johtamista, mutta strategiseen päätöksentekoon ja strategiseen suunnitteluun viitataan useissa kohdissa.

Sotilasstrategiana voidaan pitää puolustusratkaisua ja sen periaatteita (uskottava kansallinen puolustuskyky, sotilaallinen liittoutumattomuus, alueellinen puolustusjärjestelmä ja yleinen asevelvollisuus).<sup>71</sup> Edellä mainitut ovat julkisia strategioita. Puolustusvoimilla on lisäksi yksityiskohtien osalta ei-julkinen strateginen suunnitelma, joka sisältää puolustusskenaariot, uhkakuvat, sotilaallisen maanpuolustuksen kehittämisen vaihtoehdot sekä puolustusjärjestelmän tavoitetilan.<sup>72</sup> Suomessa ei myöskään ole yleistä, sotilasstrategiaksi nimettyä oppia tai asiakirjaa. Valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittiset selonteot, *Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia*, puolustusvoimien kehittämisohjelmat ja Kenttäohjesääntö käsittelevät sotilasstrategian alaan liittyviä kysymyksiä. Sotilasstrategian laatimista puoltaisi puolustusvoimien olemassaolon tarkoituksen viestinnän tehostaminen ja kolmen päätehtävän painotuksen selkeyttäminen. Toisaalta kun puolustusvoimien muutoksen hallinta on keskeinen haaste, pysyväksi tarkoitettu strategia voi osoittautua epärelevantiksi.<sup>73</sup>

Amiraali Juhani Kaskealan mukaan puolustusvoimien lakisäätteiset tehtävät muodostavat puolustusvoimien julkisen strategian. Lakisäätteisten tehtävien *jalkauttaminen* puolustusvoimien organisaatioon on puolustusvoimien strategista johtamista ja strategista suunnittelua. Kansallinen puolustus on aina priorisoitu, mutta muiden viranomaisten tukemisen ja kansainväliseen sotilaalliseen kriisinhallintaan osallistumisen

<sup>68</sup> Selontekoja on laadittu vuosina 1995, 1997, 2001, 2004 ja 2009.

<sup>69</sup> Turvallisesti tulevaisuuteen - Puolustusministeriön strategia 2025. Puolustusministeriö, Kirjapaino Keili Oy, Helsinki 2006. Tämä on strategian julkinen versio; strategiasta on laadittu myös laajempi viranomaiskäyttöön tarkoitettu dokumentti. Marko Laaksonen tutkii semioottisin menetelmin väitöskirjassaan (2009) mainittua julkista strategiadokumenttia.

<sup>70</sup> Kenttäohjesääntö, yleinen osa (KOYL 2007). Puolustusjärjestelmän toiminnan perusteet. Edita, Helsinki 2007. Tätä edeltävä Kenttäohjesäännön yleinen osa julkaistiin vuonna 1995. Eversti Aapo Cederbergin haastattelu 18.9.2009. Muistinpanot tekijän hallussa.

<sup>71</sup> Ks. Laaksonen (2004), s. 92 - 93.

<sup>72</sup> Pääesikunnan operatiivisen osaston PAK luonnos 4.12.2001 VIRK. STRATEGINEN SUUNNITTELU PUOLUSTUSVOIMISSA.

<sup>73</sup> Ks. Kerttunen, Mika: Kuinka sota voitetaan. Sotilasstrategiasta ja sen tutkimisesta. Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian laitos, Julkaisusarja 2, Tutkimuslauseita n:o 45. Edita, Helsinki 2010, s. 6 ja 77.

tärkeysjärjestyksestä on käyty keskustelua. Seuraava pitkäkö sitaatti amiraali Kaskealan haastattelusta onkin paikallaan, koska siinä yhdistyy tutkimuksen kannalta useita keskeisiä seikkoja. Kaskealan mukaan puolustusvoimilla ei ole tarvetta julkiselle strategialle ja kotimaan tehtävät ovat etusijalla - YETTS:n hengessä:

*”Hetä ensimmäistä selontekoa valmisteltaessa se isoin kysymys - minun näkökulmastani oli - että puolustusvoimille pitää määrittää erittäin selkeät tehtävät. Se tehtävä on meidän toimintaa ohjaava, sotilaalla pitää olla tehtävä kirkaana mielessä. Meidän lainsäädännössä laki puolustusvoimista [vuodelta 1974] määritteli tämän tehtävän niin, että siellä oli kahdeksan eri kohtaa. Jos keneltä tahansa sotilaalta, kapteenilta, alokkaalta tai amiraalilta meni kysymään, mitkä ovat puolustusvoimien tehtävät, niin ei kukaan pystynyt niitä luettelemaan. Esitin, että tästä pitäisi aloittaa, puolustusvoimien tehtävät pitäisi määrittellä yksiselitteisesti. Tämä saatiin sitten aikaan uudessa laissa puolustusvoimista [vuonna 2007], siellä on kolme yksiselitteistä tehtävää: tämän maan ja kansan puolustaminen, muiden viranomaisten tukeminen ja sitten osallistuminen kansainväliseen kriisinhallintaan. Nämä kaikki kolme tehtävää on se puolustusvoimien strategia, siinä on päämäärät, mihin me valmistaudumme. Sitten kun näitä tehtäviä aletaan jalkauttamaan, miten ne hoidetaan, se on itse asiassa puolustusvoimien operatiivis-strategista suunnittelua. Ministeriötasalle jää sitten määrittellä tarkemmin, miten paljon resursseja ja missä tärkeysjärjestyksessä näihin tehtäviin annetaan. Kun uutta lakia laadittiin, niin ministeriöstä tuli ehdotus, että tärkeysjärjestys olisi kansallinen puolustus, sitten kansainvälinen kriisinhallinta ja kolmantena muiden viranomaisten tukeminen. Silloinen puolustusministeri ja minä olimme täysin samaa mieltä, että tämä ei voi olla oikea järjestys. Ensin on kaikki kotimaan tehtävät.”<sup>74</sup>*

<sup>74</sup> Em. Kaskealan haastattelu. Lihavointi JY. Puolustusvoimista annetun lain (551/2007) 2 § kohdan 2 mukaisesti muiden viranomaisten tukeminen käsittää a) virka-avun antamisen yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi sekä terrorismitekujen estämiseksi ja keskeyttämiseksi, b) pelastustoimintaan osallistumisen antamalla käytettäväksi pelastustoimintaan tarvittavaa kalustoa, henkilöstöä ja asiantuntijapalveluita, c) virka-avun antamisen yhteiskunnan turvaamiseksi muihin kuin a-kohdassa tarkoitettuihin tehtäviin sekä d) osallistuminen avun antamiseen toiselle valtiolle terrori-iskun, luonnononnettomuuden tai muun vastaavan tapahtuman johdosta. Puolustusvoimista annetun lain (551/2007) 44 § mukaisesti Yhteiskunnan elintärkeisiin toimintoihin liittyvien uhkien tai niihin sisältyvien erityistilanteiden taikka valmiuslain (1080/1991) mukaisten poikkeusolojen tai näiden uhkan sitä edellyttäessä virkamiehen on määräyksestä saavuttava palvelukseen myös vuosilomalta tai virkavapaalta. Tällaisen uhkan tai tilanteen ollessa ilmeinen virkamiehen on viipymättä otettava yhteyttä palveluspaikkaansa. Edellä tarkoitettujen määräykset antaa puolustusvoimien toimivaltainen viranomainen. Puolustusministeriön hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitelman 2009-2012 mukaan ”Sotilaallisella maanpuolustuksella tulee olla uskottava suorituskyky ennaltaehkäistä ja torjua Suomeen kohdistuvia sotilaallisia uhkia 2020-luvun turvallisuusympäristössä. Sotilasliittoon kuulumaton Suomi ylläpitää ja kehittää kansallista puolustusta ja uskottavaa suorituskykyä, osallistuu täysipainoisesti EU:n yhteiseen turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaan ja kriisinhallintayhteistyöhön, kehittää rauhankumppanuutta Naton kanssa ja säilyttää mahdollisuuden hakea Naton jäsenyyttä. Puolustusvoimien tulee kyetä muun yhteiskunnan ja viranomaisten tukemiseen laaja-alaisten turvallisuusuhkien ennalta ehkäisemiseksi, torjumiseksi sekä niiden jälkiseurauksen rajoittamiseksi. Puolustusministeriön tavoitteena on tulevina vuosikymmeninä vahvistaa asemaansa valtiojohdon luotettavana asiantuntijana ja valtionhallinnon merkittävänä vaikuttajana turvallisuus- ja puolustuspolitiikassa. Puolustusministeriön asemaa kokonaisuudessaan puolustuksen toimien yhteensovittamisessa kehitetään ja siihen liittyvää avointa ja kiinteää vuorovaikutusta muun valtionhallinnon ja muiden toimijoiden kanssa lisätään. 1.1.2008 alkaen puolustusvoimien päätehtävät ovat Suomen sotilaallinen puolustaminen, yhteiskunnan ja muiden viranomaisten tukeminen sekä kansainvälinen sotilaallinen kriisinhallinta. Tehtävät tukevat toisiaan, ja niistä kyetään suoritumaan sotilaallisilla kyvyillä, joita ylläpidetään ensisijaisesti Suomen puolustamisen tarpeisiin. Suomelle luodaan kyky osallistua aiempaa vaativampiin sotilaallisen kriisinhallinnan

Marko Laaksonen (2009) esittää väitöstutkimuksessaan viisi erilaista puolustushallinnossa ilmenevää strategiaa. Laaksonen mukaan ”kovalla strategialla” on taipumusta elää omaa, melko suljettua todellisuuttaan. Tällöin ”strategia” on siis alun perin ikään kuin tarrana liimattu vanhan PTS-merkin päälle ja vasta tämän jälkeen se on alkanut saada hitaasti omaa sisältöä. Edelleen strategisen suunnittelun katsotaan kuuluvan yhteen ”kovan strategian” kanssa.<sup>75</sup>

Julkishallinnossa ja liike-elämässä trendinä on ollut pyrkiä strategisen suunnittelun (strategian laatiminen tai strategisen suunnitelman laatiminen) ja toimeenpanon peräkkäisyydestä niiden rinnakkaisuuteen, jolloin strateginen suunnittelu on muuttunut strategiseksi johtamiseksi. Henry Mintzbergin mukaan strategian suunnittelu ja johtaminen (toimeenpano) ovat mahdottomia tehtäviä. Juuti ja Luoman mukaan Mintzberg käyttääkin käsitettä ”kehkeytyvä strategia” kuvatessaan, että strategia luo lopulta omat muotonsa, eikä minkään organisaation toteutunut strategia ole lopulta samanlainen kuin suunniteltu strategia.<sup>76</sup> Haasteena strategisessa suunnittelussa ja strategisessa päätöksenteossa on, ettei suunniteltu strategia lopulta implementoidukaan suunnitellulla tavalla. Tämä lienee yleistettävissä kaikkeen strategiseen johtamiseen ja lopulta strategia mintzbergiläisittäin ”kehkeytyy” ja luo itse itsensä:

*”Kuinka paljon strategisessa suunnittelussa määritetyt päämäärät (Ends) sekä menettelytavat (Ways) ja resurssien käyttö (Means) ovat ohjanneet strategisen johtajan päätöksentekoa? Näinhän strategiset suunnittelijat haluaisivat päätöksentekoa ohjata, mutta onko strateginen johtaja valmis seuraamaan itse hyväksymäänsä strategiaa? Kuinka usein on käynyt niin, että pian hyväksytyyn strategian jälkeen joko johtaja on vaihtunut tai johtajan mieli on vaihtunut ja lyhyen tähtäimen tarpeet ovat kumonnet strategiasa asetetun päämäärän?”<sup>77</sup>*

Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategiaa voi jo sellaisenaan luonnehtia emergentiksi strategiaksi, koska strategia antaa vain perusteet yhteistoimintajärjestelyille eri tasoilla. Näin ollen toimijat eri tasoilla luovat strategian jalkautumisen muodot käytännössä. Samalla on syytä huomioida, että elämme jatkuvasti emergentissä turvallisuusympäristössä:

---

*operaatioihin. Kansainvälisessä yhteistoiminnassa ja sotilaallisessa kriisinhallinnassa on kyettävä vastaamaan valtiojohdon asettamiin tavoitteisiin ja päätöksiin.”*

<sup>75</sup> Laaksonen (2009), s. 165 - 166.

<sup>76</sup> Juuti ja Luoma, s. 9 - 19.

<sup>77</sup> Eversti Tapani Hyötyläisen tiedonanto sähköpostitse 24.9.2009. Vrt. myös eversti Rannikon haastattelussaan 16.12.2010 mainitsema: ”Strategia ei ole palvellut toimintasuunnitelmaa, se on perustunut siihen, että mitäs asioita tänne [toimintasuunnitelmaan] pitäisi laittaa - strategia ei ole antanut siihen vastauksia. Kun toimintasuunnitelmaa päivitetään ja otetaan sitten se lähin vuosi tarkempaan tarkasteluun, se menee vähän sen mukaan, mitkä asiat siellä painottuvat.”

*”Turvallisuuksympäristömme muuttuu koko ajan sellaisella vauhdilla, että kovin tarkkojen valtioneuvostotasosten ohjausasiakirjojen ylläpitäminen on mahdotonta. Vastuullisten viranomaisten on pidettävä myös omat silmänsä koko ajan auki. Nyt tarkasteltavana oleva valtioneuvoston periaatepäätös, YETT-strategia, antaa kuitenkin ajantasaiset ja yhtenäiset perusteet toimivaltaisten ministeriöiden varautumiselle ja tarvittaville yhteistoimintajärjestelyille. Strategia määrittää kehittämisen painopistealueet sekä yhteiset tavoitteet ja yhteisen kielen.”<sup>78</sup>*

Lippueamiraali Takasen mukaan YETTS:ssa ei sinänsä lanseerata ”uusien uhkia”, mutta strategiassa on korostettu yhteiskuntaamme jo normaalioloissa kohdistuvia monimuotoisia uhkia, jotka on myös puolustusvoimissa työskentelevien ymmärrettävä:

*”Se polku, joka YETTS:ssa on, ja se mistä tänä päivänä puhutaan modernissa yhteiskunnassa, niin sodan uhkaa pidetään pienenä. Mutta kaikki nämä muut...joku puhuu ”uusista uhkista”, mutta eiväthän ne mitään uusia uhkia ole. Ne ovat vaan nousseet sieltä muiden yläpuolelle Suuronnettomuus on jokapäiväinen uhka, joka voi iskeä päälle tai jonkun pankin tietojärjestelmät kaatuvat pitkäaikaisesti, mikä saattaa aiheuttaa levottomuutta. Jos ei YETTS yöpöydällä ole päällimmäisenä, niin kyllä se on syytä omaksua ja lukea myös suorituskykyportaan tasolla.”<sup>79</sup>*

Mielenkiintoista on myös havaita puolustusvoimien ja yleensä puolustushallinnon osastrategioiden määrän lisääntyminen vuosituhaten vaihteesta alkaen - tässä yhteydessä esimerkkeinä mainittakoon kaksi henkilöstöstrategiaa, turvallisuustoiminnan strategia, liikuntastrategia, osaamisen kehittämisen strategia ja logistiikkastrategia. Tämänkin voidaan

<sup>78</sup> Hyvärinen, Pertti: YETT-strategian jalkauttaminen. Maanpuolustus n:o 82.

<sup>79</sup> Em. Takasen haastattelu. Vrt. YETTS 2006, s. 10. *Yhteiskunnan elintärkeisiin toimintoihin kohdistuvat uhkat voivat esiintyä itsenäisinä tai samanaikaisesti usean muun kanssa. Niiden lähteitä, tarkkoja kohteita, tavoitteita, ilmenemisen laajuutta tai vaikutusten siirtymistä esitettyiltä tasoilta toiselle on vaikea ennustaa. Myös arviot uhkien toteutumisen todennäköisyydestä vaihtelevat ja voivat muuttua nopeastikin. Vakavin turvallisuustilanne, johon Suomi saattaisi joutua, liittyy maahan kohdistuvaan laajamittaiseen sotaan. Vrt. myös: Puheloinen, Ari: Puolustusvoimain komentajan puhe 195. Maanpuolustuskurssin avajaisissa 18.11.2010. Maanpuolustus n:o 95. ”Puolustusvoimien päätehtävä on Suomen sotilaallinen puolustus. Tähän sisältyvien uhkien ennaltaehkäisy, hallinta ja torjunta ovat osa yhteiskunnan kokonaisturvallisuutta. Viime vuosikymmenten yhteiskuntakehitys ja kokemukset kansainvälisistä kriiseistä osoittavat, että uhkat ovat muuttuneet entistä laajavaikutteisimmiksi ja monimuotoisemmiksi. Monet erilaiset uhkatekijät voivat vaikuttaa samanaikaisesti, ja ne voivat laajentua yllättävästi, eivätkä ne tunne valtioiden rajoja. Viime vuosina on tullut tavaksi puhua uusista turvallisuusuhkista, jollaisiksi useimmiten luetaan ainakin ilmastonmuutoksen monet seurannaisvaikutukset sekä tietoyhteiskuntaan kohdistuvat, informaatioympäristön tietojärjestelmä- ja muut ns. ”cyber”-uhat eli suomalaisittain kyberuhkat. Viimemainitut ovatkin uusia siinä suhteessa, että tietoyhteiskuntaa ei aikaisemmin ole ollu, mutta muutoin voidaan joko uusiin ja vanhoihin turvallisuusuhkiin kyseenalaistaa, koska nämä niin kutsutut uudet uhkat eivät ole syrjäyttäneet aikaisemmin esiintyneitä, vaan ovat tulleet niiden rinnalle ja lisäksi.” YETTS 2006, s. 71. Suuronnettomuudella tarkoitetaan onnettomuutta, jota kuolleiden tai loukkaantuneiden taikka ympäristöön tai omaisuuteen kohdistuneiden vahinkojen määrän taikka onnettomuuden laadun perusteella on pidettävä erityisen vakavana.*



nähdä olevan *strategioilla johtamista*, vaikka useimmat osastrategiat ovat enemmän toimintapoliittisia ohjelmia kuin varsinaisia strategioita.

Puolustusvoimien osa- ja toimialastrategioiden laatimisessa on ollut ajoitusongelmia, jolloin niitä on laadittu ennen kuin perusteita luovat kattostrategiat ovat valmistuneet. Strategian käsitettä melkein ryöstöviljellään haluttaessa saada dokumenteille painoarvoa ja huomiota<sup>80</sup>:

*”Jossakin vaiheessa tuli muotiin laatia puolustusvoimien sisällä eri toimialojen strategioita. Ei niistä suurin osa kuitenkaan ollut strategia-tasoisia asiakirjoja - kaukana niistä! Mutta ainakin homma kuulosti hienolta ja oli asiasta se hyvä puoli, että ryhdyttiin katsomaan ajallisesti kauemmas ja kokonaisvaltaisemmin kuin aiemmin.”*<sup>81</sup>

Strategiaprosessiin ja strategiseen johtamiseen kuuluu olennaisena *mission* ja *vision* luominen. Puolustusvoimilla ei ole julkista visiota. Eräiden näkemysten mukaan Valtioneuvoston selonteko olisi eräs puolustusvoimien visio. Puolustusvoimien kehittämisohjelmaan kuuluvaa puolustusjärjestelmän tavoitetilaa ei voi luonnehtia visioksi. Puolustusministeriön hallinnonalan visioksi on määriteltä ”uskottava puolustuskyky”. Strategisen suunnittelun prosessissa neljän vuoden välein laadittu Valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko antaa syötteen puolustusjärjestelmän kehittämisvaihtoehtojen laadintaan; välivaiheiden kautta tästä muodostuu puolustusvoimien kehittämisohjelmakokonaisuus, josta osaltaan tulee syötteitä seuraavaan laadittavaan selontekoon.

## 2.2 Strategian jalkautuminen käsitteenä

*”Sotilas voi tietää miten valloittaa, silti pystymättä siihen.”*

- Sun Tzu

*”In war as an art, exist no general rules...no plan of operations survives the first collision with the main enemy body.”*

- Moltke vanhempi

Strategian jalkautuminen ja jalkauttaminen ovat strategista johtamista. Käsitteen ”strategian jalkautuminen” ohella käytetään synonyymeina vierasperäistä ”strategian implementointia”, kuivahkoa ”strategian toimeenpanoa” ja viime aikoina muotiin tullutta - sotilasympäristöön hyvin sopivaa - ”strategian maastouttamista”. Yhteistä mainituille käsitteille on, että niillä ymmärretään strategian toteuttamista. ja saattamista käytäntöön, joskin ”strategian

<sup>80</sup> Em. Kolin haastattelu.

<sup>81</sup> Em. Herrasen tiedonanto.

maastouttaminen” korostaa voimakkaasti strategiaa koko henkilöstön asiana. ”Strategian toimeenpano” lienee lähinnä teknis-byrokraattista toimintaa, jossa strategia puretaan organisaation osille tehtävinä ja toimeksiantoina.

Puolustusministeriön strategisen suunnittelun käsikirja tuntee strategian jalkauttamisen käsitteen. Strategian jalkauttamisella ymmärretään käytännössä Puolustusministeriön strategisen suunnitelman toimeenpanoa ja toiminnan ohjaamista tulosohjauksen keinoin: ”*Strategisessa suunnitelmassa esitettyjen tavoitteiden jalkauttaminen ja resurssien käytön suunnittelu yhdistetään tulosohjauksen avulla (toiminta- ja taloussuunnittelu, talousarvion valmistelu ja tulossopimukset)[...]Pitkän aikavälin tavoitteiden jalkauttaminen TTS-ohjeessa tapahtuu siten, että kehittämiskokonaisuudesta irrotetaan TTS-kaudella toteutettavaksi suunnitellut asiakokonaisuudet.*”<sup>82</sup>

Marko Laaksonen esittää väitöstutkimuksessaan *strategialla johtamisen* käsitteen, joka tarkoittaa strategian implementointia. Laaksosen mukaan puolustushallinnossa vallitsee kiulu strategisen suunnittelun ja strategian implementoinnin välillä, jolloin strategia arjessa onkin enemmän suunnittelua kuin toimeenpanoa. Puolustushallinnossa tehtävä strategiatyö on tavallisesti salassa pidettävää, jolloin puolustushallinnon strategioista ei ole mahdollista keskustella julkisesti suunnitteluvaiheessa: ”*Ainoana lääkkeenä tähän organisaation tietoisuuden nostamiseen näen julkisen keskustelun ennen päätöksentekoa.*”<sup>83</sup>

Vain noin 10 prosenttia strategioista jalkautuu suunnitellusti - mikäli jalkauttaminen on suunniteltu. Strategioiden täydellisen toimeenpanon ehtoina ovat, ettei toimeenpanolle ole fyysisiä eikä poliittisia esteitä, käytettävissä on riittävästi aikaa ja resursseja, saatavilla ovat riittävät ja tarvittavat voimavarat, käytetään oikeita kausaaliolietoituksia, strategialle on vain yksi toteuttaja, strategian tavoitteet on ymmärretty ja hyväksytty, strategian toimeenpanotehtävän on oltava oikein ajoitettu ja toimeenpanossa vallitsee täydellinen kommunikaatio sekä tottelevaisuus.<sup>84</sup>

Ratkaisuehdotuksina strategian toimeenpanon ja jalkautumisen tehostamiseksi on nähty seuraavien asioiden huomioiminen strategiaprosessissa<sup>85</sup>:

<sup>82</sup> Puolustusministeriön strategisen suunnittelun käsikirja. Puolustusministeriö, Kirjapaino Keili Oy, Helsinki 2007, s. 9 - 13.

<sup>83</sup> Laaksonen (2009), s. 168.

<sup>84</sup> Laaksonen, Marko: Luento Yleisesikuntaupseerikurssi 54:lle Santahaminassa 8.12.2008.

<sup>85</sup> Sama.

- strategian suunnittelu ja toteutus yhdistetään yhdeksi prosessiksi
- strategian laatimiseen liitetään mukaan eri alojen asiantuntijat
- varmistetaan, ettei strategiaprosessissa ole julkilausumattomia esteitä
- valvotaan, että eri strategiat ovat linjassa keskenään
- strategian on oltava saatavilla kaikille ja viestittävä ahkerasti
- strategia on kyettävä esittämään tiiviissä muodossa muutamalla rivillä tai kuvalla
- työntekijät otetaan mukaan strategian suunnitteluun
- strategiaa on mitattava
- mittaamisen perusteella strategia on painotettava ja katkaistava sekä
- strategiaa ei saa unohtaa.

Julkishallinnossa strategioiden toteuttamista on tutkittu Teknisen korkeakoulun toteuttamassa STRADA-hankkeessa. Hankkeen osana on laadittu useita väitöskirjoja ja diplomitoita strategisesta johtamisesta. Pelkistetysti organisaation strategia ja toiminnan painotukset näkyvät resurssien jaossa ja budjetoinnissa, jolloin organisaation strategia on jopa mahdollista päätellä budjetin perusteella. Strategian pitäisi siten vaikuttaa ihmisiin, resursseihin sekä organisaation rakenteisiin ja prosesseihin. Teoreettisesti strategioiden toimeenpanoa voidaan tarkastella tulkinnallisen, rakenteellisen sekä kontrolli- ja resurssinäkökulman kautta. Strategioiden jalkautumista koskien voidaan esittää ainakin seuraavia kysymyksiä<sup>86</sup>:

- millä tavoin strategia toteutuu tai ei toteudu
- miten strategia on muuttanut asioita sekä
- millä tavoin strategia näkyy organisaation työskentelyssä.

Kenraalimajuri Mika Peltosen näkemyksen mukaan strategioiden aito jalkauttaminen puolustusvoimissa edellyttää resurssihyötymistä. Strategian tuoma resurssihyöty voi olla aineellista pääomaa (esimerkiksi rahoitus) tai henkistä lisäarvoa toimintaan. Peltosen korostaa TRSS-prosessin merkitystä strategian jalkauttamisessa<sup>87</sup>:

*”Jos jotain yritetään aidosti jalkauttaa, sen pitää tuoda jotain hyvää, tai sitten sen pitää tuoda jotain resursseja mukanaan. Muuten sen jalkauttaminen on aika haasteellista. Nyt kun puhutaan YETTS:sta, niin se keino, jolla sitä on yritetty jalkauttaa, on sen kytkeminen TRSS-prosessiin. Kun se TRSS-prosessiin kytketään, niin sitä kautta sen pitää lähteä jalkautumaan konkreettisesti.”<sup>88</sup>*

Puolustusvoimien johtamisen kokonaisuutta hallitaan toiminnanohjauksen menetelmin. Johtamisprosessien integroinnin näkökulmasta puolustusvoimien strateginen johtaminen on neljän vuoden (TTS) aikajänteellä puolustusvoimien strategisen suunnitelman kehyksessä tapahtuvaa johtamista, jonka lopputuotteina ovat ”Puolustusjärjestelmä” ja ”Puolustusvoimien

<sup>86</sup> Keskustelu professori Saku Mantereen kanssa 6.10.2010. Muistiinpanot tekijän hallussa.

<sup>87</sup> Em. Peltosen haastattelu.

<sup>88</sup> Sama.

toiminta”. Strategiseen johtamiseen syötteet tulevat operatiivisesta suunnittelusta, joka vaikuttaa puolustusjärjestelmän tavoitetilaan, ja TRSS-prosessista, joka vaikuttaa puolustusvoimien toiminnan tavoitetilaan.<sup>89</sup> Kuvatussa mallissa puolustusvoimien strateginen johtaminen on sekä puolustusvoimien strategisen suunnitelman toimeenpanoa että puolustusvoimien johtamiskokonaisuuden yläkäsite.

Postmodernissa yhteiskunnassa merkittävä osa nykyisistä työtehtävistä perustuu tietoon, ei niinkään varsinaiseen fyysiseen tekemiseen. Strategialähtöisesti toimivassa organisaatiossa ymmärretään, kuinka tärkeää on sitouttaa ja saada työntekijät toteuttamaan strategiaa. Tällöin on oleellista, miten strategiasta tulee osa jokaisen työntekijän päivittäistä työtä. Valitettavasti organisaatioiden johto saattaa uskoa strategian laatimisen ja tiedottamisen henkilöstölle olevan riittävä keino strategian toteuttamiseksi.<sup>90</sup>

Marko Laaksosen väitöstutkimuksen teemahaastatteluissa tutkittiin haastateltavien käsityksiä Puolustusministeriön strategian 2025 hyödynnettävyydestä käytännössä. Haastateltavat mielsivät strategian ennen kaikkea sotilaallisen lineaarisena strategisena suunnitelmana, joka ”*ensin formuloidaan, sitten päätetään ja implementoidaan*”. Huomionarvoista on, että Puolustusministeriön strategian 2025 uskottiin pääpiirteissään toteutuvan, jolloin suurimmat muospaineet tulisivat vuotuisista budjettipäätöksistä. Strategian implementointia puolustushallinnon omin toimenpitein ei nähty ongelmana: ”*No, sen pitäisi jalkautua, totta kai ylhäältä alaspäin sen pitäisi jalkautua...*” Laaksonen tuo ilmi tässä kohtaa tietynlaisen ”strategiaharhan”, mikä lienee varsin tyypillistä kaikissa organisaatioissa ja myös puolustushallinnossa: strategian päättämisestä, suunnittelusta ja implementoinnista vastaavat eri henkilöt. Tällöin esimerkiksi strategiset suunnittelijat saattavat kokea strategian toimeenpanon omalta kannaltaan irrallisena. Strategian suunnittelu on tästä näkökulmasta lähinnä resurssien jakoa, mutta implementointi käytäntöön on erityisesti johtamiskysymys.<sup>91</sup>

Aki-Mauri Huhtinen pitää yhtenä mahdollisena syynä strategioiden jalkautumattomuuteen organisaatiossa johdon ja johdettavien välistä luottamuspulaa tai uskon puutetta organisaation

<sup>89</sup> Kenraaliluutnantti Kolin haastattelussa piirtämä näkemys puolustusvoimien strategisen johtamisen kokonaisuudesta. Tässä mallissa puolustusvoimien rauhan ajan johtaminen esiintyy kokonaisuutena, jossa puolustusvoimien strategista suunnitelmaa käytännössä toteutetaan operatiivisen johtamisen ja TRSS-prosessin avulla. Huomionarvoista on Peltosen ja Kolin yhtenevä näkemys TRSS-prosessin merkityksestä strategian toimeenpanossa ja jalkauttamisessa, jonka lisäksi strategia toteutuu operatiivisena toimintana. YETTS:n osalta strategia jalkautunee enemmän operatiivisena toimintana kuin TRSS-prosessin kautta.

<sup>90</sup> Ks. esim: Kaplan, Robert ja Norton, David: Strategialähtöinen organisaatio, Talentum Media Oy, Jyväskylä 2002; Kaplan, Robert ja Norton, David: The Balanced scorecard. Translating strategy into action. Harvard Business School Press, Boston 1996, s. 193.

<sup>91</sup> Laaksonen (2009), s. 144 - 145. Vrt. myös aiemmin kuvattu Ilkka Puukan näkemys siitä, että strateginen johtaminen on ennen kaikkea johtamista, johon kuuluu myös resurssointi.

rakenteisiin. Edelleen on mahdollista, että ”*kentällä hoidettavat asiat*” eivät enää nykyisin ole organisaation ydintoimintoja, jolloin strategia ei vaikuta organisaation käytäntöihin.”<sup>92</sup> Toisaalla Huhtinen huomauttaa, ettei oleellista enää nykyisin ole organisaation parantaminen, vaan organisaation aikaansaama vaikutus. Edelleen organisaatiolle on annettava aikaa saavuttaa tavoitteensa. Käsitteen ”strateginen johtaminen” taustalla voi olla erilaisia sisältöjä ja strateginen johtaminen on usein muotoihin (suunnitteluun, tavoitteisiin ja prosesseihin) sidottua.<sup>93</sup>

Jouni Westlingin mukaan on myös mahdollista, ettei strategian jalkautuminen käytännössä enää kiinnosta (organisaation johdossa) sen jälkeen, kun se on saatettu alemmalle organisaatiotasolle tiedoksi, jolloin strategian otaksutaan toteutuvan itsestään<sup>94</sup>. Eräs teemahaastatteluun vastannut joukko-osaston esikunnassa palveleva upseeri ilmaisee asian hieman toisin sanoin ajatuksen säilyessä samana: ”*Strategioita pitäisi myydä henkilöstölle. Meillä [puolustusvoimissa] se hoidetaan perinteisen kaavan mukaan julistamalla ja tämän jälkeen kaikkien kuvitellaan omaksuneen strategian*”<sup>95</sup>. Organisaatiossa saattaa myös olla massiivinen ja laadukas (strateginen) suunnittelukoneisto, mutta (strategioiden) jalkauttaminen on aliresurssoitu<sup>96</sup>.

Erään joukko-osaston esikuntapäällikkö näkee mielenkiintoisia syy-yhteyksiä puolustusvoimien strategiatyön ja liike-elämässä tehtävän strategiatyön välillä:

*”Perinteisesti puolustusvoimissa ei valitettavasti ole osattu jalkauttaa strategioita, vaan useimmiten niistä on tullut niin sanottuja sotilaskäskyasioita tai -”ismejä”. Me yritämme toimia kuten talouselämässä toimitaan asian suhteen, mutta emme osaa ja keinomme ovat rajoitetut.”*<sup>97</sup>

Strategian ”maastouttamisella” tarkoitetaan yleisessä strategiakirjallisuudessa aktiivista toimintaa, jossa organisaation strategia ja mahdolliset osastrategiat yhdessä rakennetaan ymmärrettäviksi ja arjessa toteutettaviksi. Strategian maastoutus on esimiehen ja henkilöstön yhteinen prosessi, jonka seurauksena syntyy yhteinen ymmärrys strategiasta ja sen toteuttamisesta arjessa. Kaikilla tasoilla esimiehillä on ratkaiseva merkitys strategian maastoutuksen käynnistäjänä, ohjaajana ja ylläpitäjänä. Strategiaviestintä ei enää riitä, vaan

<sup>92</sup> Koltola - Westling - Huhtinen, s. 8 - 9.

<sup>93</sup> Huhtinen, Aki-Mauri: Miksi strategia ei jalkaudu? Toimimme liian nopeasti?

<sup>94</sup> Koltola - Westling - Huhtinen, s. 10.

<sup>95</sup> Teemahaastattelu 2.5.2011 (joukko-osaston esikunnan apulaisosastopäällikkö).

<sup>96</sup> Koltola - Westling - Huhtinen, s. 8 - 9. Vrt. kenraaliluutnantti Kolin haastattelussaan mainitsema ”*puolustusvoimien tehokas suunnittelujärjestelmä, jota muualla valtionhallinnossa tunnutaan joskus vähän kadehdittavan.*”

<sup>97</sup> Teemahaastattelu 5.5.2011 (joukko-osaston esikuntapäällikkö).

henkilöstölle on osallistamisen lisäksi perusteltava, mitä strategialla tarkoitetaan ja erityisesti miksi sitä tarvitaan.<sup>98</sup> Erään joukko-osaston henkilöstöpäällikkö määrittelee strategioiden jalkautumisen puolustusvoimissa tapahtuvan linjaorganisaation mukaisesti ja edellyttävän nimenomaisesti juuri esimiestyötä: ”Puolustusvoimissa strategian jalkauttaminen tulee ylhäältä alas [top-down] linjaorganisaatiota pitkin. Tällöin peruslähtökohta on se, että voimassaolevat ohjeet ja normit saadaan vastaamaan uuden strategian vaatimuksia, jottei organisaation asiakirjojen ohjausjärjestelmään tule ristiriitatilanteita. Työpisteiden esimiesten oman työskentelytapamallin ja käyttäytymismallin muuttaminen sekä henkilökohtainen esimerkki ovat suurimmassa roolissa jalkautuksen onnistumisessa, koska kaikki strategiamuutokset koskettavat sekä organisaation työprosesseja sekä työntekijöiden arvoja ja asenteita.”<sup>99</sup>

Strategioiden jalkautumisessa tunnistetaan yleisesti mainittu ”top-down” -periaate, jossa organisaation johto ja viralliset menetelmät ovat avainasemassa. Yleisessä strategiatutkimuksessa ei sen sijaan ole tutkittu strategioiden jalkautumista ”spill-over” -periaatteella<sup>100</sup> ja sitä, mikä merkitys näillä epävirallisilla ja kirjoittamattomilla käytänteillä on.

Ilkka Puukan näkemyksen mukaan organisaation johdon toimesta ei pitäisi estää ”strategista ajattelua” alemmilla organisaatiohierarkian portailla, koska periaatteessa jokainen organisaatiossa on omassa roolissaan ”strategi” ja jalkauttaa johdon linjaamaa strategiaa käyttäen kuitenkin omaa harkintaa ja tuoden oman lisänsä strategian toimeenpanoon. Tällöin strategiaan muodostuu emergenssiä ja sitä luodaan arjen toiminnassa. Strategian tosiasiallinen jalkautuminen edellyttää sen perillemenoaa ”viimeiseen yksikköön” saakka.<sup>101</sup> Eversti Kari-Pekka Rannikko on nähnyt strategian toimeenpanossa ja jalkauttamisessa samoja piirteitä. Olennaista on, että organisaation henkilöstö osaa toimia omassa tehtävässään strategian puitteissa, vaikka ei strategiaa yksityiskohtaisesti tuntisikaan:

*”Tässä omassa strategiaprosessissani keskusteluja kun on käyty, että pitäisi strategiassa pystyä kertomaan asiat niin, että tavallinen kadunmies sen ymmärtää...niin ei me strategioita tehdä tavalliselle kadunmiehelle. Kyllä ne strategiat tehdään johdon työkaluiksi, jotta johto pystyy viemään laivaa oikeaan suuntaan. Mutta johtohan ei välttämättä niitä toimeenpane, virkamiehethän ne*

<sup>98</sup> Tuomi, Lauri ja Sumkin, Tuula: Strategia arjessa - oivalluksia organisaation uudistajille. WS Bookwell Oy, Porvoo 2010, s. 19 - 22.

<sup>99</sup> Teemahaastattelu 2.5.2011 (joukko-osaston henkilöstöpäällikkö).

<sup>100</sup> Tutkimuksen laatijan kehittämä käsite, jossa strategia jalkautuu virallisen organisaation ohi ”valumalla” organisaatiossa esimerkiksi ”puskaradion” tai kahvipöytäkeskustelujen kautta.

<sup>101</sup> Ilkka Puukan puhelinhaastattelu 29.4.2011. Muistiinpanot tekijän hallussa.

*sitten toimeepanee, mutta johdon pitää linjata strategiassa, jotta laivan miehistö pystyy toimimaan oikein. Minun mielestäni se on strategian rooli. Ja kun mennään riittävän pitkälle siinä ketjussa, niin kyllä se [strategia] vaan tuppaa hämärtymään ja turhaan kenties sotkee. Se strategian toimeenpano on olennainen asia, joka tasalla missä strategiaa toimeenpannaan, pitää katsoa miten se ylempään tasoon linkittyy ja että ylemmän tason dokumentit myös kansainvälisesti on huomioitu strategiassa.”<sup>102</sup>*

**Tässä tutkimuksessa strategian jalkautumisella ymmärretään 1) strategian sisällön ja velvoitteiden saattamista puolustushallinnon ja puolustusvoimien tehtäviksi ja 2) strategian saattamista henkilöstön tietoisuuteen.**

---

<sup>102</sup> Em. Rannikon haastattelu.

### 3. YETT-STRATEGIAT PUOLUSTUSHALLINNOSSA

#### 3.1. Vuoden 2006 YETT-strategia

YETT-strategialla pidetään yllä valtiollista itsenäisyyttä, yhteiskunnan turvallisuutta ja väestön elinmahdollisuuksia kaikissa turvallisuustilanteissa. Vuoden 2006 YETT-strategiassa yhteiskunnan elintärkeiksi toiminnoiksi on määritelty valtion johtaminen, kansainvälinen toiminta, valtakunnan sotilaallinen puolustaminen, sisäisen turvallisuuden ylläpitäminen, talouden ja infrastruktuurin toimivuus, väestön toimeentuloturva ja toimintakyky sekä henkinen kriisikestävyys.<sup>103</sup>

Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaaminen on käytännössä iteratiivinen prosessi, jonka periaate on seuraava: YETT-strategiassa määritettyjä yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja ja uhkamalleja vertaillaan ja uhkamallit konkretisoidaan erityistilannetarkasteluina. Näistä määritetään ministeriöiden strategiset tehtävät, jotka toteuttamalla turvataan yhteiskunnan elintärkeät toiminnot. Strategian eräänä tavoitteena on välttää hallinnonalojen välinen päällekkäinen voimavarojen kehittäminen ja estää tilanne, jossa yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisessa tarvittava toimintakyky jää kehittämättä<sup>104</sup>. Strategian toimeenpanon seuranta mahdollistaa oikea-aikaiset ja oikeansuuntaiset kehittämis- ja ylläpitotoimenpiteet. Kansallisen turvallisuuden ylläpitäminen edellyttää oikeaa tietoa hallinnonalojen valmiudesta ja toimintakyvystä. Strategian toimeenpanon seurannalla tuotetaan valtionjohdolle tietoa siitä, onko voimavarat kohdennettu oikein yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamiseksi<sup>105</sup>.

Vuoden 2006 YETTS:n uhkamallit ovat väestön terveyden ja toimeentuloturvan sekä taloudellisen toimintakyvyn vakava häiriintyminen, suuronnettomuudet ja luonnon aiheuttamat onnettomuudet, ympäristöuhat, terrorismi sekä järjestäytynyt ja muu vakava rikollisuus, väestöliikkeisiin liittyvät uhat, poliittinen, taloudellinen ja sotilaallinen painostus sekä sotilaallisen voiman käyttö. Uhkamallistoa ylläpidetään osana valtionhallinnon yleistä ennakointi- ja seurantatyötä ja päivitetään periaatepäätöksen tarkistusten yhteydessä. Näiden kuvattujen mallien pohjalta toimivaltaiset viranomaiset laativat vastuullaan oleviin tehtäviin liittyvät tarkemmat uhka-arviot<sup>106</sup>, joissa yksityiskohtaisemmin käsitellään uhkan lähdettä,

<sup>103</sup> YETTS 2006, kuvailusivu ja s. 13 - 14.

<sup>104</sup> YETTS 2006, s. 4 - 5.

<sup>105</sup> YETTS 2006, s. 47.

<sup>106</sup> KOYL 2007, s. 107. Uhka-arvio on toimivaltaisen viranomaisen uhkamallin pohjalta laatima vastuullaan oleviin tehtäviin ja erityistilanteisiin liittyvä arvio, jossa konkreettisesti käsitellään uhkan lähdettä, kohdetta,



kohdetta, toteutumistapaa, todennäköisyyttä, vaikutuksia tehtävien hoitamiseen ja vastatoimenpidemahdollisuuksia.<sup>107</sup>

Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaaminen perustuu ministeriöille kuuluvien strategisten tehtävien hoitamiseen kaikissa turvallisuustilanteissa. Näihin liittyvät suunnitelmat ja järjestelyt tarkistetaan säännöllisesti ja aina kun yhteiskunnassa tai turvallisuusympäristössä tapahtuu muutoksia<sup>108</sup>. Ministeriöille on osoitettu yhteensä 50 strategista tehtävää, joille on määritetty ylläpito- ja kehittämistarpeet. Ministeriöiden strategiset tehtävät ja niihin liittyvät kehittämistarpeet perustuvat tunnistettujen uhkamallien analysointiin sekä niistä konkretisoitujen erityistilanteiden hallinnan asettamiin vaatimuksiin<sup>109</sup>. Puolustusministeriölle määritetyt strategiset tehtävät ovat sotilaallisten uhkien ennaltaehkäisy ja torjunta, sotilaallisen tilannekuvan ylläpito, alueellisen koskemattomuuden valvonta ja turvaaminen, yhteiskunnan ja muiden viranomaisten tukeminen sekä kansainvälinen sotilaallinen kriisinhallinta<sup>110</sup>.

YETTS 2006:ssa on tunnistettu 61 uhkamalleihin sisältyvää erityistilannetta. Erityistilanteella tarkoitetaan normaaliolojen, häiriötilanteiden tai poikkeusolojen aikaisia yllättäviä tai äkillisiä uhkia tai tapahtumia, jotka voivat vaarantaa yhteiskunnan tai väestön turvallisuuden ja joiden hallinta voi edellyttää normaalista poikkeavaa johtamista ja viestintää. Jokaiselle erityistilanteelle on nimetty siihen varautumisesta ja tilanteen hallinnasta ensisijaisesti vastuussa oleva ministeriö sekä tarvittaessa tätä tukevat muut ministeriöt. Sama erityistilanne saattaa sisältyä useampaan uhkamalliin.<sup>111</sup>

Puolustusministeriön johtovastuulla olevia erityistilanteita ovat - poliittisen, taloudellisen ja sotilaallisen painostuksen uhkamalliin kuuluvat - alueloukkaukset maalla, merellä ja ilmassa, sotaharjoitukset ja lisäjoukot rajojen tuntumassa, lisääntynyt sotilastiedustelu, ilma- ja

---

toteutumistapaa, todennäköisyyttä, vaikutuksia tehtävien hoitamiseen sekä vastatoimenpidemahdollisuuksia ja niiden valmisteluun tarvittavaa aikaa. Sotilaallinen uhka-arvio vastaa sotilaallisen maanpuolustuksen tarpeita.

Sotilaallinen uhka-arvio sisältää sotilaallisen voimankäytön yksityiskohtaisen arvioinnin vaihtoehtoineen.

<sup>107</sup> YETTS 2006, s. 9 - 10. Österlund, Bo: Turvallisuuden hallinnasta ja varautumisesta kuntatasolla. Sotilasaikakauslehti 11/2010. ”Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen 2003 ja 2006 strategioihin sisältyvät uhkamallit antavat nyt kautta koko hallintojärjestelmämme ja yhteiskuntamme yhtenäiset ja yhdensuuntaiset varautumisen suunnitteluperusteet. Strategian myötä olemme varautumisessa ja tilanteen ennakoinnissa astuneet aivan uuteen aikakauteen, ajatusmaailmaan ja asettaneet uhkamallit oikeisiin tilannepuitteisiin.”

<sup>108</sup> YETTS 2006, s. 47.

<sup>109</sup> YETTS 2006, s. 3 - 4.

<sup>110</sup> YETTS 2006, s. 66.

<sup>111</sup> YETTS 2006, s. 9 - 12 ja s. 64 - 65. Vrt. KOYL 2007, s. 97. Erityistilanne (ERTI) on normaaliolojen, häiriötilan tai poikkeusolojen yllättävä tai äkillinen uhka tai tapahtuma, joka voi vaarantaa valtakunnan elintärkeät toiminnot, ja jonka hallinta voi edellyttää normaalista poikkeavaa johtamismallia, viestintää ja resursseja.

meriliikenteen sotilaallinen häirintä, tietojärjestelmien sotilaallinen häirintä, joukkotuhousohjeiden käyttökyvyn esille tuonti sekä aseelliset välikohtaukset, mukaan lukien erikoisjoukot ja tuholaisoiminta. Sotilaallisen voiman käytön uhkamalliin kuuluvia erityistilanteita ovat strateginen isku sekä hyökkäys alueiden valtaamiseksi.<sup>112</sup>

Puolustusvoimien suunnitteluvastuulla olevien YETTS:n erityistilanteiden uhka-arviot on kuvattu Kenttäohjesäännön yleisessä osassa (KOYL 2007) sekä vuoden 2008 puolustus suunnitelmassa<sup>113</sup>. Puolustusministeriö sovittaa yhteen valmiuspäälliköiden ja valmiussihteereiden tekemää hallinnonalojen YETTS:n mukaista erityistilannesuunnittelua<sup>114</sup>:

*”Puolustushallinnon valmiuspäällikkö on prikaatikenraali Nikkilä tällä hetkellä [tammikuu 2011], mutta pysyvästi asiantuntijana valmiuspäällikköfoorumilla on operatiiviselta osastolta puolustusvoimien valmiuspäällikkö. Valmiussihteeristöön kuuluu yksi upseeri operatiiviselta osastolta. Valtakunnallisella tasolla YETTS:a käsiteltiin valmiuspäällikkökokouksissa ja sillä tasolla sitä vietiin eteenpäin. Juuri kun aloitin valmiuspäällikön tehtävässä, niin silloin saatiin valmiiksi erityistilannetarkastelut ja niistä tehtiin kaikkien hallinnonalojen toimenpideluetteloit kuhunkin tarkasteltavaan tilanteeseen. Ideana oli, että YETTS:n hengessä ja erityistilanteita varten laadittujen toimenpideluettelojen mukaisesti kukin hallinnonala lähtisi varautumaan ja myös käytännössä yhteistoiminnassa harjoittelemaan. Miten sitten yhteistoiminta lähtee toimimaan, niin kyllä ja ei...tilanteitahan on hyvin pieniä ja sitten tietysti hyvin vaativia kokonaisuuksia. Osa niistä sisältyy meidän normaaliin toimintaskenaarioon ja suunnitteluun. Sitten jos mennään J5:een [Pääesikunnan suunnitteluosasto], joka käytännössä tekee meidän viranomaisyhteistyön kattoasiakirjat, niin se toteutus - yhteistoiminta, virka-apu ja valmiusharjoittelu - sehän on taas J3:n [Pääesikunnan operatiivinen osasto] asiaa. Jos tarkastelemme tämän asian ohjausta, niin toimintasuunnitelmissa ja vuosittaisissa asiakirjoissa tämän tyyppistä harjoitustoimintaa ja viranomaisyhteistyötä on edistetty.”<sup>115</sup>*

Muiden viranomaisten tukeminen on olennainen osa puolustusvoimien yhteiskunnallista vaikuttavuutta, ja tulevaisuudessa puolustusvoimat kantaa yhä enemmän yhteiskuntavastuutaan Yhteiskunnan turvallisuusstrategian hengessä tukemalla muita

<sup>112</sup> YETTS 2006, s. 65.

<sup>113</sup> Salainen ja osin erittäin salainen suunnitelmakokonaisuus, johon ei ole perehdytty tätä tutkimusta laadittaessa.

<sup>114</sup> PLM:n YETTS-raportointi 2008.

<sup>115</sup> Em. Takasen haastattelu. KOYL 2007, s. 16. Ministeriön valmiuspäällikön tehtävänä on muun muassa johtaa ja valvoa hallinnonalan valmiussuunnittelua ja sen edellyttämiä etukäteisvalmisteluja sekä kehittää ja ylläpitää yhteistoimintaa muihin hallinnonaloihin. Ministeriössä toimii myös valmiustoimikunta, joka on kokoonpantu tärkeimpien toimialojen edustajista. Sen tehtävänä on valmistella toimintaa häiriötilanteita ja poikkeusoloja varten.

viranomaisia<sup>116</sup>. Kuitenkin esimerkiksi YETTS:n vaikuttavuuden mittaaminen ja arviointi on haasteellista - ”miten sen todellisen vaikuttavuuden voisi oikein luotettavasti mitata<sup>117</sup>?”

Puolustusvoimien ”kakkostehtävä” ei kuitenkaan saa korostua liikaa kansallisen puolustuksen kustannuksella, koska puolustusvoimien tärkein tehtävä kaikissa oloissa on kriisiin varautuminen. Suomen puolustusratkaisu perustuu laajaan yhteiskunnan tukeen ja ”näissä yhteisissä talkoissa puolustusvoimienkin on tuotettava yhteiskunnalle jo rauhan aikana konkreettista hyötyä ja tästä YETTS on hyvä signaali yhteiskuntaan.”<sup>118</sup>

Puolustushallinnolle vuodelle 2007 asetetuissa vaikuttavuustavoitteissa todetaan: ”Puolustusministeriön hallinnonalan yhteistoimintaa ja vuorovaikutusta kehitetään muun yhteiskunnan ja viranomaisten kanssa hallinnon eri tasoilla yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamiseksi”. Vuodelle 2008 asetetuissa vaikuttavuustavoitteissa tavoite määriteltiin samoin, mutta tavoitteelle asetettiin numeerinen arvo 3,5 (asteikolla 1 - 5). Vuoden 2008 puolustushallinnon yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet jaettiin puolustuspolitiikkaan, valtakunnan sotilaalliseen puolustamiseen, yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamiseen sekä osallistumiseen kansainväliseen sotilaalliseen kriisinhallintaan.<sup>119</sup>

Puolustusministeriön hallinnonalalla vuoden 2006 YETTS:n perusteella toimeenpantavia asiakokonaisuuksia olivat Puolustusministeriön hallinnonalan kriisijohtamismallin kehittäminen (ennakoiva johtaminen, tietotarpeet ja johtamisjärjestelmät sekä puolustushallinnon tilannekuvatoiminta ja liittyminen Valtioneuvoston kanslian tilannekuvaan), varautumissuunnitelmien kehittäminen, yhteistoimintatarpeiden selvitys (puitesopimusselvitys), toimivaltuuksien ja niiden delegoinnin kartoitus, kokonaisvaltaisen kriisinhallintakonseptin kehittäminen (siviili-sotilasyhteistyö) sekä virka-apujärjestelyt tilanteissa, joissa tehtävät ovat puolustusvoimille lakisääteisiä (esimerkiksi sotilasräjähteiden raivaaminen ja meripelastus).<sup>120</sup>

Vuosina 2003 ja 2006 julkaistujen Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategioiden näkyvyys puolustushallinnon tulostavoitteissa ja yhteiskunnallisissa

<sup>116</sup> Puheloinen, Ari: Puolustusvoimain komentajan tervehdys 196. Maanpuolustuskurssin avajaisissa 24.1.2011. Maanpuolustus n:o 95.

<sup>117</sup> Em. Peltosen haastattelu.

<sup>118</sup> Sama.

<sup>119</sup> Karila, Antti: Tuloksellisuuden haaste. Puolustushallinnon yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet päämies-agentti -teorian näkökulmasta. Puolustusministeriö 2009, s. 28 ja 64 -70.

<sup>120</sup> PLM:n YETTS-raportointi 2008.

vaikuttavuustavoitteissa vuosina 2004-2008 jäivät yleiselle tasolle. Poikkeuksen muodostaa vuosi 2005, jolloin yhteiskunnalliseksi vaikuttavuustavoitteeksi kokonaismaanpuolustuksen yhteensovittamisessa Puolustusministeriö esitti, että ”*kehitetään ja ylläpidetään kokonaismaanpuolustuksen yhteensovittamisella yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen edellyttämää suorituskykyä takaamaan valtiojohdolle toimintavapaus erilaisissa kansallista turvallisuutta uhkaavissa tilanteissa seuraamalla miten ministeriöt sisällyttävät kehittämissohjelmat hallinnonalansa talousarvioehdotuksiin ja toiminta- ja taloussuunnitelmiin sekä järjestämällä valtionhallinnon valmiusharjoitus VALHA 2005*”.<sup>121</sup>

### 3.2. YETT-strategian johtaminen

YETTS ei ole täysin tämän vuosituhannen strateginen tuote. Puolustusneuvoston toimesta laadittiin 1990-luvulla kaksi varautumisohjetta, joista jälkimmäinen - *Varautuminen yhteiskunnan häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin* - julkaistiin vuonna 1999. Tätä edellinen varautumisohje julkaistiin vuonna 1992.<sup>122</sup>

Valtioneuvosto antoi turvallisuus- ja puolustuspoliittisessa selonteossaan vuonna 2001 (VNS 2001) Turvallisuus- ja puolustusasiain komitealle tehtävän laatia kansallisen varautumisen strategia, jossa tuli esittää, miten yhteiskunnan elintärkeät toiminnot turvataan kaikissa turvallisuustilanteissa. Toimeksianto oli luontevaa jatkoa aiemmin Puolustusneuvostossa tehdylle kokonaismaanpuolustuksen suunnittelulle, joka Puolustusneuvoston lakkauttamisen jälkeen periytyi Turvallisuus- ja puolustusasiain komitealle. Vuonna 2003 julkaistun Valtioneuvoston periaatepäätöksen nimeäminen YETTS:ksi oli lopulta monivaiheisen keskustelun kompromissi. Strategian nimeäminen kansalliseksi turvallisuusstrategiaksi oli väittelyn kohteena, koska esimerkiksi Ulkoasiainministeriö katsoi sen olevan suurvaltamallin (Yhdysvallat) kopiointia, vaikka tarkoituksena oli koko ajan laatia suomalainen kansallinen turvallisuusstrategia<sup>123</sup>:

<sup>121</sup> Sama.

<sup>122</sup> Virta, s. 20. *Varautuminen yhteiskunnan häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin*. Puolustusneuvosto. Edita, Helsinki 1999.

<sup>123</sup> Eversti Tapani Hyötyläisen tiedonanto sähköpostitse 3.1.2011. Tekijän hallussa. Hyötyläinen kirjoittaa: ”*Otin Turvallisuus- ja puolustusasiainkomitean pääsihteerin tehtävän vastaan 1.2.2002 ja kesään 2002 mennessä olin käymieni keskustelujen perusteella vakuuttunut siitä, että sana "varautuminen" ei ollut sopiva strategian nimeksi. Olin voinut selvästi huomata, että varautuminen yhdistetään yleensä sodan ajan tai vähintäänkin sotilaallisella voimalla uhkaamisen yhteyteen. "Suuri yleisö" sen paremmin kuin monet alaan syvällisesti perehtyneet harrastajatkaan eivät olisi mieltäneet "varautumisen strategiaa" ohjeeksi yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisesta kaikissa tilanteissa. Kesällä 2002 pohdimme sihteeristössä sopivaa esitystä strategian uudeksi nimeksi. Päätimme esittää sekä TPAK:lle että ministeriöiden valmiuspäällikkökokoukselle strategian uudelleen nimeämistä nimellä "Kansallinen turvallisuusstrategia". Nimenmuutos piti tietenkin viedä Ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan (UTVA) hyväksyttäväksi,*

*”Kaiken tuon jälkeen YETTS:n ensimmäinen eli vuoden 2003 versio jäi melko vaisuksi kompromissien summaksi, mutta muodosti se kuitenkin jonkinmoisen perustan asian eteenpäin viemiselle ja mielestäni nyt [vuonna 2011] on jo päästy Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa substanssinkin osalta aika hyvälle tolalle.”<sup>124</sup>*

Strategian johtamisen näkökulmasta vuoden 2003 YETTS oli perusta vuoden 2006 YETTS:lle. Strategiassa säilytettiin yhteiskunnan elintärkeät toiminnot sekä strategian ylläpito- ja seurantavastuut. Sen sijaan strategian uhkamallit, ministeriöiden tehtävät ja kehittämisen painopistealueet ajantasaistettiin. Kokonaan uutena asiakokonaisuutena strategiaan otettiin Valtioneuvoston kanslian johdolla laadittu operatiivista toimintaa koskeva valtion kriisijohtamismalli. Lisäksi strategian uhkamallit konkretisoitiin Valtioneuvoston kanslian edellyttämällä tavalla laatimalla uhkamalleihin sisältyvät erityistilanteet.<sup>125</sup>

### **3.2.1. YETTS:n toteutuminen hallinnonaloilla**

Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia on laajalti tunnettu ministeriöissä ja aluehallinnossa, mutta kansalaisjärjestöissä ja yrityksissä YETTS:n tunnettavuus on heikompaa. Strategian tunnettavuus hallinnonaloilla on hyvä ja strategiaprosessiin sekä strategian toimeenpanoon ollaan varsin tyytyväisiä. Strategian lisäarvoa pidetään hallinnonaloilla korkeana. Tapahtuneet kriisit (esimerkiksi Aasian tsunamikatastrofi 2004 ja Espanjan bussiturma 2008) ovat edistäneet YETTS:n omaksumista hallinnonalojen yhteistoiminnan perustaksi.<sup>126</sup>

---

*joka oli VNS 2001:ssä antanut tehtävän strategian laatimisesta. Koko syyskauden 2002 käytiin asiasta vääntöä lähinnä ulkoasiainministeriö vastaan muut niin TPAK:ssa kuin valmiuspäällikkökokouksissa. Lopulta joulukuun puolivälin jälkeen ulkoasiainministeri Tuomioja tapasi puolustusministeri Enestamin ja tämän neuvottelun pohjalta muodostui kompromissiksi nimi YETTS. Alun perin Ulkoasiainministeriö ei katsonut, että sillä olisi mitään roolia kansallisessa varautumisessa ja siksi UM ei myöskään nimennyt edustajaansa kirjoittajaryhmään, joka aloitti työnsä jo kevätkaudella 2002. Alettuamme puhumaan Kansallisesta turvallisuusstrategiasta UM aktivoitui erityisesti torppaamaan koko työn ja asia meni niin pitkälle, että vielä keväällä 2003 kun strategia oli valmis, UM esitti, että työ keskeytetään ja sille haetaan uudet perusteet UTVA:sta sekä määrätään uusi vastuutaho laatijaksi.”*

<sup>124</sup> Sama.

<sup>125</sup> Turvallisuus- ja Puolustusasiain komitean sihteeristön ak 564/8280/2005, FI.PLM.14077, 28.8.2006. YHTEISKUNNAN ELINTÄRKEIDEN TOIMINTOJEN TURVAAMISESTA (YETT) ANNETUN VALTIONEUVOSTON PERIAATEPÄÄTÖKSEN TARKISTAMINEN.

<sup>126</sup> Hallitusneuvos Matti Piispasen luento Yleisesikuntaupseerikurssi 55:lle Santahaminassa 30.8.2010. Vaikuttaa kuitenkin siltä, että näiden kriisien onnistuneen jälkihoidon myötä yksittäisten kansalaisten käsitys omasta vastuustaan on hämärtyneessä jopa niin, että valtion kuvitellaan pelastavan kansalaisensa kaikkialta ulkomailtakin mahdollisesti itse aiheutetuissa onnettomuuksissa. Eversti Aapo Cederbergin mukaan ”valtion asioihin puuttumisen” rajana voidaan pitää ulkomailta tapahtuvaa kriisitilannetta, joka koskee 10 Suomen kansalaista. Kokonaisuutensa puolesta yhteensovittamisen strategian mukaan kuitenkin tulevaisuudessa ”yhteiskunta keskittää voimavarojaan vain välttämättömimpään. Elintärkeiden toimintojen turvaaminen korostuu samalla kun mukavuustoimintojen varmistamisesta luovutaan”.

Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategioiden toteutumista on seurattu vuosina 2005 ja 2009 julkaistuilla arviointiraporteilla. Edellisessä arvioitiin vuonna 2003 ja jälkimmäisessä vuonna 2006 julkaistua strategiaa. Molemmat arviointiraportit on laadittu konsulttityönä.<sup>127</sup>

Vuoden 2003 strategian toimeenpanon kokonais seuranta oli osoittautunut vaikeaksi ja haasteelliseksi. Keskeisinä ongelmina olivat toimivaltoihin liittyvät erilaiset näkemykset sekä hallinnonalojen keskinäiset jännitteet.<sup>128</sup>

### 3.2.2. Hallbergin komitea arvioi strategiaa

Varautuminen ja kokonaisturvallisuus -mietintö laadittiin Valtioneuvostolle vuoden 2009 Turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon perusteella arvioimaan kokonaismaanpuolustuksen mallia, YETTS:n ja Sisäisen turvallisuuden ohjelman sisältöjä, järjestelyitä, johtosuhteita, vastuita ja toimeenpanoa. Komitean puheenjohtajana toimi Korkeimman hallinto-oikeuden presidentti Pekka Hallberg, ja komiteasta käytettiin työnimeä Hallbergin komitea<sup>129</sup>:

*”Nyt par’aikaa [tammikuu 2010] minä istun Hallbergin komiteassa, jossa pohditaan uudelleen turvallisuusneuvoston perustamista, koska on nähty, että nyt puuttuu se poliittinen ohjaus ja poliittisen ja sotilasjohdon ja poliittisen ja turvallisuusjohdon kaikkiensa foorumi.”<sup>130</sup>*

Puolustusvoimien kannalta komitea teki keskeisiä ehdotuksia. Ensinnäkin komitea ehdotti, että kokonaismaanpuolustuksen sijasta puhuttaisiin laajemmin kokonaisturvallisuudesta, joskin kyseessä olisi vain terminologinen muutos, koska kokonaismaanpuolustuksen malli on käyttökelpoinen ja myös kansainvälisesti edistyksellinen. Komitea kiinnitti huomiota tilannekuvatoiminnan kehittämiseen, koska oikean tiedon saatavuus ja luotettava tilannekuva luovat edellytykset päätöksenteolle.<sup>131</sup>

<sup>127</sup> Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategian arviointi 2005. Arvioijana Net Effect Oy. Puolustusministeriö, Helsinki 2005; YETT-strategian arviointi 30.6.2009. Arvioijana Gaia Group Oy.

<sup>128</sup> Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategian arviointi 2005, s. 34.

<sup>129</sup> Varautuminen ja kokonaisturvallisuus. Komiteanmietintö, Valtioneuvoston kanslia, Yliopistopaino, Helsinki 2010.

<sup>130</sup> Em. Kaskealan haastattelu.

<sup>131</sup> Varautuminen ja kokonaisturvallisuus. Komiteanmietintö, Valtioneuvoston kanslia, Yliopistopaino, Helsinki 2010. Myös Hallbergin raportin merkitys puolustusvoimille. Tekijän hallussa oleva päiväämätön ja allekirjoittamaton tiivistelmä.

Hallbergin komitean mukaan Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategiat ja sittemmin Yhteiskunnan turvallisuusstrategia täydentävät Valtioneuvoston Turvallisuus- ja puolustuspoliittisten selontekojen linjauksia. Komitean mukaan on tärkeää, että myös sisäistä turvallisuutta koskevat linjaukset (esimerkiksi Sisäisen turvallisuuden ohjelma) perustuvat laaja-alaiseen turvallisuusselontekoon ja ovat yhteen sovitettuja Yhteiskunnan turvallisuusstrategian kanssa. Tällöin tulee myös huomioida Euroopan unionin sisäisen turvallisuuden strategia ja muut EU:n toimet.<sup>132</sup>

Puolustusvoimien kannalta Hallbergin komitean mietinnöstä voidaan tehdä muutamia johtopäätöksiä. Ensinnäkin komitea puolsi käytäntöä, jossa ylimmän valtiojohdon, tasavallan presidentin ja pääministerin aloitteesta voidaan järjestää tapaamisia ”kovan turvallisuuden ylimpien johtajien”<sup>133</sup> kanssa. Kyseessä olisi tiedonvälitystä ja yhteistyösuhteita edistävä yhteistyömuoto. Toiseksi puolustusvoimien kriisijohtamiseen liittyvää osaamista ja tukea voisi tarjota muille toimijoille. *Hallinnon eri aloilla on käytettävissä vain yhdet voimavarat, joten hyvät suhteet muihin hallinnonaloihin ja viranomaisyhteistyö ovat jatkossakin tärkeitä ja puolustusvoimien profiloituminen asiassa on eduksi. Komitean ehdotusten mukaiset tiiviit suhteet elinkeinoelämään ja kansalaisjärjestöihin tukevat puolustusvoimien varautumisjärjestelyjä ja lujittavat maanpuolustustahtoa. Avoimempaa turvallisuuskeskustelua tarvitaan osana kansalaisyhteiskunnan vahvistamista, joten puolustusvoimienkin tulisi varautua osallistumaan tähän keskusteluun.*<sup>134</sup>

### 3.3. YETT-strategian jalkauttamisen periaatteet

Vuoden 2006 YETTS:a toimeenpantaessa päädyttiin siihen, ettei strategian jalkauttamiseksi luoda erillistä prosessia, vaan esimerkiksi Puolustusministeriötä koskevat strategian määrittämät tehtävät muotoillaan hallinnonalalla, joka konkreettisesti jalkauttaa tehtävät alaiselleen keskusvirastolle (Pääsikunnalle). Eversti Pertti Hyvärisen arvion mukaan YETTS:n jalkautuminen ministeriö- ja keskusvirastotasolle kesti yleensä noin vuoden tapahtuen vuoden 2007 kuluessa<sup>135</sup>. YETT-strategian jalkauttaminen Puolustusministeriön hallinnonalalla tapahtuu kolmen keskeisen tekijän kautta. Ensimmäisessä vaiheessa Puolustusministeriö sisällyttää strategian velvoitteet hallinnonalan strategiseen ohjaukseen.

<sup>132</sup> Sama.

<sup>133</sup> Tarkoittaa tässä yhteydessä Puolustusvoimain komentajaa, Rajavartiolaitoksen päällikköä, Poliisiylijohtajaa, Suojelupoliisin päällikköä, Puolustusvoimien tiedustelupäällikköä ja Pelastusylijohtajaa.

<sup>134</sup> Hallbergin raportin merkitys puolustusvoimille. Tekijän hallussa oleva päiväämätön ja allekirjoittamaton tiivistelmä.

<sup>135</sup> Eversti Pertti Hyvärisen tiedonanto tekijälle puhelimitse 29.4.2011.

Toisessa vaiheessa keskusvirastona Pääesikunta ohjaa puolustushaaroja muiden viranomaisten tukemiseen liittyvien tehtävien täyttämiseksi. Lopuksi YETT-strategian toimeenpanoa mitataan ja raportoidaan Turvallisuus- ja puolustusasiain komitean toimesta.<sup>136</sup>

*”Strategian kirjoittaminen on hallinnonalojen yhteistyötä. Ensin haetaan tietynlainen peruslinja, minkä tyyppinen paperi tehdään ja minkälaisia asioita sinne otetaan. Tämän jälkeen strategia viedään Turvallisuus- ja puolustusasiain komitean käsiteltäväksi ja edelleen poliittiseen päätöksentekoon. Tietysti jo laadintavaiheessa mietitään strategian jalkauttamista, koska strategia sisältää niitä käytännön asioita, mitä pitäisi tehdä. Mutta miten ne tehdään, se jää vähemmälle. Mutta kaikilla lienee oman hallinnonolonsa osalta konkreettinen käsitys. Esimerkiksi puolustusvoimien osalta mitä suorituskykyjä voidaan antaa, terävöitettiin sitä näkymää. Ettei vain ole se yleinen käsitys, että virka-apua, vaan mitä kaikkia suorituskykyjä meillä on.”<sup>137</sup>*

Puolustusministeriössä YETTS:n jalkauttaminen tapahtuu tulosohjausmenettelyä käyttäen strategian määrittämien tehtävien sisällyttämällä toiminnan ja talouden suunnittelu- ja toimeenpano-asiakirjoihin sekä toimintakertomuksiin. Raportoinnin painopisteenä on tehtävien edellyttämän toimintakyvyn kehittäminen<sup>138</sup>:

*”Strategian toimeenpanossa ministeriöiden vastuu on jakamaton. Koska strategiassa ei välttämättömiksi katsotuille toimenpiteille ole annettu hintalappua, on ministeriöiden tehtävä se itse. Tämän on tapahduttava osana muuta toiminnan ja talouden suunnittelua, annettuihin budjettikehyksiin sisällyttäen. Tässä asiassa yhteensovittamis- ja seurantavastuu on Turvallisuus- ja puolustusasiain komitealla.”<sup>139</sup>*

Eversti Pertti Hyvärinen korosti vuoden 2006 YETT-strategian toimeenpanossa myös elinkeinoelämän merkitystä kansallisessa varautumisessa:

*”Uudentyyppistä näkökulmaa tarvitaan myös elinkeinoelämän kasvavan roolin ottamisessa huomioon yhteiskuntamme elintärkeitä toimintoja turvattaessa. Yritysten omistuksen ja markkinoiden jatkuva globalisoituminen sekä samanaikainen ulkoistamiskehityksen jatkuminen asettavat kansalliselle varautumiselle kovia haasteita. Tässä kehityksessä [YETT-]strategiainkin esittelemä yritysten sopimus pohjainen varautuminen, lakisääteisen varautumisen täydentäjänä, näyttää lupaavalta toimintamallilta.”<sup>140</sup>*

<sup>136</sup> Hyvärinen, Pertti: Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia. Esitelmä Kaartin korttelin johtoryhmässä 11.12.2006. Hyvärisen mukaan ”Puolustusministeriön kyky sovittaa yhteen YETT-strategian toimeenpanoa on parempia tilanteissa, jossa kokemusta voidaan etupainoisesti kerätä omalta hallinnonalalta”. Myös eversti Tapani Hyötyläisen tiedonanto tekijälle puhelimitse 26.4.2011.

<sup>137</sup> Em. Sonnisen haastattelu.

<sup>138</sup> Hyvärinen, Pertti: Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia. Esitelmä Kaartin korttelin johtoryhmässä 11.12.2006.

<sup>139</sup> Hyvärinen, Pertti: YETT-strategian jalkauttaminen. Maanpuolustus n:o 82.

<sup>140</sup> Sama.



Kumppanuuksien hyödyntäminen kaikilla toiminnan tasoilla on implisiittisesti sisäänkirjoitettu Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategioihin. Yhteiskunnan kokonaisvarautuminen edellyttää kumppanuusajattelua kuntatasolta alkaen (paikalliset viranomaiset) päätyen esimerkiksi eurooppalaisiin kumppanuuksiin. YETTS 2006:n toimeenpanoon liittyen puolustushallinnon alan kumppanuushankkeista on tehty selvitys ja vuoden 2009 alussa toteutettiin maavoimien materiaalin kunnossapidon uudelleenjärjestely, jolloin kunnossapitovastuu siirtyi puolustusvoimien strategiselle kumppanille Millog Oyj:lle. Kumppanuusyhteistyön tavoitteena on parantaa puolustusvoimien toimintaedellytyksiä sekä sitoa avoimen sektorin toimijoita strategisen kumppanuuden kautta sotilaallisen maanpuolustuksen järjestelyihin. Puolustusministeriö on osallistunut Työ- ja elinkeinoministeriön johdolla tehtyyn Valtioneuvoston päätöksen uusimiseen huoltovarmuuden tavoitteista. Puolustus- ja turvallisuusstrategialla on selkeytetty turvallisuus- ja puolustusteollisuuden roolia huoltovarmuuden turvaamisessa.<sup>141</sup>

YETT-strategian toimeenpanon arvioitiin vaikuttavan puolustushallinnon toimintaan välillisillä ja välittömällä tavolla. Puolustusministeriön strategiset tehtävät kehittämistarpeineen tuli konkretisoida puolustusvoimien maanpuolustusopetuksessa. YETTS:n uhkamalleilla ja erityistilanteilla tuli vaikuttaa puolustussuunnitteluun erityisesti valtakunnallisten kohteiden suojaamisessa. Valtion kriisijohtamismallia tuetaan hallinnonalojen voimavarayhteistyöllä. YETTS:n toimeenpanoa harjoitellaan valtakunnallisissa valtionhallinnon valmiusharjoituksissa (VALHA).<sup>142</sup>

*”Strategian jalkauttaminen edellyttää yhä enenevässä määrin myös uudentyypistä ajattelua, jota tiukkenevat budjettikehyksetkin osaltaan tukevat. Kaikkiin oman hallinnonalansa vastuulla oleviin erityistilanteisiin ja niiden hallintaan ei välttämättä tarvitse rakentaa lisävoimavaroja itselleen, vaan aina on tarkoituksenmukaista katsoa, löytyykö kyseistä tarvittavaa suorituskykyä mahdollisesti jo muualta ja millä yhteistoimintamekanismilla se on käytettävissä myös muiden tarpeisiin. Tämän tyyppinen toimintamalli lienee myös veronmaksajien ja valtiovarainministeriön mieleen. Kaikista jalkauttamiseen liittyvistä haasteista huolimatta strategia on otettu erinomaisesti vastaan, jalkauttaminen on aloitettu laajalla rintamalla ja tämän myötä tietoisuus*

<sup>141</sup> PLM:n YETTS-raportointi 2008 ja YETTS 2006, s. 40. Puolustusvoimista ja strategisista kumppanuuksista myös Laaksonen (2004). KOYL 2007, s. 105. Strategisella kumppanuudella ymmärretään puolustusvoimien ja palvelun tarjoajan välistä sopimussuhdetta, jonka perusteella tuotetaan kaikissa turvallisuustilanteissa laadukkaasti puolustusvoimien tarvitsemia palveluita. Strategisen kumppanuuden toimivuus edellyttää yhteisiä kehittämistavoitteita, keskinäistä kunnioitusta, sitoutumista, luottamusta ja avoimuutta, lisäarvon syntymistä ja rasitteiden jakamista sekä jatkuvuutta. Kumppanuus on tapa integroida puolustusvoimia yhteiskuntaan.

<sup>142</sup> Hyvärinen, Pertti: Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia. Esitys Kaartin korttelin johtoryhmässä 11.12.2006.

*yhteiseen turvallisuuteemme liittyvistä tarpeista sekä omista toimintamahdollisuuksistamme on selkiintynyt kaikille mukana oleville.*<sup>143</sup>

Vuoden 2006 YETTS:n strategiaviestinnälliseksi jalkauttamiseksi laadittiin viestintäsuunnitelma, jonka mukaisesti YETTS:sta tiedottaminen tuli suunnata muulle hallinnolle, kansalaisille, kansainvälisille yhteistyökumppaneille, alan opetuksesta vastaaville ja median tarpeisiin. Viestinnän osakokonaisuuksia olivat YETTS:n sisällön viestiminen opiskelijoille, YETTS:n velvoitteiden viestiminen hallinnolle, YETTS:n ”soveltuvien perusteiden” viestiminen elinkeinoelämälle ja kansalaisjärjestöille sekä Suomen mallin ja Suomi-kuvan välittäminen strategian välityksellä muille maille ja Suomen edustustoille ulkomailla. Kansalaisille tuli viestiä YETTS:n olemassaolo: *”Laaja-alainen tietoisuus strategian olemassa olosta vahvistaa läpinäkyvyydellään luottamusta hallintoa ja viranomaistoimintaa kohtaan ja siten osaltaan lisää kansalaisten turvallisuuden tunnetta*”.<sup>144</sup>

Puolustushallinnossa YETTS:n toimeenpanosta annettiin suunnitteluasiakirja (ohjauskirje), joka koski Puolustusministeriötä, puolustusvoimia, Puolustushallinnon rakennuslaitosta ja Puolustushallinnon palvelukeskusta. Ohjauskirjeen tarkoituksena oli jalkauttaa tarkistettu YETT-strategia ja varmistaa puolustushallintoon kohdistuvien YETTS-velvoitteiden toimeenpanon käynnistäminen sekä niiden seuranta. Puolustushallinnolle asetettujen velvoitteiden kartoitus oli osa laajempaa vuoden 2008 aikana tehtävää tarkastelutyötä, jossa keskityttiin muun yhteiskunnan mahdollisuuksiin tukea puolustushallintoa sekä tarkasteltiin siviili- ja sotilasjohtamismallien yhteensovittamista.<sup>145</sup> Ohjauskirjettä valmisteleavassa työryhmässä todettiin, että YETTS on huomioitava Puolustusministeriön seuraavan toiminta- ja taloussuunnitelman (TTS) valmistelussa. Ohjauskirjeen valmistelussa tuli lisäksi huomioida, mitkä tarkistetussa YETTS:ssa mainitut puolustushallintoa koskevat tehtävät ja velvoitteet oli jo toimeenpantu.<sup>146</sup>

<sup>143</sup> Hyvärinen, Pertti: YETT-strategian jalkauttaminen. Maanpuolustus n:o 82.

<sup>144</sup> Turvallisuus- ja Puolustusasiain komitean sihteeristön ak n:otta, 2.10.2006. YETT 2006 - STRATEGIAN VALMISTUMISEEN LIITTYVÄ VIESTINTÄ. Hyvärinen, Pertti: YETT-strategian jalkauttaminen. Maanpuolustus n:o 82.

<sup>145</sup> Puolustusministeriön ak 538/5020/2004, FI. PLM.20576, .1.2008. YHTEISKUNNAN ELINTÄRKEIDEN TOIMINTOJEN TURVAAMISEN STRATEGIAN TOIMEENPANO PUOLUSTUSMINISTERIÖN HALLINNONALALLA.

<sup>146</sup> Puolustusministeriön puolustuspoliittisen osaston ak 564/8280/2005, FI. PLM.16054, 16.1.2007. YETT-STRATEGIAN OHJAUSKIRJE; TYÖRYHMÄN ALOITUSKOKOUS.

### 3.4. Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaaminen puolustusvoimissa

Jari Rantapelkonen ennusti vuonna 2002, että vuonna 2020 mahdollisen sodan kohteena on suomalaisen informaatioyhteiskunnan hyvinvointi, jolloin voidaan puhua arvoperustaisesta sodankäynnistä. Rantapelkonen arvioi tämän mahdollisuuden puoltavan asevoiman käyttöä yhdessä muiden toimijoiden kanssa yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen suojaamiseksi, turvaamiseksi ja puolustamiseksi eikä vain sotilaallisten kohteiden ja asevoiman puolustamiseksi resurssien rajallisuudesta huolimatta. Samassa yhteydessä sodan kuvan nähtiin entisestään kaupungistuvan ihmisten, palvelujen, avaintoimintojen ja kriittisen infrastruktuurin keskittyessä kaupunkeihin.<sup>147</sup>

Alueellisen puolustuksen arvioitiin painottuvan kriittisten kohteiden suojaamiseen ja puolustusvoimia käytettävän vuosina 2002 - 2020 suurimmaksi osaksi muihin kuin sodan ajan tehtäviin. Tyypillisiksi puolustusvoimien tehtäviksi nähtiin aluevalvonta, kriisinhallinta, onnettomuuksien ja ympäristötuhojen jälkihoito - tyypilliset puolustusvoimien virka-aputehtävät ja puolustusvoimien tuki muille viranomaisille.<sup>148</sup>

Jyri Raitasalon tutkimuksen perusteella yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaaminen on korostunut osana Suomen sotilaallista puolustusta 1990-luvulta alkaen. YETT-diskurssi on noussut esiin 1990-luvun alussa ja selkeästi vahvistunut vuoden 1997 Valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittisesta selonteosta alkaen. Myöhemmissä selonteoissa yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen painoarvo on edelleen vahvistunut.<sup>149</sup> Aki-Mauri Huhtisen näkemyksen mukaan yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaaminen liittyy julkishallinnon rakenteiden muutokseen. Yhtäältä Suomen puolustus painottuu YETT-toimintojen varmistamiseen. Tämä on huomioitava puolustushallinnon strategisessa suunnittelussa, kumppanuuksien hyödyntämisessä ja myös turvallisuuspalvelujen tuottamisessa kansalaisille:

*”Esimerkiksi ajatus Suomen puolustamisesta aluepuolustusperiaatteella ei ehkä tulevaisuudessa enää merkitse sotilaallisen materiaalin ja varuskuntien aluepoliittista sijoittamista vaan puolustuksen painopisteyttämistä sinne, missä ovat yhteiskunnan elintärkeät toiminnot. Nämä elintärkeät toiminnot näyttävät keskittyvän energian jakelun ja poliittisen päätöksenteon sekä taloudellisten*

<sup>147</sup> Huhtinen, Aki-Mauri (toim.): Länsimaisen yhteiskunnan kriisinsietokyky 2020. Taistelun kuvat 2020 1. vaiheen taustatutkimus. Maanpuolustuskorkeakoulu, Johtamisen laitos, Julkaisusarja 2, Artikkelikokoelmat n:o 7. Edita, Helsinki 2002, s. 225 - 227.

<sup>148</sup> Sama. On huomattava, että Rantapelkosen artikkelin laatimisaikana vuonna 2002 puolustusvoimien lakisäätöiset tehtävät olivat vuoden 1974 Puolustusvoimain mukaiset.

<sup>149</sup> Raitasalo, s. 209 - 218.

*veturien ympärille. Tavallaan on kyse uudesta julkishallinnon rakenteiden organisoimisesta: kuinka paljon esimerkiksi turvallisuuteen liittyvistä palveluista rahoitetaan julkisin varoin ja paljonko ostetaan yksityiseltä sektorilta, on strategisen suunnittelun keskiössä.”<sup>150</sup>*

YETTS 2006:n mukaisesti 2010-luvun puolustuksessa painopiste on aiempaa selkeämmin elintärkeiden kohteiden ja yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen puolustamisessa. Puolustusvoimien ja muiden viranomaisten välinen yhteistoiminta korostuu kaikissa uhkamalleissa. Puolustusvoimien organisaatiota ja puolustusmateriaalia kehitetään ottaen huomioon sodankäynnin muutos, kehittyvä teknologia ja kansainvälinen yhteistoiminta. Sotilaallisen puolustuksen kehittämisessä otetaan huomioon, että Suomi kykenee osallistumaan täysimääräisesti Euroopan unionin yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan toteuttamiseen. Nato-jäsenyyden hakeminen säilyy Suomen mahdollisuutena jatkossakin.<sup>151</sup>

Eversti Rannikon näkemyksen mukaan YETTS:n vastuut jalkautuvat puolustusvoimien jokapäiväiseen toimintaan puolustushaarojen toiminnassa, jolloin ei erikseen korosteta toiminnan olevan YETTS:n mukaista. Puolustusvoimien kakkostehtävä hoidetaan ykköstehtävään tarkoitetuilla suorituskyvyillä:

*”Eihän se [YETTS] pelkästään ylätason strategia siinä mielessä ole ja kyllähän se [YETTS] menee sinne [puolustushaaroihin, sotilaslääneihin ja joukko-osastoihin]. Mielestäni se menee sitä kautta, että kun katsotaan yhteiskunnan elintärkeät toiminnot ja Puolustusministeriön vastuut, niin mitä puhtaimmillaan puolustushaarathan näitä käytännössä jo nyt hoitaa. Kyllähän YETTS on tunnustettu viranomaisten keskuudessa, mutta sitten laajemmin se on aika tuntematon asiakirja. Ehkä tämä heijastuu vähän puolustusvoimissa, jos ajatellaan puolustushaaroja, se [YETTS] nähdään virka-apuna ja YETTS voisi olla paljon muutakin, viranomaisyhteistyötä. Puolustusvoimat hoitaa YETTS:n velvoitteita joka päivä äärimmäisen hyvin, puolustushaarat hoitaa tilannekuvaa ja virka-apua. Kun me annetaan virka-apua, me ei laiteta sinne perään sulkuihin, että tämä on YETTS:n mukaista toimintaa. Se on puolustusvoimille lakisäätelistä toimintaa. Puolustusvoimat käyttää ykköstehtävään tarkoitettuja kykyjä kakkostehtävän hoitamiseen, siihen ei resurssoida erikseen ei henkilöstöä, ei materiaalia, ei aikaa. Se tehdään virka-apuna tai sitten jonain muuna, se on hyvin selkeästi osa ykköstehtävää.”<sup>152</sup>*

<sup>150</sup> Kolttola - Westling - Huhtinen, s. 8. KOYL 2007, s. 95. Alueellinen puolustus (ALPU) on Suomen sotilaallisen puolustuksen toteutusperiaate, joka perustuu alueellisiin ja operatiivisiin joukkoihin, puolustusvoimien yhteisiin suorituskykyihin sekä koko yhteiskunnan voimavaroihin. Suorituskykyjen valmiutta ja käyttöä säädellään uhkan ja oman toiminnan edellyttämällä tavalla. *Yhteiskunnan elintärkeät toiminnot turvataan ja sotilaallisen toiminnan kannalta tärkeät kohteet ja toiminnot suojataan yhteistoiminnassa muiden viranomaisten ja turvallisuustoimijoiden kanssa. Hyökkääjän vaikuttaminen elintärkeisiin toimintoihin ja pääsy valtakunnan toiminnan kannalta tärkeille alueille estetään.* Oman toiminnan kannalta tärkeät alueet pidetään kaikissa olosuhteissa. Hyökkäys torjutaan ja tarvittaessa hyökkääjä lyödään yhteisoperaationa päämäärän saavuttamiseksi.

<sup>151</sup> YETTS 2006, s. 30.

<sup>152</sup> Em. Rannikon haastattelu.

Vesa Valtonen sijoittaa väitöstutkimuksessaan YETTS:n alueellisen strategian strategiatasolle. Valtosen tutkimuksessa - turvallisuustoimijoiden näkökulmasta - alueellisella strategiatasolla tarkoitetaan Suomen valtiota. YETTS:a hierarkkisesti ylempänä oleva suurstrategia on Euroopan unionin turvallisuusstrategia (European Security Strategy, ESS)<sup>153</sup>, jonka eri versiot on otettu huomioon Puolustusministeriön strategisessa suunnittelussa ja Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategioita laadittaessa<sup>154</sup>.

YETTS:n kaltaisia viranomaisyhteistyötä ja turvallisuustoimijoiden toiminnan koordinointiin tähtääviä strategioita on valmisteltu myös maailmalla. Esimerkiksi Yhdysvalloissa National Strategy for Homeland Security (2007) luo perusteita kansalliselle yhteistyölle terrorisminvastaisessa sodassa sekä ohjaa varautumisvalmisteluja luonnonkatastrofien ja muiden kriisien varalta.<sup>155</sup>

Vaikuttaa kuitenkin siltä, että YETTS:lla kyetään tehokkaasti koordinoimaan hallinnonalojen varautumisvalmisteluja yhden valtion mittakaavassa. Esimerkiksi muilla Pohjoismailla ei ole vastaavanlaista yhteiskunnan elintärkeät toiminnot, uhkamallit ja varautumisvastuut kattavaa strategiaa, vaan vastuut on määritelty esimerkiksi turvallisuusstrategioissa tai erillisissä strategioissa kuten terrorismin vastainen strategia.<sup>156</sup> Suomalaisiin elintärkeiden toimintojen turvaamisen ja varautumisen käytännön toimintatapoihin on saatu vaikutteita esimerkiksi Ruotsista<sup>157</sup>.

### 3.5. Yhteiskunnan turvallisuusstrategia 2010

Vuoden 2006 Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategian päivittämiseksi vuoden 2010 aikana Turvallisuus- ja puolustusasiain komitea toimi ohjausryhmänä, joka linjasi strategian päivitystyötä. Ohjausryhmän mukaan strategian perusrakenne on toimiva, mutta strategian uhkamalleja tuli tarkastella ”vastaamaan alati muuttuvaa turvallisuusympäristöä”, jossa liiallista hallinnonalakohtaista lokerointia tuli välttää. Edelleen

---

<sup>153</sup> Valtonen, s. 19 - 20.

<sup>154</sup> Em. Rannikon haastattelu. YETTS 2006, s. 10. *Euroopan unionin alueella uhkat voivat koskea jäsenmaita eri tavoin ja vaikuttavat myös suomalaiseen yhteiskuntaan. Varautumisessa on huomioitava jo normaalioloissa väestöä ja yhteiskuntaa vaarantavat tekijät. Uhkien painoarvo vaihtelee maittain. EU:n turvallisuusstrategiassa sekä suurimmissa eurooppalaisissa maissa terrorismi on nostettu merkittävimmäksi uhkaksi. Suomessa terrorismi käsitetään osaksi järjestäytyntä vakavaa rikollisuutta.*

<sup>155</sup> Valtonen, s. 20 - 21.

<sup>156</sup> Huovinen, Leena: Ruotsin, Norjan ja Tanskan kriisivalmiusjärjestelyt ja niiden kehittyminen 2000-luvulla sekä pohjoismaisten mallien vertailu. Puolustusministeriö, Helsinki 2009, s. 34 - 38.

<sup>157</sup> Valtonen, s. 21.

ohjausryhmän mukaan YETTS:n päivittämisessä haasteita asettivat huoltovarmuuskriittisen elinkeinoelämän varautuminen ja kansalaisjärjestöjen toiminnan huomioon ottaminen. Kansainvälinen ulottuvuus tuli integroida koko strategian läpäiseväksi eikä erilliseksi toiminnoksi. Alue- ja paikallishallinnon varautumisvelvoitteet - viranomaisyhteistyö - tuli huomioida selkeämmin. YETTS:n tunnettavuutta piti edelleen lisätä.<sup>158</sup>

Pääesikunta esitti YETTS:n päivityksessä huomioitavaksi kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan periaatteet. Valtion kriisijohtamismallin kehittämisessä painopisteenä tuli olla muiden kuin viranomaistoimijoiden vastuut ja roolit. Kansliapäällikkö- ja valmiuspäällikkökokouksien tehtäviä toimintojen yhteensovittamisessa tuli tarkentaa. Johtovastuun jakautumista kansliapäällikkökokouksessa Valtioneuvoston kanslian valtiosihteerin ja toimivaltaisen ministeriön kansliapäällikön välillä oli selvitettävä. Päivitettyyn YETTS:aan tuli lisätä määritelmä valtion kriisijohtamismallista ja Multinational Experiment 5 (MNE5) -harjoituksessa saadut kokemukset tuli huomioida. Strategian ohjausryhmän tavoin Pääesikunta esitti poliittisen, taloudellisen ja sotilaallisen painostuksen sekä sotilaallisen voimankäytön uhkamallien tarkentamista ”*paremmin kuvaamaan sotilaallisen voiman käytössä viime vuosina tapahtuneita muutoksia*”. Strategialuonnoksen erityistilaneluettelossa Puolustusministeriötä ei ollut huomioitu vastuuministeriönä useissa puolustusvoimia koskevissa erityistilanteissa. Pääesikunta esitti myös tietoverkkoihin kohdistuvien uhkien (kyber-uhkat) selkeämpää käsittelyä ja määrittelyä päivitettyssä strategiassa. Strategiatekstiä toivottiin tarkennettavan siltä osalta, miten hallinnonalat hyötyvät kriisijohtamisesta ja varautumisesta kansallisissa ja kansainvälisissä YETT-verkostoissa.<sup>159</sup>

Yhteiskunnan turvallisuusstrategian jalkauttaminen kentälle koetaan jo sinänsä strategiseksi haasteeksi:

*”Tulevan uudistetun strategian [Yhteiskunnan turvallisuusstrategia] osalta on meillä puolustusvoimissa paljon parannettavaa. Ehkä se on Pääesikunnan ja muun johdon kannalta hyvin huomioitu, mutta jalkauttaminen tänne ruohonjuuritasolle [tilanne tammikuussa 2011] on jäänyt puutteelliseksi, ja täälläkin vain muutamien avainhenkilöiden omaan harkintaan ja aktiivisuuteen.”<sup>160</sup>*

<sup>158</sup> Hallitusneuvos Matti Piispasen luento Yleisesikuntaupseerikurssi 55:lle Santahaminassa 30.8.2010.

<sup>159</sup> Pääesikunnan suunnitteluosaston ak AF22588/26.10.2009. PUOLUSTUSVOIMIEN OSALLISTUMINEN YETT-STRATEGIAN TARKISTUKSEEN; Pääesikunnan suunnitteluosaston ak AG22630/22.10.2010 PÄÄESIKUNNAN LAUSUNTO YETT-STRATEGIALUONNOKSEEN.

<sup>160</sup> Teemahaastattelu 24.1.2011 (aluetoimiston päällikkö).

## 4. STRATEGIA STRATEGISINA LINJAUKSINA

### 4.1 YETTS on poliittista ohjausta ja maalinosoitus johdolle

Puolustushallinnon poliittinen ohjaus jaetaan keskipitkän (4 - 8 vuotta) ja lyhyemmän aikavälin (0 - 4 vuotta) strategiseen ohjaukseen. Puolustusministeriön hallinnonalalla keskipitkän aikavälin poliittisia ohjausvälineitä ovat esimerkiksi turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selontekomenettely ja YETT-strategia. Poikkihallinnollisuudesta huolimatta YETTS on puolustushallinnon tulosohjauksessa alisteinen selontekomenettelylle, koska strategiaa toteutetaan selonteon linjausten mukaan, eikä sillä ole samanlaista poliittista merkitystä kuin selonteolla.<sup>161</sup>

Puolustushallinnon strategisen suunnittelun kokonaisuudessa Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia on poliittista ohjausta<sup>162</sup>. Tätä hyödynnetään myös konkreettisesti strategiatyössä:

*”Miten YETTS sijoittuu meidän strategiahierarkiassa; sehän on poliittista ohjausta, vaikka se virkamiesvalmisteluna tehdäänkin. Sehän on Valtioneuvosto, joka sen hyväksyy. Ja sitä kautta se yhä paremmin palvelee yhteiskunnan turvallisuusstrategiaa - mihin suuntaan sen nimi nyt onkin ilmeisesti muuttumassa. Mutta jos ajatellaan mennyttä Puolustusministeriön strategisen suunnittelun kierrosta ja Puolustusministeriön strategista suunnitelmaa 2030, niin tottahan toki me hyödynnettiin YETTS:a, niin strategisten tehtävien - jotka on otettu meidän omassa strategiassa lähtökohdaksi - kuin myös uhka-arvion osalta, jossa YETTS:a käytettiin yhtenä lähteenä. Siinä mielessä se puoltaa ihan paikkaansa, että se on tuolla ylätasolla. Ihan jo lainsäädäntöön perustuen, koska Valtioneuvostohan Puolustusministeriötä ohjaa, mutta myös käytännössä me toiminnassa hyödynnetään YETTS:a Puolustusministeriön nykyisessä strategisessa suunnitelmassa - juuri sitä vuoden 2006 YETTS:a, jonka jalkautumista sinä nyt tutkit.”<sup>163</sup>*

Strategia operationalisoidaan osittamalla se alastrategioiksi ja suunnitelmiksi strategian toimeenpanemiseksi<sup>164</sup>:

*”Oppina edelliseltä Puolustusministeriön strategisen suunnittelun kierrokselta - juuri esimerkiksi edellisen YETTS:n osalta - on se, että tässä strategian jalkauttamisessa strategisen suunnitelman ja toimintasuunnitelman väli on liian*

<sup>161</sup> Karila, s. 23 - 25.

<sup>162</sup> Turvallisesti tulevaisuuteen - Puolustusministeriön strategia 2025, s. 3.

<sup>163</sup> Em. Rannikon haastattelu. Puolustusministeriön strateginen suunnitelma 2030. Viranomaiskäyttö. Puolustusministeri hyväksyi strategisen suunnitelman 27.1.2010.

<sup>164</sup> Mintzberg, Henry; Ahlstrand, Bruce ja Lampel, Joseph: The Strategy safari, Bookcraft Ltd, Midsomer Norton, 1998, s. 48 - 53.

*suuri. Strategiassa puhutaan liian ylätason asioista, toimintasuunnitelmassa pitää mennä päämääriin. Nyt me ollaan rakentamassa Puolustusministeriön osastrategioita linkiksi siihen väliin. Eli jos meidän strateginen suunnitelma katsoo vuoteen 2030, niin osastrategioiden aikajänne on vuoteen 2020. Edellisen kierroksen osastrategiat palvelivat varsin hyvin toiminnanohjausta, mutta osittain niissä ei ollut riittävän konkreettisia päämääriä, jotka olisi voitu siirtää toimintasuunnitelmaan selkeiksi päämääriksi. Siis strategia ei ole palvellut toimintasuunnitelmaa, se on perustunut siihen, että mitäs asioita tänne [toimintasuunnitelmaan] pitäisi laittaa - strategia ei ole antanut siihen vastauksia. Kun toimintasuunnitelmaa päivitetään ja otetaan sitten se lähin vuosi tarkempaan tarkasteluun, se menee vähän sen mukaan, mitkä asiat siellä painottuvat. Meillä on nyt Puolustusministeriön toimintasuunnitelma 2012 - 2016 työn alla ja on mielenkiintoista katsoa, kun se hyväksytään ensi vuoden [vuonna 2011] alkupuolella, että kuinka paljon näistä valmisteilla olevista osastrategioista on suoraan siirretty sinne. Tiettyjä asioita näkyy, että ne jalkautuvat. Ne on vähän hankalia asioita seurata ja varsinkin mitata.”<sup>165</sup>*

Kenraalimajuri Mika Peltosen näkemyksen mukaan puolustusvoimissa ja Pääesikunnassa YETTS:n muita jalkauttamistapoja ovat johtoryhmätyöskentely ja sisäinen viestintä. Johtoryhmätyöskentelyllä generoidaan puolustusvoimien strategista päätöksentekoa - ”*nehän muuttuu aika pian päätöksiksi ja käskyiksi ne periaatteet.*” Strategian roolina onkin lähinnä olla ”*maalinosoitus johdolle ja tavoitteenasetanta*”, eikä strategian periaatteita ole välttämätöntä tiedostaa syvällisesti operatiivisessa toiminnassa. Jo virka-apukin on strategian jalkautumista<sup>166</sup>:

*”Jos tähän YETTS:aa vertaa, niin me [puolustusvoimien] johdosta linjataan asioita niillä periaatteilla ja juuri nyt esimerkiksi jossain Mäntyharjulla se virka-apuosaston johtaja, joka tällä hetkellä vetää telakuorma-autolla sähkölinjojen korjaajia ja työkaluja metsässä, niin ei se johtaja YETTS:sta tiedä paljon mitään. Mutta se virka-apu annettiin kun sitä pyydettiin - mieluusti. Siinä se jalkautuu. Tosin tässä tapauksessa puhtaasti vain virka-apuna.”<sup>167</sup>*

<sup>165</sup> Em. Rannikon haastattelu.

<sup>166</sup> Em. Peltosen haastattelu.

<sup>167</sup> Sama. Runsasluminen talvi aiheutti laajoja sähkökatkoja erityisesti Savossa tammikuun lopulla 2011. Sähkölinjojen korjaajat eivät päässeet korjauskohteille paikoin jopa 80 cm:n lumensyvyyden vuoksi tavallisilla moottorikelkoilla. Puolustusvoimat antoi virka-apuna telakuorma-autoja kuljettajineen. Ks. myös: Pitkä sähkökatko ja yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaaminen. Puolustusministeriö, Painoyhtymä, Porvoo 2009. Myös Pohjois-Suomen Sotilasläänin Esikunnan henkilöstöosaston ak MF29798/4.9.2009. LAPIN ENERGIASTRATEGIA: ”Pohjois-Suomen Sotilasläänin Esikunta on tutustunut Lapin energiastrategiaan. PSSLE pyytää ottamaan huomioon Lapin energiastrategiassa Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategian valtioneuvoston periaatepäätös 2006 (YETTS) ja siitä erityisesti seuraavat asiakokonaisuudet[...]Erityisesti johtamiseen ja elintärkeiden toimintojen ohjaamiseen tarvittavat sähköisen viestinnän ja tietoliikenteen sekä energihuollon järjestelmät on suojattava ja varmennettava jo normaalioloissa kestävään myös erilaisten häiriötilanteiden ja poikkeusolojen vaatimukset[...]Energiaverkkojen, erityisesti sähköjaketun toimivuudelta edellytetään energiantensiivisessä yhteiskunnassa jatkuvasti parempaa laatua. Lisääntyvän energiariippuvuuden vuoksi muun muassa laaja häiriö taajama-alueiden sähkösaannissa lamaantaisi käytännössä yhteiskunnan normaalin toiminnan. Sää on tyypillisin syy sähkökatkoksiin maassamme. Yhteiskunnan toimivuudelle vakavampi sähköhuollon suurhäiriö, kantaverkon kaatuminen, on mahdollista ilman myrskyjen tai tuhoitoiden vaikutusta pelkästään usean ketjuuntuvan häiriön seurauksena.”



Eversti Jukka Sonnisen mukaan YETTS on kattostrategia, joka on sekä johdon työkalu että tarkoitettu jokaiselle kansalaiselle. Strategian kahtalainen rooli on entisestään korostunut uudessa Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa:

*”YETTS ei ole pelkästään johdon työkalu, vaan se on kattostrategia, jonka alle menee puolustusvoimienkin koko toiminta. Kuten nyt uudessa Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa on selkeästi kolme puolustusvoimien lakisääteistä tehtävää. Nyt ne on limitetty koko spektriin, jossa on koko yhteiskunnan häiriötilanteet ja poikkeusolojen tehtävät. Joka on tarkoitettu ihan kaikille luettavaksi. Sieltä kansalainenkin voi katsoa, että nämäkö ne on ne strategiset hommat, joita täällä pyritään tekemään kaikissa tilanteissa.”<sup>168</sup>*

#### 4.2 YETTS kattaa Puolustusministeriön strategiset tehtävät

Puolustusministeriö vastaa valtioneuvoston osana ja hallinnonalansa ohjaajana puolustuspolitiikasta. Puolustuspolitiikan valmistelun ja toimeenpanon lisäksi puolustusministeriö vastaa sotilaallisen maanpuolustuksen voimavaroista ja muista toimintaedellytyksistä, kokonaismaanpuolustuksen yhteensovittamisesta ja kansainväliseen sotilaalliseen kriisinhallintaan osallistumisesta. Kyky näiden tehtävien toteuttamiseen yhdessä kansalaisten hyväksynnän, yleisen asevelvollisuuden, korkean maanpuolustustahdon ja vapaaehtoisen maanpuolustustyön kanssa muodostavat perustan puolustusministeriön hallinnonalan tulevaisuudelle. Sotilaallisen maanpuolustuksen keinoin tuotetaan riittävä kyky ennaltaehkäistä ja tarvittaessa torjua Suomeen kohdistuvia sotilaallisia uhkia sekä *tukea muuta yhteiskuntaa ja viranomaisia muiden laaja-alaisten turvallisuusuhkien torjunnassa*. Puolustusministeriö asetti hallinnonalallaan seuraavat yhteiskunnallisen vaikuttavuuden tavoitteet vuosille 2009 - 2012: Suomen etujen mukaisen puolustuspolitiikan toteuttaminen, kansallisen puolustuksen ylläpito ja kehittäminen, *yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen yhteensovittaminen* ja osallistuminen kansainväliseen sotilaalliseen kriisinhallintaan.<sup>169</sup>

Vuoden 2007 lopulla laaditun Puolustusministeriön toiminta- ja taloussuunnitelman 2009 - 2012 mukaan puolustushallinnossa jatketaan ydintoimintoihin keskittymistä. Puolustusvoimien rakennemuutosta (JOHA 2008) jatketaan hallitusohjelmassa (Vanhasen II hallitus) ja Valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittisessa selonteossa 2004 määritettyjen linjausten mukaisesti. *Uuden Puolustusvoimalain noudattamisessa otetaan*

<sup>168</sup> Em. Sonnisen haastattelu.

<sup>169</sup> Puolustusministeriön puolustuspoliittisen osaston ak 512/2010/2007, FI. PLM.20573, .12.2007. PUOLUSTUSMINISTERIÖN HALLINNONALAN TOIMINTA- JA TALOUSSUUNNITELMA 2009 - 2012 (TTS 2009 - 2012).

huomioon Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen strategiaan kirjatut velvoitteet. Suorituskykyjen ylläpitäminen ja toimintavalmiuden kehittäminen kiteytyvät kolmeen osakokonaisuuteen<sup>170</sup>:

- *Suomen puolustuskyky mitoitetaan siten, että koko maata puolustetaan. Tätä varten ylläpidetään yleistä asevelvollisuutta ja puolustus rakennetaan alueellisen puolustusjärjestelmän pohjalle.*
- *Kansallisessa varautumisessa ja maanpuolustuksen kehittämisessä otetaan huomioon myös uudenlaiset riskit ja uhat. Kykyä antaa virka-apua muulle yhteiskunnalle, viranomaisille ja yhteistoimintaa viranomaisten välillä kehitetään edelleen.*
- *Sotilaallista kriisinhallintakykyä kehitetään kansainvälisten sitoumusten ja toimintaympäristön muutosten mukaisesti. Tämä edellyttää uusien toimintamuotojen omaksumista, nykyistä monipuolisempien ja suorituskykyisempien sotilaallisten voimavarojen kehittämistä ja aktiivista osallistumista monikansalliseen harjoitustoimintaan.<sup>171</sup>*

Valtioneuvoston ohjesäännön 16 §:n mukaan Puolustusministeriön toimialaan kuuluvat puolustuspolitiikka, sotilaallinen maanpuolustus, kokonaismaanpuolustuksen yhteensovittaminen sekä sotilaallinen kriisinhallinta- ja rauhanturvaamistoiminta. Puolustusministeriön strategiset tehtävät ovat sotilaallisten uhkien ennaltaehkäisy ja torjunta, sotilaallisen tilannekuvan ylläpito, alueellisen koskemattomuuden valvonta ja turvaaminen sekä yhteiskunnan ja muiden viranomaisten tukeminen. Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia käsittää kaikki Puolustusministeriön toimialaan kuuluvat asiakokonaisuudet:

*”Kun mennään YETTS:n mukaisiin tehtäviin, niin siinähan ovat Puolustusministeriön strategiset tehtävät niin kuin ne meillä nähdään - uhkien torjunta, tilannekuvan ylläpito, alueellisen koskemattomuuden valvonta ja turvaaminen ja yhteiskunnan ja muiden viranomaisten tukeminen. Sitä kautta nämä linkittyy Puolustusministeriön omaan strategiseen suunnitteluun ja YETTS:aan.”<sup>172</sup>*

<sup>170</sup> Sama.

<sup>171</sup> Sama.

<sup>172</sup> Em. Rannikon haastattelu. YETTS 2006, s. 71. Strategisilla tehtävillä tarkoitetaan YETTS:ssa ministeriöille osoitettuja tehtäviä, joiden hoitaminen on välttämätöntä yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamiseksi kaikissa tilanteissa. Ministeriöt täyttävät sille osoitetut strategiset tehtävät osana normaalia toiminnan ja talouden suunnitteluprosessia ja toimeenpanoa. YETTS 2006, s. 30. Sotilaallisen uhkien ennaltaehkäisyn ja torjunnan strategisen tehtävän mukaisesti ylläpidetään sotilaallinen suorituskyky sotilaallista voimankäyttöä ennalta ehkäisevällä tasolla. Sotilaallinen voimankäyttö torjutaan suojaamalla yhteiskunnan elintärkeät toiminnot ja kohteet, pitämällä hallussa puolustuksen kannalta tärkeät alueet sekä lyömällä hyökkääjä kaikkien puolustushaarojen yhteisoperaationa itselle edullisilla alueilla. Sotilaallisen tilannekuvan ylläpidon strategisen tehtävän mukaisesti muodostetaan sotilaallinen tilannekuva valtiojohdon ja sotilasjohdon oikea-aikaisen päätöksenteon tukemiseksi seuraamalla turvallisuusympäristömme kehitystä. Sotilaalliseen tilannekuvaan perustuva ennakkovarointi mahdollistaa uhkan ennaltaehkäisyn ja tarvittavat torjunnan toimenpiteet. Alueellisen

Puolustusministeriö vastaa hallinnonalansa varautumisen ja siihen liittyvän lainsäädännön valmistelun ohjaamisesta. YETTS:n toimeenpanon seurannan yhteydessä ministeriö kartoitti puolustushallinnon toimivaltuudet, delegointimenettelyt sekä lainsäädännön tuomat velvoitteet ja mahdollisuudet. Se suunnitteli tarkastavansa voimassa olevan ohjeistuksen YETTS:n ja uudistettavan valmiuslain perusteella ja aikoi pyytää ainakin Pääesikunnalta lausunnon siitä, miten puolustusvoimista annettu uudistettu laki, vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annettu laki ja asevelvollisuuslaki ovat käytännössä toimineet sekä mitä mahdollisia ongelmia tai muutostarpeita on havaittu.<sup>173</sup>

Valtakunnan alueellisen koskemattomuuden valvonta ja turvaaminen (AKV- ja AKT-tehtävät) on Puolustusministeriön hallinnonalalle kuuluva strateginen tehtävä, jota säädellään aluevalvontalailla ja -asetuksella. YETTS:n hengessä Puolustusministeriön kykyä sovittaa yhteen aluevalvontaviranomaisten toimintaa on kehitetty aloittamalla eri viranomaistahojen yhteistyöelimen koordinaatiokokoukset painopisteenä kansainvälisten ja kansallisten tilannekuvahankkeiden koordinointi erityisesti tilannekuvan vaihtamisessa. Alueellisen koskemattomuuden valvonnan ja turvaamisen yhteensovittamisen tavoitteina on luoda edellytyksiä sille, että poliittista päätöksentekoa edellyttävät aluevalvonnan hankkeet viedään ”*tarkoituksenmukaisella tavalla poliittiseen päätöksentekoprosessiin ja ettei aluevalvontahankkeisiin ja -toimintaan synny päällekkäisyyksiä*”. Keskeisiä yhteistyöalueita aluevalvonnassa ovat kansallisesti vuosilentolupa-asiat ja alueloukkausten ilmoittamis-, tutkinta- ja tiedottamismenettely sekä kansainvälisesti Itämeren kaasuputkihanke ja Single European Sky -ilmatilanhallintahanke. Puolustusvoimat ylläpitää jatkuvan AKV- ja AKT-suorituskyvyn maalla, merellä ja ilmassa. Aluevalvonnan osalta kehitetään voimavarojen joustavaa käyttöä yli puolustushaararajojen sekä luodaan kaikille puolustushaaroille jaettava yhtenäinen operatiivinen ja taktinen tilannekuva<sup>174</sup>:

*”Jos ajatellaan Puolustusministeriön puolustuspoliittisen osaston kansallisen puolustuspolitiikan yksikköä, jonka tehtävänä on huolehtia kansallisen puolustuksen toimintaedellytyksistä, niin kyllä voin sanoa, että YETTS:n mukaiset tehtävät, jotka hallinnonalalle tulee, niin kaikkia noita me jollakin*

---

koskemattomuuden valvonnan ja turvaamisen strategisen tehtävän mukaisesti valvontaviranomaisten yhteistoiminnalla valvotaan valtakunnan maa- ja merialue sekä ilmatila ja turvataan alueellinen koskemattomuus. Tähän liittyy alueellista koskemattomuutta koskevien säännösten noudattamisen valvonta sekä alueloukkausten paljastaminen, selvittäminen ja torjuminen tarvittaessa voimakeinoin. Yhteiskunnan ja muiden viranomaisten tukemisen strategisen tehtävän mukaisesti valmistaudutaan antamaan lakisäätteistä tai yhteistoimintasopimuksiin perustuvaa virka-apua ja muuta tukea kaikilla hallinnon tasoilla yhteiskunnan voimavarojen mahdollisimman tehokkaaksi käyttämiseksi siten, ettei puolustusvoimien päätehtävä vaarannu.

<sup>173</sup> PLM:n YETTS-raportointi 2008.

<sup>174</sup> Sama.

*tavalla käsitellään. Meillä on esimerkiksi aluevalvontaviranomaisten yhteensovittamiskokous, missä asioita katsotaan täysin YETTS:n hengessä.*<sup>175</sup>

Puolustusvoimien rooli puolustushallinnon tulohajauksessa on korostunut. Puolustushallinnon hallinnonalan yhteiskunnallisen vaikuttavuuden ja toiminnallisten tulostavoitteiden nähdään olevan täysin sidoksissa puolustusvoimiin ja Pääesikuntaan, jossa myös puolustushallinnon toiminnalliset tulokset suurelta osin tuotetaan. Puolustusvoimilla (Pääesikunnalla) on keskusvirastotasan organisaatioksi poikkeuksellinen asiantuntemus hallinnonalan lakisääteisten tehtävien hoitamisessa ja sotilaallisten suorituskykyjen tuottamisessa. Substanssiosaaminen ja siviilivirkamiesten informaation saannin rajoitukset korostavat sotilaiden asemaa Puolustusministeriön viroissa, minkä on oletettu yhdistävän Puolustusministeriön ja Pääesikunnan intressejä sekä vaikuttavan positiivisesti ministeriön strategiseen ohjaukseen hallinnonalalla.<sup>176</sup> Toisaalta eversti Rannikko korostaa Puolustusministeriön strategisen ohjauksen roolia resurssien jakamisessa ja puolustusvoimien toimintaedellytysten turvaamisessa:

*”Sitten kun mennään koviin sotilaallisiin tehtäviin, se on enemmän toimintaedellytysten turvaamista. Katsotaan yhdessä resurssipoliittisen osaston tai nykyään hallintopoliittisen osaston kanssa, missä nykyään on talousyksikkö, että riittävät resurssit löytyy - siis resurssinäkökulma.*<sup>177</sup>

Amiraali Kaskeala on nähnyt ministeriöiden roolin erityisesti strategisten päätösten ja resurssinäkökulman kautta. Samalla Kaskeala painottaa, että päivittäinen operatiivinen toiminta olisi jätettävä keskusvirastojen vastuulle:

*”Ministeriöt ovat todellakin isoja strategisia linjauksia, resurssitarpeita ja lainsäädäntöä ja näitä asioita käsitteleviä tasoja. Esimerkiksi Liikenne- ja viestintäministeriössä tulee miettiä, miten esimerkiksi meidän maa-, meri- ja ilmakuljetukset, haetaan sieltä synergiat, tehdään yhteistyössä suunnittelua, miten logistiikka maassa pelaa. Jättää sitten sen alaisten laitosten hoidettavaksi, kuinka se toimeenpannaan ja kuinka se rullaa päivittäin.*<sup>178</sup>

Osallistuminen kansainväliseen sotilaalliseen kriisinhallintaan on Puolustusministeriön strateginen tehtävä ja laki sotilaallisesta kriisinhallinnasta astui voimaan 1.4.2006. YETTS:ssa strateginen tehtävä on määritelty seuraavasti: *osallistutaan kansainvälisiin sotilaallisiin*

<sup>175</sup> Em. Rannikon haastattelu.

<sup>176</sup> Karila, s. 42 - 43.

<sup>177</sup> Em. Rannikon haastattelu.

<sup>178</sup> Em. Kaskealan haastattelu.

*kriisinhallintaoperaatioihin pyrkien ennaltaehkäisemään ja rajoittamaan kriisejä ja estämään niiden vaikutusten ulottuminen Suomeen.*<sup>179</sup>

Puolustusvoimat osallistuu kansainväliseen sotilaalliseen kriisinhallintaan poliittisten linjausten mukaisesti. Puolustusministeriö ja puolustusvoimat osallistuvat ministeriön strategisen tehtävän mukaisesti Euroopan unionin kriisinhallintakyvyn kehittämiseen. Tämä näky osallistumisena Euroopan unionin taisteluosastojen (EUBG) toimintaan ja kehittämiseen osana pohjoismaista (Nordic Battle Group, NBG) taisteluosastoa. Puolustusvoimat on kehittänyt TTS-suunnittelukaudella 2009 - 2012 kykyään osallistua nopean toiminnan joukkojen valmiusvuoroihin ja kriisinhallintaoperaatioihin taistelualuksilla ja hävittäjäkalustolla. Puolustusvoimat kehittää Suomen kansainväliseen joukkopooliin ilmoitettuja suorituskykyjä kansainvälisessä arviointiprosessissa saatujen kokemusten ja tulosten perusteella. Se osallistuu esikuntahenkilöstöllä sekä joukoilla Naton harjoitustoimintaan ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan (UTVA) vuosittain vahvistaman suunnitelman mukaisesti.<sup>180</sup>

### **4.3 YETTS kokonaismaanpuolustuksen strategiana**

Suomalaisen kokonaismaanpuolustuksen strategisina linjauksina on luoda valtiolle kyky ennakoita ja vastata turvallisuuteen vaikuttaviin tapahtumiin sekä keskittää kaikki käytettävissä olevat kansalliset ja kansainväliset voimavarat näiden turvallisuustilanteiden hallintaan. Kokonaismaanpuolustus säilytetään suomalaisena kansallisena toimintamallina, jossa varmistetaan koko yhteiskunnan tuki sotilaalliselle puolustukselle kaikissa tilanteissa. Suomeen kohdistuvat uhat ovat usein peräisin maamme rajojen ulkopuolelta. Eräs tulevaisuusskenaario onkin Euroopan unionin elintärkeiden toimintojen turvaaminen<sup>181</sup>:

*”EU:n puolustusulottuvuuden laajenemisen ja Suomen mahdollisen sotilaallisen liittoutumisen myötä kokonaismaanpuolustuksen alaan kuuluvat yhteistoimintamuodot laajenevat maantieteellisen alueemme ulkopuolelle. EU:n ja mahdollisesti Natonkin velvoitteet koskevat ja säätelevät kokonaismaanpuolustuksen kotimaan järjestelyjä sekä kykyä toimia kriisialueilla näiden järjestöjen päätösten mukaisesti. Kokonaismaanpuolustuksen uutena haasteena on määrittää taho, joka yhteensovittaa uusia kansainvälisen turvallisuuden osa-alueita. Kasvavien kansainvälisten velvoitteiden rinnalla myös YETTS:n kansallinen ulottuvuus*

<sup>179</sup> YETTS 2006, s. 24.

<sup>180</sup> PLM:n YETTS-raportointi 2008. Esimerkkeinä ilmavoimien Muuttolintu-valmiusyksikkö (FRDF FSQN) ja merivoimien miinalaiva Pohjanmaan osallistuminen operaatio Atalantaan Intian valtamerellä keväällä 2011.

<sup>181</sup> Kokonaismaanpuolustuksen yhteensovittamisen strategia, Puolustusministeriö, Kirjapaino Keili Oy, Helsinki 2007 s. 1 ja s. 7.

*laajenee kattamaan EU:n alueen. Yhteisen EU:n ja sen jäsenmaiden elintärkeiden toimintojen turvaamisen myötä kaikki perinteisen turvallisuuden osa-alueet eivät enää olisi Suomen itsensä päätettävissä.”<sup>182</sup>*

Puolustusministeriö on kokonaismaanpuolustuksen toimien yhteensovittaja. Sen yhteydessä toimiva Turvallisuus- ja puolustusasiain komitea - jossa ovat edustettuina kaikki hallinnonalat ja tärkeimmät turvallisuusviranomaiset - on yhteensovittamisen toteuttaja ja varautumisen asiantuntija. *Kokonaismaanpuolustus konkretisoituu yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisena ja YETTS:n toteuttamisena sekä yhteensovittamisena.*<sup>183</sup> Kokonaisvaltainen lähestymistapa (comprehensive approach), jossa julkinen ja yksityinen sektori sekä kansalaisjärjestöt suunnittelevat kansallisessa ja kansainvälisessä yhteistyössä toimintaansa eri turvallisuustilanteiden varalle kokonaismaanpuolustuksen periaatteiden mukaisesti ja osana YETT-strategiaa, on puolustuskyvyn kannalta elintärkeää. Tämä mahdollistaa koko yhteiskunnan voimavarojen käyttöön saamisen Suomen puolustamiseksi samalla kun yhteiskunnan muiden elintärkeiden toimintojen jatkuminen turvataan. Vastaavasti sotilaallisia suorituskykyjä voidaan käyttää muiden yhteiskuntaa uhkaavien kriisien torjuntaan muiden viranomaisten tukena.<sup>184</sup>

#### **4.4 YETTS:n kansainvälinen ulottuvuus**

Haasteita suomalaiselle kokonaismaanpuolustukselle aiheutuu uhkaympäristön ja suomalaisen yhteiskunnan muutoksista; ”pehmeiden uhkien” ja muiden sosiaalisten kehitystrendien vaikutus aiheuttaa hallinnonalojen välille tilanteen, jolloin turvallisuuteen varatuista voimavaroista joudutaan kilpailemaan ja niitä jaetaan uudelleen. Kokonaismaanpuolustus kansainvälistyy Euroopan unionin tiivistyvien yhteisten turvallisuuspyrkimysten ja erilaisten eurooppalaisten sotilaallisten yhteistyömuotojen myötä, esimerkkinä Euroopan puolustusvirasto (EDA).<sup>185</sup> Puolustusministeriö ja puolustusvoimat pitävät Euroopan puolustusvirastoa eurooppalaisen puolustusyhteistyön toimintafoorumina kansainvälisessä

<sup>182</sup> Sama, s. 7.

<sup>183</sup> Sama, s. 1.

<sup>184</sup> Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2009. Valtioneuvoston selonteko VNS 2009, 23.1.2009. Myös everstiluutnantti Torsti Astrénin tiedonanto sähköpostitse 28.6.2011: *”Kokonaismaanpuolustuksessa korostuu talouselämän - hallinnon - järjestöjen yhteistoiminta, mikä on Suomessa varsin korkealla tasolla - sekä organisaatioiden että henkilöiden verkottumisen taso on korkea. Nykyään todella moni puhuu kokonaismaanpuolustuksen sijaan kokonaisturvallisuuden käsitteestä - lähinnä sen takia, että se kuvaa nykyistä yhteiskuntaa ja sitä kohtaavia uhkia paremmin ja toisekseen ihan käännosteknisistä syistä ja kolmanneksi sen takia, että joillekin on vaikea ymmärtää sanaa maanpuolustus tässä kontekstissa.”*

<sup>185</sup> Sama. *”Euroopan puolustusviraston (EDA) tekemien puolustusbudjettivertailuiden pohjalta on osoitettavissa, että Suomen puolustusratkaisua ylläpidetään varsin kustannustehokkaasti muihin Euroopan valtioihin verrattuna. Puolustusministeriön hallinnonalan resursseja määritettäessä tulee huomioida, että Suomi on puolustusmenoissaan sidonnainen yleiseurooppalaiseen ja globaaliin kustannuskehitykseen. Puolustusvoimien rakenteellinen uudistuminen ja kansainvälinen puolustusmateriaaliyhteistyö lähentävät entisestään hallinnonalan kustannustekijöitä yhteneväksi muiden länsimaisten valtioiden kanssa.”*

voimavarayhteistyössä, tutkimus- ja kehittämistoiminnassa ja resurssien suunnittelussa. EDA:n toiminta huomioidaan myös puolustusvoimien strategisessa suunnittelussa sekä siihen liittyvässä tutkimus- ja kehittämistyössä.<sup>186</sup>

Kansainvälisellä puolustusyhteistyöllä rakennetaan globaalissa ja eurooppalaisessa mittakaavassa kustannustehokkaasti suomalaisen puolustusjärjestelmän suorituskykyjä, ja esimerkiksi puolustusmateriaalin Nato-yhteensopivuus on verkottumisessa vain sivutuote, eikä siitä sinänsä ole syytä tehdä pidemmälle meneviä johtopäätöksiä:

*”Mehän verkotumme sen takia, että rakennamme omaa uskottavaa puolustusta ja suorituskykyjä, jotka ovat yhteensopivia ja se yhteensopivuus tulee tänä päivänä Naton kautta, koska moni maa sitä käyttää. Verkottumisessa meillä on kansallisella puolella erinomainen malli olemassa, kun meillä on kokonaismaanpuolustus ja YETTS strategiana, miten me tehdään. Mutta sitten meidän pitää suorituskykyjen kehittämisessä hanskata koko kansallinen ja kansainvälinen yhteistyö, viranomaiset, elinkeinoelämä ja kansalaisjärjestöt. Ja tästä verkottumisesta YETTS on hyvä esimerkki.”<sup>187</sup>*

Kansainvälisen yhteistoimintakyvyn kehittäminen on sisällytetty puolustushallinnon strategiseen suunnitteluun sekä puolustusvoimien kehittämisohjelmiin. Kriisinhallintakykyjen kehittämisen ohella Euroopan unionissa ja Natossa tehtävä suorituskykyjen suunnittelu antaa suunnan eurooppalaisten sotilaallisten suorituskykyjen kehittämiselle. Kansainväliseen toimintaan osallistumisella vaikutetaan Suomen kansallisen puolustuksen kannalta käyttökelpoisten suorituskykyjen kehittämiseen. Rajallisten voimavarojen vuoksi puolustusvoimien sotilaallisia suorituskykyjä kehitetään siten, että ne ovat joustavasti käytettävissä myös kansainväliseen sotilaalliseen kriisinhallintaan sekä laaja-alaisten turvallisuushkien torjuntaan. Puolustusvoimat osallistuu kehittämisyhteistyöhön Naton transformaatiosta vastaavan Nato Allied Command Transformation -johtoportaan kanssa. Tämä on lisännyt suorituskykyjen kehittämiseen liittyvää yhteistyötä esimerkiksi meritilannekuvan kehittämisessä. Puolustusvoimat osallistuu kahdenväliseen kehittämisyhteistyöhön Yhdysvaltojen kanssa, mikä on lisännyt suorituskykyjen kehittämiseen liittyvää yhteistyötä esimerkiksi monikansallisessa viranomaisyhteistyössä. Puolustusvoimien kansainvälisen yhteistoimintakyvyn kehittämisessä on Naton rauhankumppanuusohjelmaan liittyen asetettu Partnership Goals -tavoitteita, jotka koskevat myös puolustushaaroja.<sup>188</sup>

<sup>186</sup> PLM:n YETTS-raportointi 2008.

<sup>187</sup> Em. Rannikon haastattelu.

<sup>188</sup> PLM:n YETTS-raportointi 2008.

#### 4.5 Puolustushallinnon tukitehtävät muille viranomaisille

Vuoden 2006 YETTS asetti puolustushallinnolle ja puolustusvoimille velvoitteita tukea muita hallinnonaloja. Käytännössä tukitehtävistä sovittiin laatimalla yhteistoimintasopimuksia ministeriö- (Puolustusministeriö) ja keskusvirastotasoilla (Pääesikunta) sekä alueellisella (sotilasläänit) ja paikallisella tasolla (aluetoimistot). Suunnitelmien, menettelytapojen ja yhteistoimintasopimusten laatiminen ja päivittäminen muiden viranomaisten tukemiseksi käynnistettiin vuoden 2008 aikana. Puolustusvoimissa yhteistoimintasopimusten päivittäminen käynnistettiin Pääesikunnasta, ja alajohtoportaiden arvioitiin päivittävän omat yhteistoimintasopimuksensa vastuutahojen kanssa vuoden 2009 kuluessa.<sup>189</sup>

Siviilikriisinhallinta kuuluu Sisäasiainministeriön toimialaan ja se pyritään sovittamaan yhteen tarvittavin osin sotilaallisen kriisinhallinnan kanssa. Puolustusministeriö ja puolustusvoimat ovat osallistuneet kokonaisvaltaisen kriisinhallintakonseptin kehittämiseen. Puolustusvoimat osallistui monikansalliseen MNE5-harjoitukseen (Multinational Experiment), jonka tavoitteena oli monikansallisessa viranomaisyhteistyössä kriisinhallinnan erityistilanteissa tarvittavan tilannekuvan, suunnittelun ja toimeenpanon harjoittelu. Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen on myös Sisäasiainministeriön vastuulla, jonka tavoitteena on ennaltaehkäistä ja torjua yhteiskunnan yleistä turvallisuutta uhkaavat tekijät, esimerkiksi terrorismi. Puolustusministeriö ja puolustusvoimat on osallistunut kansallisen terrorismin torjunnan asiantuntijaryhmän työskentelyyn ja strategian laadintaan.<sup>190</sup>

Rajaturvallisuuden ylläpitäminen kuuluu Sisäasiainministeriön alaisen Rajavartiolaitoksen tehtäviin. Rajavartiolaitos ylläpitää rajatilannekuvaa mukaan lukien meritilannekuva. Puolustusvoimilla on jatkuvasti käytössä yhdistetty tilannekuva merirajoilta sekä ilmatilasta. Meritilannekuvassa yhdistetään puolustusvoimien, Merenkululaitoksen ja Rajavartiolaitoksen tilannekuva. Puolustushallinnossa on kehitetty kykyä meritilannekuvan

<sup>189</sup> Sama. Esimerkkinä ministeriötason yhteistoimintasopimuksesta mainittakoon PLM:n solmima ajoneuvoyhteistyösopimus. Esimerkkinä myös Länsi-Suomen Sotilasläänin Esikunnan operatiivisen osaston ak ME9891/TL4/ .3.2008. YHTEISTOIMINTASOPIMUS LÄNSI-SUOMEN LÄÄNINHALLITUKSEN JA LÄNSI-SUOMEN SOTILASLÄÄNIN ESIKUNNAN VÄLILLÄ. Liitemuotoon laaditussa sopimuksessa oli 8 liitettä: maanpuolustuskoulutus, pelastustoimi, tietoverkot ja -järjestelmät, sosiaali- ja terveysala, kuljetukset, päivittäistavarahuolto ja poliisitoimi. Laajimmat liitteet olivat pelastustoimi (8 sivua) ja sosiaali- ja terveysala (5 sivua). ”Yhteistoimintasopimus antaa perusteet Länsi-Suomen lääninhallituksen (LSLH) ja Länsi-Suomen Sotilasläänin Esikunnan (LSSLE) väliselle yhteistoiminnalle normaalioloissa, häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa)...[Yhteistoiminnan perusteina ovat voimassa oleva lainsäädäntö, yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia (YETTS 2006) sekä eri ministeriöiden julkaisemat asiaa käsittelevät päätökset ja ohjeet]...[Sopimuksen tarkoituksena on selkeyttää ja yhtenäistää menettelytapoja sopimusosapuolten välisessä yhteistoiminnassa]...[Länsi-Suomen lääninhallituksen ja Länsi-Suomen Sotilasläänin välinen johtosuhte on yhteistoimintasuhde.”

<sup>190</sup> Sama.



luomiseksi ja ylläpitämiseksi yhteistyössä Euroopan unionin (Euroopan puolustusviraston johtama MARSUR-merivalvontahanke) ja Naton sekä kahdenvälisesti Ruotsin (SUCFIS-merivalvontahanke<sup>191</sup>) kanssa. Puolustusvoimien tavoitteena on kehittää meritilannekuvaa vastaava tilannekuvajärjestelmä myös maa-alueelle. MNE5-kehittämisharjoitukseen liittyen on jatkettu Maritime Situational Awareness -kehittämistyötä yhdessä Naton kanssa.<sup>192</sup>

Väestönsuojelu, tulvariskien hallinta ja patoturvallisuus kuuluvat Sisäasiainministeriön toimialaan ja laajamittaisen maahantulon vastaanoton hallinta Työministeriön toimialaan. Puolustusvoimat antaa pelastuslain 6 §:n mukaisesti tarvittaessa virka-apua tulvavahinkojen estämiseksi ja väestönsuojelutehtäviin. Liikenne- ja viestintäministeriö vastaa kuljetusten (valtakunnallinen logistiikka) jatkuvuuden turvaamisesta myös poikkeusoloissa; puolustusvoimat turvaa ja suojaa kuljetustoiminnan jatkuvuuden tarvittaessa sotilaallisin voimavaroin. Puolustusvoimat varaa tarvitsemansa tuotantolinjat, materiaalin ja huoltolaitokset puolustusvoimien kriisitarpeisiin Valtioneuvoston antamien huoltovarmuustavoitteiden mukaisesti yhteistoiminnassa Kauppa- ja teollisuusministeriön ja Huoltovarmuuskeskuksen kanssa. Puolustusvoimat varaa elintärkeille yrityksille, maanpuolustukselle ja väestön perusturvaan liittyville aloille tarvittavan henkilöstön yritysten ja hallinnonalojen puolustusvoimille tekemien esitysten mukaisesti. Henkilöstön varaustietoja ylläpidetään puolustusvoimien asevelvollisuusrekisterissä ja varaustietojen ylläpitäminen onkin eräs aluetoimistojen tehtävä, jossa korostuu YETTS:n hengessä toimiminen.<sup>193</sup>

Puolustushallinnossa on kehitetty - Sosiaali- ja terveysministeriön koordinoimana - tukeutumista yhteiskunnan tarjoamiin sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin, mistä esimerkkinä on Sotilaslääketieteen keskuksen perustaminen. Puolustusvoimilla on vastavuoroisesti YETTS:n hengessä voimavaroja tukea terveydenhuoltoviranomaisia - esimerkkinä voidaan mainita varautuminen influenssapandemiaan vuonna 2009<sup>194</sup>:

*”Sikainfluenssaan varauduttaessa valmiuspäällikkökokouksista asioita vietiin kansliapäällikkökokoukseen, joka syötti tietoja kullekin ministeriölle ja sitten*

<sup>191</sup> Hanke on sittemmin laajentunut käsittämään myös Baltian maat (SUCBAS).

<sup>192</sup> PLM:n YETTS-raportointi 2008. YETTS 2006, s. 71. Rajaturvallisuuden ylläpitäminen on kotimaassa ja ulkomailla suoritettavia toimenpiteitä, joilla pyritään estämään valtakunnanrajan ja ulkorajan ylittämistä annettujen säännösten rikkominen ja rajat ylittävästä henkilöliikenteestä yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle aiheutuvat uhat sekä varmistamaan rajanylityksen turvallisuus.

<sup>193</sup> PLM:n YETTS-raportointi 2008. Myös aluetoimistojen päälliköiden vastaukset teemahaastatteluisissa.

<sup>194</sup> Pääesikunnan logistiikkaosaston ak AF18642/10.11.2009. YETT-TEHTÄVÄ SOTLK:LLE TUKEA SAIRAANHOITOPPIREJÄ A(H1N1)B-INFLUENSSASSA. ”A1(H1N1) -epidemiatilanteen pahentuessa sairaanhoitopiireissä voi syntyä tilanne, jossa hengityskoneita ei ole riittävästi. Sairaanhoitopiirit ovat vielä selvinneet tehohoitoa vaatineista potilaista, mutta puolustusvoimilta on tiedusteltu mahdollisuutta lainata kenttälääkinnän käyttöön varattuja hengityskoneita sairaanhoitopiireille.”

*näitä asioita käsiteltiin Valtioneuvostossa. Näillä foorumeilla toimenpiteitä valmisteltiin, yhteensovitettiin ja selvitettiin millä tavoin puolustusvoimat voisi tukea, jos sikainfluenssa muodostuu pahimman skenaarion mukaiseksi, mitä silloin kuviteltiin. Eli satojatuhansia sairastuneita, jouduttaisiin sulkemaan kaupunginosia, evakuoimaan ihmisiä, estämään ihmisten pääsy jonnekin ja päätyen siihen, että reserviläisiä kutsutaan palvelukseen kuljetus- ja vartiokomppanioineen, koska varusmiehiä ei voida käyttää vaarallisissa tehtävissä. Monia asioita siinä yhteen sovittiin ja sehän tapahtuu silloin YETT-strategian hengen ja toimenpidesuosituksen mukaisesti.”<sup>195</sup>*

Puolustusministeriö ja puolustusvoimat osallistuvat Sosiaali- ja terveysministeriön vuonna 2005 alkaneeseen Biologisten uhkien osaamiskeskuksen toimintaan. Puolustusvoimat osallistuu lisäksi vuonna 2004 Työterveyslaitoksen johdolla viranomaisverkostona aloittaneen Kemiallisten uhkien osaamiskeskuksen toimintaan. Puolustusvoimat kykenee tarvittaessa infuusioliuostuotantoon kriisitilanteissa. Sosiaali- ja terveysministeriö vastaa terveysuhkien havainnointi-, seuranta- ja hallintajärjestelmästä. Puolustusvoimat osallistuu valtakunnalliseen säteilyvalvontaan ylläpitämällä ulkoisen säteilyn valvontaverkkoa ja suojelutiedustelupartioita sekä valmiutta säteilyn lentotiedusteluun. Puolustusvoimilla on kyky analysoida säteilynäytteitä, myrkyllisiä ja haitallisia aineita sekä rajoitetusti vaarallisia mikrobeja ja muita taudinaiheuttajia. Puolustusvoimat on varustanut BC-kenttälaboratorion kansainvälisiin kriisinhallintatehtäviin. Puolustusministeriössä on aloitettu hallinnonalan CBRN (ChemicalBiologicalRadioactiveNuclear) -koordinaatioryhmän työskentely sekä CBRN -linjausten valmistelu. Osana puolustusvoimien tilannekuvajärjestelyjä on käynnistetty ympäristötilannekuva-projekti (YTIKU) puolustusvoimien tiedustelukeskuksen johtamana. Puolustushallinnossa panostetaan erityisesti BC-erityisosaamiseen sekä näiden kehittämiseen ja nämä huomioidaan hallinnonalan strategisessa suunnittelussa sekä TTS -suunnitelmissa.<sup>196</sup>

Puolustusvoimat tukee Opetusministeriötä välittämällä tietoa väestön turvallisuudesta, kokonaismaanpuolustuksesta ja turvallisuuspolitiikasta. Se kouluttaa kansalaisia ja tiedottaa heitä maanpuolustukseen liittyvissä asioissa kouluissa, asevelvollisina, vapaaehtoisissa

<sup>195</sup> Em. Takasen haastattelu. Asevelvollisuuslain (1438/2007) 78 §:n mukaan palveluksessa oleva asevelvollinen voidaan palvelustehtävään määrätä puolustusvoimista annetun lain 2 §:n 1 momentin 2a -kohdassa tarkoitettuun virka-aputehtävään ja 2b -kohdassa tarkoitettuun pelastustehtävään. Pelastustehtävässä tai virka-apua annettaessa asevelvolliset eivät saa osallistua: 1) vaarallisten henkilöiden kiinniottamiseen, 2) räjähteiden raivaamiseen, 3) aseellista voimankäyttöä edellyttäviin tehtäviin, eivätkä 4) muihin vastaaviin vaarallisiin tehtäviin. Asevelvollisuuslain 79 §:ssä säädetään reserviläisen palveluksesta suuronnettomuus- ja muussa vakavassa tilanteessa. Säännöksen mukaan Tasavallan presidentti voi Valtioneuvoston esityksestä päättää, että Pääesikunta voi määrätä reservissä olevia asevelvollisia lyhyeksi, kuitenkin enintään 14 päivän ajaksi, puolustusvoimissa saamansa erityiskoulutuksen mukaisiin lääkintä-, pioneeri-, viesti-, kuljetus- ja suojelualan sekä muihin vastaaviin tehtäviin, joihin ei liity sotilaallisten voimakeinojen käyttämistä, jos se on välttämätöntä Valmiuslain (1080/1991) 2 §:n 5 kohdassa tarkoitetussa suuronnettomuustilanteessa silloin, kun tilanne on erityisen vakava, sekä tilanteessa, jossa laajalle levinnyt vaarallinen kulkutauti vastaa vaikutuksiltaan erityisen vakavaa suuronnettomuutta. Tehtävässä osastoa johtaa sen päälliköksi määrätty sotilas.

<sup>196</sup> PLM:n YETTS-raportointi 2008.

koulutustilaisuuksissa sekä maanpuolustuskursseilla. Puolustushallinnossa kehitetään kansalaisten mahdollisuuksia sähköiseen asiointiin ja tiedonsaantiin tietoverkoissa. Puolustusvoimissa on käynnistetty sähköisen viestinnän hanke, jonka tavoitteena on kehittää sähköistä viestintää sekä sisäisesti että ulkoisesti.<sup>197</sup>

Puolustusministeriön hallinnonalan tehtävänä on poikkeusoloissa turvata tärkeimpien yritysten toimintaedellytykset. Nämä yritykset on sidottu valmiusharjoituksiin eri tasoilla. Puolustushallinnon palvelukeskuksen (PHPK) perustamisstrategiassa varautuminen poikkeusoloihin on otettu kehittämisalueeksi. Puolustusvoimat osallistuu yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen kannalta tärkeiden kohteiden - myös tärkeimmät yritykset - suojaamiseen. Puolustushallinnon palvelukeskuksen tehtävänä on turvata maksuliikkeen, kirjanpidon sekä palkanmaksun toimivuus poikkeusoloissa. Tavoitteena on ollut saattaa poikkeusoloihin varautuminen YETTS:n mukaisesti koko palvelukeskusverkoston tehtäväksi. Vuonna 2007 aloitettiin palvelukeskusverkoston yhteisen poikkeusolojen toimintamallin luominen.<sup>198</sup>

---

<sup>197</sup> Sama.

<sup>198</sup> Sama.

## 5. STRATEGIAN JALKAUTUMINEN KÄYTÄNNÖN TOIMENPITEINÄ

### 5.1 YETT puolustusvoimien tulostavoitteeksi

Vaatimus yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisesta asetettiin puolustusvoimien tulostavoitteeksi ensimmäisen kerran vuonna 2008, jolloin puolustusvoimien vaikuttavuustavoitteet kirjoitettiin uuden puolustusvoimalain mukaisten puolustusvoimien lakisääteisten tehtävien muotoon: *valtakunnan sotilaallinen puolustaminen, muiden viranomaisten tukeminen ja sotilaallisen kriisinhallinnan tukeminen*. Konkreettisesti puolustusvoimien tuli kyetä yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen ja kohteiden suojaamiseen sekä virka-avun antamiseen muille viranomaisille.<sup>199</sup>

Keskeinen menetelmä YETTS:n velvoitteiden jalkauttamiseksi ja toimeenpanon seuraamiseksi Puolustusministeriön hallinnonalalla ja Pääesikunnassa tapahtuu toiminta- ja taloussuunnitelmien (TTS) avulla. YETTS-tehtävät huomioidaan TTS-ohjeissa sekä tulostavoitteissa ja -neuvotteluissa sekä hallinnonalan toiminnanohjausprosessissa määritetään vuosittaiset tehtävät ja raportointivelvoitteet. Puolustusministeriö asettaa riittävät resurssit ministeriön kehittämistyön tuloksena sovittuun prosessiin (kansallinen voimavarayhteistyö). TTS-perustein Puolustusministeriö ohjaa puolustusvoimia (Pääesikunta) ja Maanpuolustuskoulutusyhdistystä. Puolustusvoimien osalta Pääesikunta määrittää tehtävät puolustushaaroille, jotka määrittävät alaistensa tulosityksiköiden tehtävät. Tehtävien toteuttaminen raportoidaan ”hierarkkisesti kootun tiedon” perusteella.<sup>200</sup>

Puolustusministeriön hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitelmassa vuosille 2009 - 2012 YETTS määriteltiin erääksi hallinnonalan yhteiskuntapolitiikan strategiaksi ja sen jalkauttamiseksi määriteltiin seuraava tulostavoite: *”Kokonaismaanpuolustuksen toimintamalli ja sen kehittäminen on otettu huomioon hallituksen ohjelmissa, selonteoissa ja muissa strategia-asiakirjoissa. Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaaminen on sovitettu yhteen hallinnonalojen, elinkeinoelämän ja kansalaisjärjestöjen kesken kokonaismaanpuolustuksen toimintamallin mukaisesti. YETT-strategia ja siihen sisältyvät ministeriön vastuulla olevat toimenpiteet on sisällytetty ministeriön säännönmukaisiin toiminnan- ja talouden suunnittelu- ja toimeenpanoasiakirjoihin. Lisäksi on valmisteltu ja toteutettu YETT-strategian tarkistaminen”*. Tulostavoitteen mittariksi määriteltiin: *”Turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko (sekä 2008 että 2012) tukevat*

<sup>199</sup> Karila, s. 64 - 70.

<sup>200</sup> PLM:n YETTS-raportointi 2008.

*kokonaismaanpuolustuksen toimintamallia. UTVA hyväksyy TPAK:n laatiman ja osaltaan PLM:n valmisteleman vuosittaisen raportin YETT-strategian seurannasta. YETT-strategian tarkistustyö valmistuu annetussa aikataulussa ja sen toteuttaminen käynnistyy”.*<sup>201</sup>

Puolustusvoimien toimintasuunnitelmassa vuosille 2011 - 2015 puolustusvoimien tulostavoitteet on järjestetty puolustusvoimien lakisääteisten tehtävien muotoon. Muiden viranomaisten tukemisessa tärkeimpänä tulostavoitteena oli, että Pääesikunta johtaa muille viranomaisille annettavan tuen kehittämistä Valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittisten selontekojen sekä Puolustusministeriön linjausten mukaisesti painopisteenä erityisesti virka-avun antaminen poliisille ja pelastusviranomaisille. Tulostavoitteen saavuttamiseksi Pääesikunnan tulee osallistua puolustusvoimien virka-avusta annetun lain (780/1980) ajanmukaistamistyöhön ja ottaa puolustusvoimien suorituskykyjen kehittämisessä huomioon YETTS:n, Sisäisen turvallisuuden ohjelman ja kansallisen terrorismin torjunnan strategian asettamat velvoitteet.<sup>202</sup>

Puolustusvoimat kehittää toimintamalleja eri viranomaisten tukemiseen YETTS:n mukaisissa erityistilanteissa parantamalla tiedonvaihtoa eri viranomaisten kanssa ja päivittämällä virka-apuun soveltuvien ja käytettävissä olevien suorituskykyjen luettelon vuosittain ja osallistumalla viranomaisyhteistyöharjoituksiin. Puolustusvoimat laatii suunnitelman puolustusvoimien muulta yhteiskunnalta tarvitsemasta tuesta ja arvion toimenpiteistä tuen varmistamiseksi. Pääesikunta kehittää puolustusvoimien valmiutta antaa tukea muille viranomaisille näiden mahdollisesti avustaessa muita Euroopan unionin jäsenmaita yhteisvastuulausekkeen ja Lissabonin sopimuksen periaatteiden mukaisesti.<sup>203</sup>

*”Puolustusministeriön hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitelma 2009 - 2012 rakentuu Valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittisessa selonteossa 2004, hallitusohjelmassa sekä Puolustusministeriön hallinnonalan strategisessa suunnitelmassa 2025 esitettyjen linjausten ja tavoitteiden pohjalle. Lisäksi toiminta- ja taloussuunnitelmassa otetaan huomioon valtioneuvoston periaatepäätöksenä julkaistuun Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen strategiaan (YETT-strategia) kirjatut velvoitteet[...]Hallinnonala kehittää toimintakykyjään ja yhteistoimintaa muiden viranomaisten kanssa yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamiseksi kokonaismaanpuolustuksen toimintamallin mukaisesti. Tähän liittyen puolustusvoimissa parannetaan kykyä*

<sup>201</sup> PLM:n YETTS-raportointi 2008.

<sup>202</sup> Pääesikunnan kanslian ak AG6735/28.5.2010. PÄÄESIKUNTA JA SEN ALAISET SOTILASLAITOKSET JA MUUT HALLINTOYKSIKÖT - TULOSYKSIKÖN TOIMINTASUUNNITELMAN 2011-2015 VALMISTELU.

<sup>203</sup> Sama.

*antaa virka-apuna henkilöstöä, joukkoja ja materiaalia muiden viranomaisten käyttöön. ”<sup>204</sup>*

Eversti Rannikon mukaan Puolustusministeriön toiminta- ja taloussuunnitelmassa ohjaavat strategiat voisivat vaikuttaa näkyvämminkin:

*”Siinä [Puolustusministeriön toiminta- ja taloussuunnitelma] ei kyllä kovin ponnekkaasti Puolustusministeriön strategista suunnitelmaa mainita, joka tietyllä tapaa kokoaa selonteon ja voimassa olevan YETTS:n vaatimukset. ”<sup>205</sup>*

## 5.2 YETTS virka-apuna

Virka-avulla tarkoitetaan puolustusvoimien poliisille tai muille viranomaisille tämän pyynnöstä antamaa resurssien tilapäistä käyttöä toisen osapuolen toimialaan kuuluvien tehtävien toteuttamiseksi silloin, kun vastuuviranomaisen omat voimavarat ovat riittämättömät tai tarvitaan puolustusvoimien erikoishenkilöstöä ja -välineistöä. Puolustusvoimien lakisäätteisiä muiden viranomaisten tukemiseen liittyviä virka-avun antamiseen rinnastettavia velvoitteita ovat esimerkiksi osallistuminen pelastustoimintaan, sotilasräjähteiden raivaaminen ja meripelastustoiminta. Puolustusvoimien virka-avun antaminen on mahdollista vain, jos siitä on erikseen säädetty puolustusvoimista annetussa laissa tai jos puolustusvoimien virka-avun antamisesta on säädetty lain 11 §:ssä mainitulla tavalla myös virka-avun vastaanottajaa koskevassa lainsäädännössä. Normaalioloissa virka-apuun oikeutetulle viranomaiselle tulee antaa tämän tarvitsemaa tukea.<sup>206</sup>

<sup>204</sup> Puolustusministeriön puolustuspoliittisen osaston ak 512/2010/2007, FI. PLM.20573, .12.2007. PUOLUSTUSMINISTERIÖN HALLINNONALAN TOIMINTA- JA TALOUSSUUNNITELMA 2009 - 2012 (TTS 2009 - 2012).

<sup>205</sup> Em. Rannikon haastattelu.

<sup>206</sup> Pääesikunnan suunnitteluosaston ak PVOPO D 3.7: PUOLUSTUSVOIMIEN TUKI MUILLE VIRANOMAISILLE (1.3.2009). Puolustusvoimien virka-avusta poliisille ja Rajavartiolaitokselle on määrätty laissa (781/1980) ja asetuksessa (782/1980) puolustusvoimien virka-avusta poliisille sekä Rajavartiolaitossa (578/2005). Normaaliolojen aikana toteutettavan puolustusvoimien tavanomaisen virka-avun ja sekä siihen rinnastettavien velvoitteiden sekä tavanomaisesta poikkeavan virka-avun antaminen on ohjeistettu Pääesikunnan operatiivisen osaston OPO-käskyissä. Tavanomaisella virka-avulla ja siihen rinnastettavilla velvoitteilla tarkoitetaan tehtäviä, jotka eivät edellytä virka-avun antajalta voimakeinojen (esim. henkilökohtaisen ampumaseen) tai sotilaallisten voimakeinojen käyttöä vastarinnan murtamiseksi. Tavanomaisen virka-avun piiriin ei katsota kuuluvaksi puolustusvoimien osallistumista avun antamiseen toiselle valtiolle tai vaativaan (CBRN) pelastustoimintaan. Puolustusvoimien tavanomaisesta poikkeavaan virka-apuun kuuluvat voimassaolevaan lainsäädäntöön ja poliisin nimenomaiseen virka-apupyynnöön perustuvat aseelliset tehtävät, jotka lähtökohtaisesti voivat edellyttää virka-avun antajalta voimakeinojen (esim. henkilökohtaisen ampumaseen) käyttöä vastarinnan murtamiseksi tai sotilaallisten voimakeinojen käyttöä terroristisessa tarkoituksessa tehdyn rikoksen estämiseksi tai keskeyttämiseksi (SVK-virka-apu). Puolustusvoimien virka-avusta poliisille annetun lain mukaan poliisi päättää sekä voimakeinojen että sotilaallisten voimakeinojen käyttämisestä ja johtaa niiden käyttöä. Muita tavanomaisesta poikkeavan virka-avun piiriin kuuluvia velvoitteita ovat voimassaolevaan lainsäädäntöön tai toisen valtion (ja toisen Suomen viranomaisen) nimenomaiseen pyyntöön perustuva puolustusvoimien osallistuminen toista Suomen viranomaista tukeakseen avun antamiseen toiselle valtiolle terrori-iskun, luonnononnettomuuden, suuronnettomuuden tai muun vastaavan tapahtuman johdosta sekä vaativa pelastustoiminta. Puolustusvoimista annetun lain mukaan avun antamisessa ei saa käyttää voimakeinoja

Pääesikunnan suunnitteluosaston johdolla laadittiin vuoden 2008 kuluessa suunnitelma, miten muita hallinnonaloja valmistaudutaan tukemaan YETTS:n mukaisissa erityistilanteissa. Viranomaisten tukemissuunnitelmassa määriteltiin normaaliolojen aikana annettavaa virka-apua laajemmat tukitoimet, jotka vaikuttavat normaaliin toimintaan ja edellyttävät laajamittaista puolustusvoimien resurssien käyttöä. Suunnittelu kytkettiin Turvallisuus- ja Puolustusasiain komitean koordinoimaan YETTS-suunnitteluun, joka loi perusteet arvioida puolustusvoimien resurssien tarvetta eri tilanteissa. Suunnittelun tavoitteena oli määrittää, mitä puolustusvoimien resursseja voidaan eri valmiustiloissa osoittaa YETTS:n erityistilanteissa muiden hallinnonalojen tueksi ja *millaisilla toimintamalleilla tuen antaminen toteutetaan.*<sup>207</sup>

Pääesikunnan suunnitteluosasto (J5) laati vuonna 2009 pysyväisasiakirjan puolustusvoimien tuesta muille viranomaisille. Myös tämän asiakirjan yhtenä perustana olivat YETTS:n erityistilanteet. Asiakirja sisälsi puolustusvoimien järjestelyt muiden viranomaisten tukemisesta mukaan lukien kartoituksen käytettävissä olevista eri suorituskyvyistä sekä niiden käyttöönoton järjestelyt, tarvittavan koulutuksen ja kenttäjohtamisen.<sup>208</sup>

Puolustusvoimien osalta tavoitteena TTS-suunnittelukauden lopulla vuonna 2012 on, että *puolustusvoimilla on ajantasainen ohjeistus, suunnitelmat ja yhteistoimintasopimukset sekä koulutetut ja harjoitetut toimintamallit ja määritetyt joukot, jotka mahdollistavat nopean ja tehokkaan tavanomaisen ja tavanomaisesta poikkeavan virka-avun antamisen sekä YETT-strategian mukaisesti muiden viranomaisten laaja-alaisemman tukemisen, erityistilanteissa käytössä olevilla valituilla suorituskyvyillä.* Tämä tarkoittaa myös virka-avun antamista tarvittaessa muille valtioille Sisäasiainministeriön johdolla. Puolustusvoimien osalta kyseeseen voi tulla Puolustusvoimalain 12 §:n tarkoittama pelastus- tai muu vastaava apu toiselle valtiolle toista viranomaista tukemalla.<sup>209</sup> YETT-strategiassa käsite ”virka-apu” on mainittu vain kaksi kertaa; toinen näistä koskee suoranaisesti puolustushallintoa.

---

(ampuma-aseita tai sotilaallisia voimakeinoja). Pääesikunnan suunnitteluosaston ak AE363/14.1.2008. PUOLUSTUSVOIMIEN MUILLE VIRANOMAISILLE ANTAMAN TUEN SUUNNITTELU VUONNA 2008-2009.

<sup>207</sup> Pääesikunnan suunnitteluosaston ak AE363/14.1.2008. PUOLUSTUSVOIMIEN MUILLE VIRANOMAISILLE ANTAMAN TUEN SUUNNITTELU VUONNA 2008-2009. Suunnittelu perustui ministeriöiden valmiuspäälliköiden johdolla laadittuihin hallinnonaloille YETTS:n edellyttämiin yhtenäisiin erityistilannesuunnitelmiin, jotka sisälsivät arvion käytettävistä olevista voimavaroista sekä puutteet ja lisävoimavaratarpeet eri tilanteissa.

<sup>208</sup> Sama.

<sup>209</sup> Pääesikunnan suunnitteluosaston ak PVOPO D 3.7: PUOLUSTUSVOIMIEN TUKI MUILLE VIRANOMAISILLE (1.3.2009). PLM:n YETTS-raportointi 2008.

Puolustusvoimien virka-apu voi olla lakisääteistä tai perustua yhteistoimintasopimukseen. Virka-avun antaminen ei saa vaarantaa puolustusvoimien päätehtävää:

*”Yhteiskunnan ja muiden viranomaisten tukeminen (PLM). Valmistaudutaan antamaan lakisääteistä tai yhteistoimintasopimukseen perustuvaa virka-apua ja muuta tukea kaikilla hallinnon tasoilla yhteiskunnan voimavarojen mahdollisimman tehokkaaksi käyttämiseksi siten, ettei puolustusvoimien päätehtävä vaarannu.”<sup>210</sup>*

Pääesikunnan operatiivinen osasto tulostaportoi elokuussa 2007, että *”virka-aputehtävät on toteutettu lain edellyttämällä tavalla. Virka-apuvalmiuksia on ylläpidetty lain ja puolustusvoimien sisäisen ohjeistuksen vaatimalla tasolla. YETT-strategian 2006 toimeenpano on käynnistetty ja YETT-strategian mukaisiin erityistilanteisiin varautumista ja valmiutta muiden viranomaisten tukemiseen on kehitetty edelleen. Puolustusvoimien virka-apuohjeistuksen ajanmukaistaminen on käynnistetty ja virka-apukapasiteetteihin (suorituskykyihin) liittyvän tilannetietoisuuden kehittäminen on käynnissä”<sup>211</sup>:*

*”Meidän järjestelmän vahvuus ovat selkeät johtosuhteet. Kulloinkin toimivaltainen viranomaisen johtaa casen, muut tukevat ja antavat virka-apua. Virka-apua pyydetään ja suorituskykyä annetaan toimivaltaisen viranomaisen käyttöön, oli se sitten poliisi tai pelastusviranomaisen tai joku muu. Tietysti tässä laki on säätävä, puolustusvoimat ei sinänsä anna työvoima-apua.”<sup>212</sup>*

*”Kysymys on myös siitä, miten tehokkaasti virka-apua voidaan antaa. Pääesikunnan osalta se on yhteistoimintasopimuksia ja ohjausta. Niin kuin nyt ne telakuorma-autot tällä hetkellä siellä, se on hyvä esimerkki. Me on kerrottu, että meillä on kuljetuskalustoa tarjota, ja tuli tämmöinen ongelma, niin sinne annettiin telakuorma-autoja. Ei se sen monimutkaisempaa ole.”<sup>213</sup>*

Vuoden 2008 aikana Pääesikunta jatkoi YETT-strategian mukaisesti muiden viranomaisten tukemiseen liittyvien toimenpiteiden jalkauttamista keskushallintotason suunnittelulla. Toiminnasta laadittiin suunnitelma, joka sisälsi selvityksen muille viranomaisille käytössä

<sup>210</sup> YETTS 2006, s. 31.

<sup>211</sup> Pääesikunnan operatiivisen osaston ak AD20825/9.8.2007. PÄÄESIKUNNAN OPERATIIVISEN OSASTON TULOSRAPORTTI 2007. Tulostaportissa ei tarkemmin yksilöidä YETTS:n toimeenpanon yksityiskohtia.

<sup>212</sup> Em.Takasen haastattelu. Puolustusvoimat voi tietyissä tilanteissa antaa myös työvoima-apua. Työvoima-apu käsittää puolustusvoimissa palvelevien henkilöiden määräämisen tarvittaessa kalustoineen ja varusteineen käytettäväksi työvoimana korvausta vastaan puolustushallinnon ulkopuolisissa tehtävissä. Työvoima-avun tulee asevelvollisia siihen käytettäessä edistää maanpuolustusta tai asevelvollisten sotilaallista koulutusta ja sen on oltava puolustusvoimien tehtäviin soveltuvaa ja sen on liityttävä asianomaisen joukko-osaston koulutussuunnitelmiin ja -ohjeisiin. Työvoima-apua koskevat määräykset on sisällytetty Puolustusministeriön määräyksiin ja Pääesikunnan henkilöstöosaston pysyväisasiakirjaan.

<sup>213</sup> Em. Sonnisen haastattelu.



olevista puolustusvoimien resursseista ja perusteet puolustusvoimien tukitarpeista muilta viranomaisilta<sup>214</sup>:

*”Puolustusvoimien kakkostehtävän osalta on tehostetusti muutaman viime vuoden aikana poliisi- ja pelastusviranomaisille kerrottu puolustusvoimien suorituskyvyistä. Säännöllisin väliajoin puolustusvoimien johto tapaa poliisin ylijohtoa ja silloin käydään läpi yhteisiä asioita. Tämä jalkautuu vielä läänitasolle ja siellä käydään läpi samoja asioita yhdessä poliisin ja pelastusviranomaisten kanssa.”<sup>215</sup>*

Puolustusvoimien merkittävimmät virka-aputehtävät vuoden 2008 aikana olivat Nokian vesikriisin vedenjakelu sekä ETYJ-ulkoministerikokouksen virka-apu poliisille; näiden tapahtumien virka-aputehtävissä käytettiin myös maakuntajoukkoja. Puolustusvoimien virka-aputehtävien kokonaismäärä säilyi vuoden 2007 tasolla, lukumäärää ei tässä yhteydessä raportoitu<sup>216</sup>. Vuonna 2009 puolustusvoimat antoi virka-apua 426 kertaa ja vuonna 2010 noin 480 kertaa<sup>217</sup>.

Suomen EU-puheenjohtajakauden liittyen vuonna 2006 Suomessa järjestettiin useita huippukokouksia; ASEM-kokous Helsingissä syyskuussa ja EUROMED-kokous Tampereella ja Lahdessa joulukuussa 2006. Tavanomaisen poliisille annettavan virka-avun lisäksi kokouksia valmistauduttiin tukemaan tavanomaisesta poikkeavalla virka-avulla, jolloin tarvittaessa kyseeseen olisi tullut sotilaallisten voimakeinojen käyttäminen virka-aputehtävässä (SVK-virka-apu) johtovastuussa olevan poliisiviranomaisen pyynnöstä. Käytettävänä puolustusvoimien suorituskykyinä - sotilaallisina voimakeinoina - olivat esimerkiksi ilmapuolustuksen suorituskyvyt.<sup>218</sup>

Pääesikunnan operatiivinen osasto kritisoi viranomaisten laajamittaisesta tukemisesta laadittua suunnitelmaa, koska *viranomaisten laajamittaista tukemista* ei käsitteenä avattu<sup>219</sup>. Edelleen ongelmaksi nähtiin mahdollisesti lisääntyvä yhteistoimintasopimusten laatiminen;

<sup>214</sup> Pääesikunnan suunnitteluosaston ak AE363/14.1.2008. PUOLUSTUSVOIMIEN MUILLE VIRANOMAISILLE ANTAMAN TUEN SUUNNITTELU VUONNA 2008-2009. Pääesikunnan operatiivisen osaston ak AE26183/17.12.2008 HALLITUKSEN VUODEN 2008 TOIMENPIDEKERTOMUKSEN VALMISTELU PÄÄESIKUNNASSA\_OPERATIIVISEN OSASTON OSUUS.

<sup>215</sup> Em. Takasen haastattelu.

<sup>216</sup> Em. Takasen haastattelu. Huippukokouksen aikana pidettiin merkittävä määrä puolustusvoimien suorituskykyjä toiminta- ja käyttövalmiudessa. Myös Pääesikunnan operatiivisen osaston ak AE26183/17.12.2008 HALLITUKSEN VUODEN 2008 TOIMENPIDEKERTOMUKSEN VALMISTELU PÄÄESIKUNNASSA\_OPERATIIVISEN OSASTON OSUUS.

<sup>217</sup> Pääesikunnan suunnitteluosaston ak AG26352/17.12.2010. PUOLUSTUSVOIMIEN OSUUDET HALLITUKSEN VUODEN 2010 TOIMENPIDEKERTOMUKSEEN.

<sup>218</sup> PLM:n YETTS-raportointi 2008.

<sup>219</sup> Pääesikunnan operatiivisen osaston ak AE248111/2.12.2008 PUOLUSTUSVOIMIEN SUUNNITELMA LAAJAMITTAISESTA TUESTA VIRANOMAISILLE. Myös em. Sonnisen haastattelu: *”Minä en oikein tunnista tätä laajamittaisen virka-avun käsitettä”*.

myös valmiuspäällikkökokouksessa oli esitetty huoli siitä, että *YETT-strategian jalkauttaminen* saattaisi johtaa laajamittaiseen uusien yhteistoiminta-asiakirjojen laatimiseen, joille ei nähty tarvetta<sup>220</sup>. Yhteistoimintasopimusten osalta vaikuttaa käyneen juuri päinvastoin. YETTS on saanut puolustushallinnon organisaation eri tasoilla aikaan merkittävän määrän uusia yhteistoimintasopimuksia:

*”Sitten on aluehallintouudistuksen yhteistoiminnan ohjaus, eli että kukin taso löytäisi oman partnerinsa ja tekisi niiden kanssa sopimuksia. Sopimusrakennetta nyt on yritetty järjestää, ministeriöt tekisivät ensin sopimuksen, jonkinlaiset puitteet. Sitten viranomaiset tekee, esimerkiksi Pääesikunta ja poliisihallitus. Ja siitä löytyy pohjat käytännön yhteistoimintasuunnitelmien tekemiseksi alueellisella ja paikallisella tasolla.”*<sup>221</sup>

### 5.3 YETTS suorituskykyjen kehittämisessä

Pääesikunnan näkökulmasta YETTS:aa jalkautettiin käskemällä puolustushaaroille yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen kehittämiseen liittyviä tehtäviä. Kehittämistehtävät johdettiin Puolustusministeriön Pääesikunnalle käskemistä YETT-tehtävistä huomioiden puolustushaarojen erilaiset roolit yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisessa. Käytännössä kehittämistehtävien määrittelyssä varsinainen strategia-asiakirja vaikutti vain taustalla, koska puolustushaarojen ominaispiirteet tuli huomioida, eivätkä tarkennetut YETT-kehittämistehtävät olleet suoranaisesti johdettavissa strategiasta. YETT-kehittämistehtävien määrittelyssä pyrittiin neljän vuoden aikajänteeseen. Puolustushaaroille annettavissa YETT-kehittämistehtävissä korostuivat yhteistoiminta-asiat ja toiminnan harjoittelu. Viranomaisten väliseen voimavarayhteistyöhön liittyen muille viranomaisille pyrittiin selvittämään puolustusvoimien käytössä olevat muiden viranomaisten tukemiseen soveltuvat suorituskyvyt<sup>222</sup>:

*”Tulevaisuudessa kun yhteiskunnan voimavarat käyvät eri tahoilla jopa entistä kapeammiksi, silloin niitä suorituskykyjä, mitä puolustusvoimilla on, tulee voida käyttää. Silloin puolustusvoimien kakkostehtävään liittyvät varautumiset, mihin kaikkeen puolustusvoimien tulisi varautua, niitä ajatuksia löytyy YETTS:sta. Toki löytyy pieniä asioita ja sehän YETTS päättyy sodan uhkan skenaarioihin.”*<sup>223</sup>

<sup>220</sup> Sama. Asiakirjassa mainitaan ainoan kerran käsite ”YETTS:n jalkauttaminen” siinä puolustusvoimien tuottamassa asiakirja-aineistossa, jota tässä tutkimuksessa on käytetty.

<sup>221</sup> Em. Sonnisen haastattelu. Myös Pääesikunnan suunnitteluosaston ak AG26352/17.12.2010. PUOLUSTUSVOIMIEN OSUDET HALLITUKSEN VUODEN 2010 TOIMENPIDEKERTOMUKSEEN. ”Yhteistoiminta on aloitettu aluehallintoviranomaisten kanssa ja yhteistoimintasopimusten valmistelua on jatkettu”.

<sup>222</sup> Eversti Pekka Toverin tiedonanto puhelimitse 29.4.2011.

<sup>223</sup> Em. Takasen haastattelu.

Puolustusvoimien kehittämisohjelmakokonaisuudessa ja suorituskykyjen kehittämisessä on huomioitu YETTS:n periaatteet - ”*lähdetään kehittämisohjelmissa ottamaan huomioon niitä periaatteita, joita YETTS:ssa lanseerataan ja kyllä näin on osittain myös tehty*”<sup>224</sup>. Puolustusvoimien kehittämisohjelmat pyritään suunnittelemaan organisaation toimintaperiaatteiden ja prosessien mukaisiksi. Kehittämisohjelmat ovat olleet myös käytännön keino, jolla puolustusvoimien suunnittelua on muutettu matriisiorganisaation mukaiseksi. Puolustusvoimien johtamiseen on tullut ”*osittain tavoitteellisesti ja osittain sattumalta konsernitoimintoja, jotka kääntävät puolustusvoimien johtamista matriisiksi*”. Strategisen johtamisen näkökulmasta kehittämisohjelmat mahdollistavat oikea-aikaisen ja perustellun strategisen päätöksenteon.<sup>225</sup> *Strategiseen päätöksentekoon vaikuttamisen näkökulmasta matriisijohtamisessa strategista päätöksentekovaltaa delegoituu operatiiviselle tasolle, jossa strategiaa käytännössä implementoidaan - strategialla johdetaan.*

Puolustusvoimissa noudatetaan suorituskykyjen kehittämisessä ”yhdessä raiteen politiikkaa”, jolloin kehitettävien suorituskykyjen on oltava käyttökelpoisia kaikkiin puolustusvoimien lakisäätöihin tehtäviin. Puolustusvoimat on kuitenkin resurssoinut aiempaa enemmän muiden viranomaisten tukemiseen, mutta nykyisillä rahoituskehyksillä erityisten suorituskykyjen kehittäminen ”kakkostehtävää” varten on mahdotonta<sup>226</sup>:

*”Yhdessä raiteen politiikka sotaväessäkin näiden kolmen tehtävän osalta, samalla tavalla me tarjotaan kakkostehtävään - tuki muulle yhteiskunnalle - niitä kykyjä mitä meillä on, kun toisella on joku tarve. Ei toisen kannata hankkia kahteen kertaan telakuorma-autoja seisomaan jonnekin, vaan annetaan sitten niitä meiltä.”*<sup>227</sup>

*”Mitä tämä YETTS on oikeasti poikanut puolustusvoimissa, siitä on löydettävissä konkreettisia esimerkkejä. Ensinnäkin viranomaisradioverkko (VIRVE), se on loistava esimerkki maailman laajuisestikin viranomaisviestinnän yhdistämisestä. Sitten on öljyntorjunta- ja raivauskalustoja. Nythän kyber- eli tietoverkkosodankäynti on ottamassa ensiaskeleitaan, mistä Puolustusvoimain komentaja syksyllä 2010 puhuikin yhden maanpuolustuskurssin avajaisissa.”*<sup>228</sup>

<sup>224</sup> Em. Peltosen haastattelu.

<sup>225</sup> Em. Kolin haastattelu.

<sup>226</sup> Em. Peltosen haastattelu.

<sup>227</sup> Em. Sonnisen haastattelu.

<sup>228</sup> Em. Peltosen haastattelu. Puheloinen, Ari: Puolustusvoimain komentajan puhe 195. Maanpuolustuskurssin avajaisissa 18.11.2010. Maanpuolustus n:o 95. ”*Kyberuhkien hallinnan edelleen kehittämiseksi Suomessa on hyvät edellytykset. Meillä on pitkä ja hyvä yhteistoiminnan perinne erilaisiin häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin varautumisessa ja toimiva yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia. Varautumisessa lisäarvoa syntyy kansallisista luontaisista vahvuuksista. Suomessa sellaisia ovat korkeatasoinen osaaminen sekä kokonaismaanpuolustuksen myötä kehitetty suunnittelu- ja toimeenpanokyky. Niitä voitaisiin hyödyntää vielä enemmän, varsinkin hallinnon ja elinkeinoelämän yhteistyön edelleen kehittämisessä - myös kyberuhkiin varautumisessa. Puolustusvoimat on jatkuvasti valmis tällaiseen vuoropuheluun.*”

Kyberuhkiin vastaamiseksi aloitetaan harjoitustoiminta vuoden 2012 kuluessa sekä käynnistetään kansallisen kyberstrategian valmistelu ministeriöiden välisenä yhteistyönä<sup>229</sup>. Kyberuhkien jatkuvasti korostuessa puolustusvoimilta edellytetään kykyä välittömään reagointiin tietoverkkosodankäynnin ja elektronisen sodankäynnin operaatioissa sekä johtamisjärjestelmäalan varmennettujen palveluiden tuottamisessa. Puolustusministeriö ja puolustusvoimat ovat osallistuneet ”valtion turvallisuuden kannalta tärkeiden viranomaisten” verkkoturvallisuutta edistävään hankkeeseen (TUVE-hanke), jonka tehtävänä oli suunnitella ja valmistella turvallisen tietoliikenneverkon ja verkkopalvelujen rakentaminen hallinnolle ja erityisesti turvallisuusviranomaisille vuosina 2009 - 2012. Puolustusvoimat on järjestänyt poikkihallinnollisia tieto- ja viestintäjärjestelmien varmistamiseen liittyviä harjoituksia (esimerkiksi TIETO 08). Puolustusvoimat vastaa tieto- ja viestintäjärjestelmien suorituskyvyn operatiivisesta kehittämisestä johtamisjärjestelmäarkkitehtuuriensa mukaisesti, joiden pohjalta kehitetään mahdollisuuksia eri turvallisuustoimijoiden järjestelmien yhteiskäyttöön sekä tieto- ja viestintäjärjestelmien toiminnan varmistamiseen. Puolustusvoimien johtamisjärjestelmäala toteuttaa osaltaan Puolustusministeriön hallinnonalan tietohallintostrategiaa<sup>230</sup>:

*”Täytyy siis ymmärtää, millä keinoin järjestelmiimme voidaan vaikuttaa ja miten se on toteutettavissa. Kohteina eivät ole vain puolustusvoimien järjestelmät, vaan laajasti koko yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen edellyttämät funktiot, olipa kyseessä sitten vaikkapa liikenne, pankkitoiminta, energiahuolto tai sotilaallinen maanpuolustus. Tietoverkkopuolustus on siis keskeistä YETT-strategian mukaista yhteistoimintaa.”<sup>231</sup>*

YETTS:n puitteissa kehitettäviä viranomaisten tukemiseen hyvin soveltuvia, merkittävästi parantuvia tai kokonaan uusia sotilaallisia suorituskykyjä ovat olleet seuraavat<sup>232</sup>:

- maakuntajoukot (toiminta ohjeistettu, joukot koulutettu ja varustettu)

<sup>229</sup> Em. Takasen haastattelu. Yhteiskunnan turvallisuusstrategia, s. 86. Kyberuhkan termi on vielä kansallisissa käytännöissä vakiintumaton. Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa sitä käytetään kuvaamaan uhkaa, joka liittyy toisistaan riippuvaisiin verkostoihin, sisältäen erilaiset tieto- ja tiedonsiirtoverkot, internetin, puhelinverkot, tietokonejärjestelmät sekä kriittisen tuotannon sulautetut prosessorit ja kontrollointilaitteet.

<sup>230</sup> PLM:n YETTS-raportointi 2008.

<sup>231</sup> Salmi, Kari: Puolustusvoimien johtamisjärjestelmäpäällikön tervehdys. Ilmatorjunta 4/2010, s. 7. Ks. myös: Puheloinen, Ari: Puolustusvoimien komentajan puhe 195. Maanpuolustuskurssin avajaisissa 18.11.2010. Maanpuolustus n:o 95. ”Sotilaalliselta kannalta informaatioympäristö on tulevaisuudessa yhä merkittävämpi maa-, meri- ja ilmailuvuokien kaltainen toimintaympäristö. Sen hyödyntäminen tuo merkittävää lisäarvoa muun muassa tilannekuvan ylläpidossa ja johtamisessa, mutta siihen kytkeytyy myös haavoittuvuuksia, joista kybermaailmaan kuuluva tietoverkkosodankäynti on yksi. Suomen puolustusvoimissa nähdään tietoverkkosodankäynti vakavana uhkatekijänä. Koska puolustusvoimien poikkeusolojen suorituskyky rakentuu paljolti muun yhteiskunnan varaan, ovat siviiliyhteiskuntaan kohdistuvat kyberuhat samalla myös sotilaallinen uhkatekijä ja päinvastoin. Tässä kaikki nivoutuu kaikkeen.”

<sup>232</sup> Puolustusministeriön puolustuspoliittisen osaston ak 512/2010/2007, FI. PLM.20573, .12.2007. PUOLUSTUSMINISTERIÖN HALLINNONALAN TOIMINTA- JA TALOUSSUUNNITELMA 2009 - 2012 (TTS 2009 - 2012).

- tilannekuvan luominen (sensorien hankinta, johtamisjärjestelmän ja meritilannekuvan kehittäminen)
- raivaustoiminta (EOD-ryhmien varustaminen)
- pelastus- ja suojelutoiminta (valtakunnallisten suojeluyksiköiden ja sotilaspalokuntien varustaminen)
- sukeltajatoiminta (raivaajasukeltajaosastojen varustus)
- vedenalainen etsintä (miinantorjunta-alukset)
- öljyntorjunta (öljyn- ja kemikaalintorjunta-alukset)
- alustarkastustoiminta (alustarkastusryhmä)
- merikaapelien korjaaminen (uudet kaapeliveneet)
- lentoetsintä (NH90, sensorien hankinta)
- aseelliset toimet (erikoisjoukkojen varustaminen, ilmatorjunnan kehittäminen)
- johtamisjärjestelmän varmentaminen (kenttäviestijoukkojen varustaminen)
- maa-alueiden valvonta- ja vartiointi (sensorien ja pimeätoimintavälineiden hankinta)
- helikopterikuljetuskyky (NH90)
- lentokuljetuskyky (SAC, CASA, Pilatus -yhteyskoneet) sekä
- sairaankuljetuskyky (kenttälääkintäjoukkojen varustaminen).

Puolustushallinnossa on kehitetty hallinnonalan kykyä suorituskykyjen ylläpidon ja rakentamisen seurantaan kehittämällä toiminnanohjausprosessia (TOIMO-hanke), jonka tavoitteena on yhdistää talous- ja materiaalihallinnon prosessit. Toiminnanohjauksen kehittämisessä jatketaan kokonaisresurssien hallintaa tukevien palveluiden käyttöönottoa ja luodaan puolustushallinnolle resurssitilannekuva. Puolustusvoimien toiminnanohjauksen kehittämisen SAP DFPS -selvityksen pohjalta tehdyn toteutuspäätöksen mukaisesti on käynnistetty DEF SAP -järjestelmän rakentaminen vuonna 2008. DEF SAP -hanke sisältää teknisen alustan lisäksi henkilöstö- ja materiaalitalanteen seurannan ja arvioinnin edellyttämien toimintamallien ja prosessien kehittämisen. Materiaalin kunnossapidon tilannekuvan kokoaminen suunnitellaan ja toteutetaan osana LOGTIKU (logistiikan tilannekuva) -hanketta vuosina 2008 - 2012.<sup>233</sup>

## **5.4 Valmiusharjoitukset, tilannekuva ja kriisijohtaminen**

### **5.4.1 Valmiusharjoitukset YETTS:n jalkauttamisessa**

Yhteiskunnan kriisivalmiutta testataan valmiusharjoituksissa, jotka jaetaan kolmeen ryhmään: hallinnonalojen sisäisiin valmiusharjoituksiin, poikkihallinnollisiin erityistilanneharjoituksiin sekä laajoihin valtakunnallisiin valmiusharjoituksiin. Valtioneuvostotason harjoituksen järjestäminen kuuluu Valtioneuvoston kanslian tehtäviin. Harjoituksissa seurannan painopisteinä ovat kriisijohtamisjärjestelmä sekä hallinnonalojen välisten

<sup>233</sup> PLM:n YETTS-raportointi 2008. Tätä tutkimusta viimeisteltäessä kesällä 2011 julkisuudessa kirjoitettiin, miten SAP-järjestelmän käyttöönotto oli aiheuttanut ongelmia puolustusvoimien palkanmaksussa.

yhteistoimintajärjestelyjen toimivuus. Hallinnonalat pitävät henkilöstönsä kouluttamiseksi sekä suorituskykynsä testaamiseksi ja kehittämiseksi omia harjoituksiaan. Näiden painopisteenä ovat YETTS:ssa määritetyt painopistealueet, erityistilanteet ja muut velvoitteet. Valtionhallinnon kykyä erityistilanteiden hallintaan harjoitellaan Valtioneuvoston erityistilanneharjoituksissa, joissa testataan YETTS:ssa linjattujen uhkakuviin liittyvien erityistilanteiden vaatimaa valmiutta sekä johtamisjärjestelyjen toimivuutta ja yhteistoimintajärjestelyjä. Harjoitusten aiheet sidotaan turvallisuusympäristön muutoksiin. Harjoitukset järjestetään joko tilanneskenaarioihin sidottuina tai siten, että useiden peräkkäisten seminaarien sarjassa käydään läpi harjoituksen aiheena olevan erityistilanteen hallinta.<sup>234</sup>

Valtakunnalliset valtionhallinnon valmiusharjoitukset (VALHA) saavat kimmokkeensa YETT-strategiasta, ja YETTS:n toimeenpano ja testaaminen on valmiusharjoituksen keskeinen teema. Valtakunnallisessa valtionhallinnon valmiusharjoituksessa testataan lisäksi osa aluetason valmiussuunnitelmista sekä laajamittaisen tilanteen hallinnan edellyttämät yhteistoimintavalmiudet useammalla hallinnon tasolla. Valtakunnalliset valmiusharjoitukset järjestetään neljän vuoden välein ja harjoituskokemukset antavat perusteita YETTS:n päivittämiseksi.<sup>235</sup> VALHA 2010 käynnistyi toukokuun alussa 2010. Harjoituksen tarkoituksena oli parantaa yhteiskunnan kriisivalmiutta ja erityistilanteissa toimivien tahojen yhteistoimintaa sekä käytettävissä olevia järjestelmiä. Lisäksi harjoituksella kehitettiin hallinnonalojen varautumista ja tuotettiin valmiussuunnittelussa tarvittavaa aineistoa ja osaamista hallinnon eri tasoilla. Erityisteemana oli tukea uudistuneen aluehallinnon varautumisen suunnittelua ja toiminnan kehittämistä<sup>236</sup>:

*”Vuoden 2010 VALHA-harjoitus päättyi Valtioneuvostossa pidettyyn tapahtumaan. Skenaario meni siihen suuntaan, että aseellinen voimankäyttö Suomea vastaan oli mahdollista. VALHA:a pelattiin yli puoli vuotta ja se alkoi pienistä uhkatekijöistä päätyen siihen, että Suomi oli joutumassa voimakeinojen käytön kohteeksi. Joukkoja lähdettiin perustamaan ja viranomaiset toimivat omien suunnitelmiansa mukaisesti. Harjoituksen lopussa pidettiin Tasavallan presidentille sotilaskäskyesittely, jossa häneltä haettiin päätös joukkojen perustamisesta. Siellä oli UTVA:n istunto, joka käsitteli meidän ulkosuhteita.*

<sup>234</sup> YETTS 2006, s. 48.

<sup>235</sup> Sama.

<sup>236</sup> Em. Takasen haastattelu. Valtionhallinnon valmiusharjoituksia on järjestetty vuosina 2005 ja 2010. Yhdessä JOHTO 08 -harjoituksen ja Puolustusvoimien sotaharjoitusten vuosina 2011 ja 2013 kanssa valmiusharjoitukset muodostavat nousujohteisen kokonaisuuden, jossa vuosittain harjoitellaan eri teemoja. JOHTO 08 -harjoituksessa teemana oli johtaminen ja Puolustusvoimien sotaharjoituksissa puolustussuunnitelman testaaminen. Puolustusministeriössä on laadittu varautumissuunnitelma, jota on kehitetty valmiuspäällikkökokousten aikataulussa ja testattu VALHA 2009:ssa. Muita laajempia harjoituskokonaisuuksia ovat TIETO- ja KULJETUS -harjoitukset.

*Sitten siellä oli Valtioneuvoston istunto, jossa kaikki ministerit kertoivat omat toimenpiteensä vallitsevassa tilanteessa.”<sup>237</sup>*

Puolustusvoimat on ollut keskeisenä toimijana moniviranomaisharjoituksissa, joissa harjoitusskenaario on perustunut matkustaja-aluksen kaappaukseen. Harjoituksen on johtanut Valtioneuvoston kanslia ja harjoitusskenaarion rakentamisen määrännyt pääministeri. Harjoituksessa testattiin valtion kriisijohtamismalli, mikä päättyi siihen, että Valtioneuvosto kokoontui pohtimaan tilanteen hoitamista.<sup>238</sup> Puolustusvoimien Liekki-harjoituksessa harjoitusskenaarion lähtökohtana oli kauppa-alukseen kätkeyty säteilylähde. Alus lähti Saksasta ja saapui Vuosaaren satamaan, jossa poliisin erikoisosasto ja puolustusvoimien erikoisjoukot rynnäköivät alukseen<sup>239</sup>. Myös ilmailuun liittyviä häiriötilanteita on harjoiteltu Helsinki-Vantaan lentoasemalla<sup>240</sup>. Harjoituskokemukset antavat konkreettista tietoa yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisesta ja siihen liittyvästä yhteistoiminnasta sekä strategisten tehtävien edellyttämistä kehittämistarpeista. Harjoituskokemukset tuottavat myös palautetta strategian ja valmiussuunnitelmien tarkistamiseksi<sup>241</sup>:

*”Nämä ovat YETTS:n erityistilanteista johdettuja harjoituksia. Tietystä erityistilanteesta vastuullinen viranomaisen omaan uhka-arvioonsa perustuen luo harjoitusskenaarion ja ottaa muut viranomaiset mukaan suunnitteluun ja harjoitukseen. Nämä kaikki ovat niitä tilanteita, jotka lähtevät YETTS:sta liikkeelle ja niitä erityistilannekuvausten ja toimenpidekuvausten kautta jalkautuu harjoituksiin, niistä vedettäviin johtopäätöksiin ja suorituskypuutteisiin, joita jatkossa lähdetään jalostamaan.”<sup>242</sup>*

#### **5.4.2 Tilannekuvajärjestelyt ja valtionhallinnon kriisijohtamismalli**

Puolustusvoimat kokoaa, analysoi ja jakaa puolustusvoimien yhdistetyn operatiivisen tilannekuvan, johon sisältyvät myös viranomaisyhteistyötilanne ja kriisinhallintaoperaatioiden tilanne. Puolustusvoimilla on valmiudet tilannekuvan jakamiseen Puolustusministeriölle sekä

<sup>237</sup> Em. Takasen haastattelu. Myös Sonnisen haastattelu: *”Tietysti VALHA 2010 oli konkreettinen, johon kaikki kulminoitui.”*

<sup>238</sup> Em. Takasen haastattelu. PLM:n YETTS-raportointi 2008. Moniviranomaisharjoitus Gabriella 08. Mukana moniviranomaisharjoituksessa olivat viranomaistoimijoiden lisäksi myös esimerkiksi Aalto-yliopisto ja Aleksanteri-instituutti; harjoitukseen oli saatu EU-rahoitusta. Eri syistä johtuen harjoituksen käytännön toteuttamisesta (soveltava vaihe) luovuttiin, mutta harjoitukseen liittyen järjestettiin seminaari kyseisellä matkustaja-aluksella samaan aikaan.

<sup>239</sup> Em. Takasen haastattelu. Liekki-harjoitukseen osallistuivat myös Säteilyturvakeskus ja poliisin Karhu-ryhmä. Tilanne pelattiin kansainvälisten yhteistoimintajärjestelyjen kautta. Ilmavoimat suoritti säteilynvalvontalennon Gotlannin tasalle. Harjoitukseen liittyen testattiin mahdollisuutta sotilaallisten voimakeinojen käyttöön (SVK-virka-apu). Säteilylähteen lisäksi aluksella oli matkustajia ja myös vaarallisia aineita kuljettaneita rekkoja. Harjoituksessa käytettiin myös mahdollisten tekijöiden profilointia.

<sup>240</sup> Em. Takasen haastattelu.

<sup>241</sup> YETTS 2006, s. 48.

<sup>242</sup> Em. Takasen haastattelu.

Valtioneuvoston kansliaan. Puolustusvoimien tilannekuva on liitettävissä osaksi mainittuja strategisia tilannekuvajärjestelmiä. Puolustusministeriö on osallistunut Sisäisen turvallisuuden ohjelman valmisteluun ja kriisijohtamistyöryhmän työskentelyyn, joissa on käsitelty tilannekuvatoiminnallisuutta hallinnon kaikilla tasoilla ja eri viranomaisten kesken. Viranomaisten välistä tilannekuvan vaihtoa on kehitetty puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen välillä.<sup>243</sup>

Sotilaallisen maanpuolustuksen johtamisessa noudatetaan YETTS:ssa määritettyjä valtion kriisijohtamismallin periaatteita<sup>244</sup>. Valtionhallinnon kriisijohtamisen kehittäminen on eräs tärkeimpiä YETTS:n, hallinnonalojen ja viranomaistoimijoiden väliset rajat ylittäneiden onnettomuuksien ja käytännön kokemusten perusteella havaittuja jalkauttamisen kehittämiskohteita. Puolustushallinnossa on laadittu lisäksi oman hallinnonalan kriisijohtamismalli, jonka yhteydessä on selvitetty puolustushallinnon tilannekuvajärjestelyt sekä niiden liittyminen Valtioneuvoston kanslian ylläpitämään valtionhallinnon tilannekuvajärjestelmään<sup>245</sup>. Valtioneuvoston turvallisuuspäällikkönä toimiessaan eversti Sonninen osallistui valtionhallinnon kriisijohtamismallin kehittämiseen:

*”Valtionhallinnon kriisijohtamismallin kehittämisessä minun roolini oli tilannekuvan kehittäminen. Käytännössä jokaiselle hallinnonalalle järjestettiin päivystys. Siitä on pääministerin antama asiakirja, pitää olla 24/7 päivystys joka hallinnonalalla, jotka sitten ilmoittaa Valtioneuvoston tilannekeskukseen. Se oli perusmalli.”<sup>246</sup>*

Valtionhallinnon kriisijohtamismallia on testattu valmiusharjoituksissa. YETTS:n toimeenpanon seurannan mukaisesti mainitut asiat pyrittiin huomioimaan Valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon 2008<sup>247</sup> laadinnassa. Puolustusvoimien integroidun tiedustelu-, valvonta- ja viestintäjärjestelmän (ITVJ2010)<sup>248</sup> kehittämisen avulla

<sup>243</sup> PLM:n YETTS-raportointi 2008. YETTS 2006, s. 72. Tilannekuvalla tarkoitetaan päättäjien ja heitä avustavien henkilöiden ymmärrys tapahtuneista asioista, niihin vaikuttaneista olosuhteista, eri osapuolien tavoitteista ja tapahtumien mahdollisista kehitysvaihtoehdoista, joita tarvitaan päätösten tekemiseksi tietystä asiasta tai asiakokonaisuudesta. Tilannekuvan muodostamista ja ylläpitoa edesautetaan ylläpitämällä ja esittämällä tietoja tarkoituksenmukaisesti esimerkiksi kuvilla, teksteillä ja kaavioilla.

<sup>244</sup> KOYL 2007, s. 17.

<sup>245</sup> PLM:n YETTS-raportointi 2008.

<sup>246</sup> Em. Sonnisen haastattelu.

<sup>247</sup> PLM:n YETTS-raportointi 2008. Valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko ilmestyi vuonna 2009, mutta selonteon viivästyminen ei YETTS-raportoinnin yhteydessä kesällä 2008 vielä tiedetty.

<sup>248</sup> YETTS 2006, s. 30. PLM:n YETTS-raportointi 2008. Lähteestä mainitusta (ITVJ2010) poiketen hankkeen oikea nimi on integroitu tiedustelu-, valvonta- ja johtamisjärjestelmä (iTVJ). Hanke on ollut vireillä jo varsin pitkään, eikä ilmeisesti ole eri syistä johtuen edennyt suunnitellulla tavalla. KOYL 2007, s. 38. Suorituskyvyn käytön johtamiseen tarkoitettua operatiivista johtamisjärjestelmästä käytetään nimitystä integroitu tiedustelu-, valvonta- ja johtamisjärjestelmä (ITVJ). ITVJ:än on lisäksi liitetty sensoriverkostot ja niiden tuottamasta tiedosta yhdistetty maalitilannekuva. Tämän operatiivisen tietojenkäsittely-ympäristön varmennettu verkostorakenne



parannetaan hallinnonalojen sisäistä ja viranomaisten välistä tilannekuvaa; kyky viranomaisyhteistyöhön ja kansainvälisen yhteistyökyvyn luominen on osa integroidun johtamisen kehittämistä. ITVJ:n kehittäminen on toteutettu Valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon 2004 linjausten mukaisesti. Kyseisen selonteon tutkimuksiin liittyen on selvitetty valtionhallinnon ja puolustusvoimien yhteisen ennakkovaroitusjärjestelmän sekä tilannekuvan järjestelyt ja kehittäminen uusien uhkien näkökulmasta vuonna 2005. Puolustusvoimien osalta Pääesikunta laatii ja ylläpitää strategiseen suunnitteluun liittyen analyysit lähialueen tilanteesta ja sotilaallisesta turvallisuusympäristöstä.<sup>249</sup>

Valtion kriisijohtamismallin mukaisesti kussakin tilanteessa toimivaltainen ministeriö johtaa toimintaa ja ministeriöiden yhteistoimintaa sekä vastaa viestinnän sisällöstä. Viranomaisten viestintäyksiköt ovat osa organisaatioiden varallaolo- ja päivystysjärjestelmää. Puolustusministeriössä on laadittu puolustushallinnon viestintästrategia osana hallinnonalan toimintastrategiaa. Tavoitteena on luoda yhtenäinen viestintäsuunnittelujärjestelmä (YVS - hanke) koko hallinnonalalle, jossa suunnitellaan ja ohjeistetaan puolustushallinnon kriisi- ja poikkeusolojen viestintävalmiuksien kehittäminen. Pääesikunnan viestintäosasto on osallistunut Puolustusministeriön YVS-hankkeen suunnittelutyöhön ja vuoden 2008 aikana jatkettiin puolustusvoimien strategisia päämääriä palvelevan, ennakoivan viestinnän (proaktiivinen viestintä) toimintamallin käyttöönottoa ja sen vakiinnuttamista kaikilla organisaatiotasolla.<sup>250</sup>

## 5.5 YETTS jalkautuu maanpuolustusopetuksessa

Yleisen maanpuolustusopetuksen päämääränä on ulko-, turvallisuus- ja puolustuspoliittisen kokonaisnäkemys antaminen ja maanpuolustustietouden sekä maanpuolustuksen ja muun yhteiskunnan eri alojen yhteistoiminnan ja valmiuden lisääntyminen. Yleinen maanpuolustusopetus toteutetaan valtakunnallisina ja alueellisina maanpuolustuskursseina sekä niiden jatko- ja täydennyskursseina. Yleisen valtakunnallisen ja alueellisen maanpuolustusopetuksen osana voidaan järjestää kohdennettuja erikoiskursseja ja muita

---

mahdollistaa paikasta riippumattoman päätöksenteon, puolustusvoimien yhteisten ja puolustushaarojen suorituskykyjen johtamisen sekä yhteistoiminnan muiden viranomaisten kanssa.

<sup>249</sup> PLM:n YETTS-raportointi 2008. Esimerkkeinä vuonna 2008 järjestetyistä moniviranomaisharjoituksista, joihin Puolustusministeriö ja puolustusvoimat osallistuivat, mainittakoon Uusimaa 08 ja aiemmin mainittu Gabriella 08. Ks. myös: Varautuminen ja kokonaisturvallisuus -komiteanmietintö. ”Komitea kiinnittää huomiota tilannekuvatoiminnan kehittämiseen. Oikea tiedon saatavuus ja luotettava tilannekuva luovat edellytykset päätöksenteolle”.

<sup>250</sup> PLM:n YETTS-raportointi 2008.

opetustilaisuuksia kuten esimerkiksi puolustusvoimien ylemmän päällystön kurssi ja ylemmän johdon kurssi.<sup>251</sup> Yleisen maanpuolustuksen koulutusjärjestelmän ylläpitäminen on yhteiskunnan voimavarojen tehokasta yhteiskäyttöä ja yhteensovittamista<sup>252</sup>.

### 5.5.1 Valtakunnalliset maanpuolustuskurssit YETTS:n jalkauttamisessa

Maanpuolustuskurssit muodostavat näkyvän osan suomalaisessa maanpuolustusopetuksessa. Puolustusneuvosto antoi vuonna 1960 valtakunnallisten maanpuolustuskurssien järjestämisen puolustusvoimien tehtäväksi, ja ensimmäisiä maanpuolustuskursseja kutsuttiin totaalisen maanpuolustuksen opetustilaisuuksiksi. Valtakunnallisilla maanpuolustuskursseilla keskitytään koko maan kannalta merkittäviin kokonaisuuksiin; valtakunnallisten maanpuolustuskurssien tavoitteina tiivistetysti on antaa johtavassa asemassa oleville siviili- ja sotilashenkilöille kokonaisnäkemys Suomen ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikasta sekä kokonaismaanpuolustuksen ja muun yhteiskunnan eri alojen järjestelyistä, valmiudesta ja kehittämisestä normaalioloissa, häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa.<sup>253</sup>

Valtakunnallisen maanpuolustuskurssin opetussuunnitelma muodostuu YETTS-jaottelun mukaisesti jakaantuen seuraavasti: valtion johtaminen mukaan lukien ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikka sekä kokonaismaanpuolustus (24 prosenttia kokonaistuntimäärästä), valtakunnan sotilaallinen puolustaminen (15 %), sisäisen turvallisuuden ylläpitäminen (10 %), talouden ja infrastruktuurin toimivuus (14 %), muut YETT:n alueet mukaan lukien viestintä (11 %) ja soveltava YETT-harjoitus (22 %). Opetussuunnitelmaa tarkennetaan tarvittaessa

---

<sup>251</sup> Puolustusvoimien normitietokannan ak HG1677/22.10.2010. MAANPUOLUSTUSOPETUKSEN NEUVOTTELUKUNNAN OHJE. Yleistä maanpuolustusopetusta ohjaa Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan (UTVA) alaisena Maanpuolustusopetuksen neuvottelukunta (MONK). Neuvottelukuntaan kuuluu puheenjohtaja sekä Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan vahvistama määrä jäseniä. Puheenjohtajana toimii Pääesikunnan päällikkö ja varapuheenjohtajana Sisäasiainministeriön kansliapäällikkö. Neuvottelukunnan kokoonpano on Valtioneuvoston asetuksen (329/2006) mukainen. Neuvottelukunnan keskeisinä tehtävinä on seurata valtakunnallisilla ja alueellisilla maanpuolustuskursseilla sekä maanpuolustuksen erikoiskursseilla annettavan kokonaismaanpuolustuksen opetuksen tarvetta ja ottaa se huomioon opetuksen suunnittelussa ja kehittämisessä sekä laatia periaatteet ja perusteet kokonaismaanpuolustuksen opetukseen, johon kuuluvat tietouden antaminen Valtioneuvoston asetuksessa (329/2006) mainituista kokonaisuuksista. Myös everstiluutnantti Torsti Astrénin tiedonanto sähköpostitse 28.6.2011: *”Maanpuolustusopetuksen neuvottelukunta on aika tärkeä osa YETTS/YTS jalkautumista”*.

<sup>252</sup> PLM:n YETTS-raportointi 2008.

<sup>253</sup> Puolustusvoimien normitietokannan ak HG1677/22.10.2010. MAANPUOLUSTUSOPETUKSEN NEUVOTTELUKUNNAN OHJE. Myös eversti Kim Jäämeren tiedonanto sähköpostitse 27.9.2010. Tekijän hallussa. *”Maanpuolustuskursseilla on tietysti tutkimusaiheesi otsikonkin näkökulmasta merkitystä. Mutta uskon, että vähemmän kuin puolustusvoimien ulkopuolisen yhteiskunnan suuntaan. sen edustajista monet kohtaavat YETTS:n ensi kertaa kursseillamme. Oleellista työsi kannalta lienee se, että YETTS:n synnyn jälkeen kurssien sisältö ja opetussuunnitelma muotoiltiin noudattamaan YETTS:n logiikkaa ja jaottelua.”*

Valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittisten selontekojen, todetun tarpeen ja muuttuvien olojen mukaisesti.<sup>254</sup>

Valtakunnallisen maanpuolustuskurssin soveltava YETT-harjoitus järjestetään ryhmittäin ja ”hallituksen” neuvotteluina kaksivaiheisena tilannepelinä. Ensimmäisessä vaiheessa tarkastellaan toimenpiteitä kansainvälisessä kiristyneessä tilanteessa, jonka vaikutukset ulottuvat myös yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen kannalta kriittisten osa-alueiden toimintaan. Toisessa vaiheessa tarkastellaan toimenpiteitä kansainvälisessä kriisissä, johon sisältyy sotilaallisia uhkia, joiden vaikutukset ulottuvat Suomeen. Toisen vaiheen päämääränä on YETTS:n mukaisten eri hallinnonalojen keskeisten kriisivalmiuksien käyttöön ottamisen harjoittelu tarkastelemalla myös valmiuslainsäädännön käyttöönottomekanismeja ja valmiuslainsäädännön tarjoamia mahdollisuuksia eri kriisitilanteissa.<sup>255</sup>

### 5.5.2 Alueelliset maanpuolustuskurssit YETTS:n jalkauttamisessa

Alueellisten maanpuolustuskurssien järjestäminen on aluehallintovirastojen (AVI) tehtävä ja niiden ylijohdajat vastaavat kurssitoiminnan johtamisesta. Kurssien käytännön toteuttaminen ja johtaminen tapahtuvat yhteistoiminnassa sotilaslääni- ja aluetoimistojen kanssa alueellisesti tarkoituksenmukaisella tavalla. Alueellisten maanpuolustuskurssien opetuksen päämäärät mukailevat valtakunnallisen maanpuolustuskurssin opetuksen tavoitteita painottuen kuitenkin alueellisen ja paikallisen tason viranomaisten väliseen yhteistoimintaan. Ne edistävät alueen viranomaisten ja poikkeusoloissa eri alojen keskeisiä tehtäviä hoitavien tai niihin suunniteltujen henkilöiden ja heidän edustamiensa yhteisöjen yhteistoimintaa. Alueellisen maanpuolustuskurssin opetussuunnitelma muodostuu YETTS-jaottelun mukaisesti jakaantuen seuraavasti: turvallisuuden perusteet mukaan lukien ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikka sekä kokonaismaanpuolustus (19 prosenttia kokonaistuntimäärästä), valtakunnan sotilaallinen puolustaminen (7 %), sisäisen turvallisuuden ylläpitäminen (11 %), talouden ja infrastruktuurin toimivuus (20 %), muut YETT:n alueet (19 %) ja soveltava YETT-harjoitus (24 %). Opetuksessa painottuu alueellinen ja paikallinen näkökulma.<sup>256</sup>

Alueellisilla maanpuolustuskursseilla on tämän tutkimuksen teemahaastattelujen perusteella keskeinen merkitys YETTS:n jalkautumisessa sotilaslääni-, aluetoimistojen ja joukko-osastojen keskijohdon ja suunnitteluhenkilöstön keskuudessa:

<sup>254</sup> Puolustusvoimien normitietokannan ak HG1677/22.10.2010. MAANPUOLUSTUSOPETUKSEN NEUVOTTELUKUNNAN OHJE.

<sup>255</sup> Sama.

<sup>256</sup> Sama. Laki aluehallintovirastoista (896/2009, 4 §).

*”Niillä jotka ovat käyneet alueellisen maanpuolustuskurssin, tietämys on erittäin hyvä, koska YETTS on kurssien pääkirja, jonka perusteella kaikki opetus ja ryhmätyöt on rakennettu. Meillä joukko-osastossa se tarkoittaa johtoryhmän jäseniä ja pääosaa toimialajohtajista joukko-osaston esikunnassa, joukkoyksiköiden esikunnassa ja huollon toimipisteissä. Moni muu tietää strategian olemassaolon, mutta harva perustyöntekijä on sitä edes koskaan nähnyt.”<sup>257</sup>*

*”Varsinaisesti asia tuli minulle tutuksi vuosina 2007 - 2009, jolloin toimin [joukko-osastossa] aluetoimiston päällikkönä sekä operatiivisen osaston päällikkönä. Tuolloin toimin myös opettajana alueellisilla maanpuolustuskursseilla. Tuolloin käytin YETTS:n oppeja hyödyksi myös johtamissani kertausharjoituksissa, joissa koulutin perustamiskeskusten henkilöstöä sekä sotilasalueeni esikuntaa (yhteensä 7 eri harjoitusta).”<sup>258</sup>*

### **5.5.3 YETTS Puolustusvoimien ylemmän johdon kursseilla ja Maanpuolustuskorkeakoulun opetuksessa**

Puolustusvoimien ylemmän johdon kurssi toteutetaan kahden vuoden välein valtakunnallisten maanpuolustuskurssien koordinoimana; kurssin johtajana toimii Puolustusvoimien operaatiopäällikkö. Kurssille kutsuttavat ovat puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen ylemmän johdon tehtävissä palvelevia tai niihin suunniteltuja sotilaita tai siviilivirkamiehiä, joiden sotilasarvo on vähintään eversti tai kommodori. Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia ja nykyisin Yhteiskunnan turvallisuusstrategia on näkyvässä roolissa kurssin opetuksessa; käytännössä kolmen viikon kurssiohjelmasta yksi viikko on varattu näiden strategioiden käsittelyyn luentoina ja ryhmätöinä. Vuonna 2009 järjestetyllä kurssilla tarkasteltiin YETTS:a teemalla ”Turvallisuusyhteistyön osaaja” ja vuonna 2011 järjestettävällä kurssilla tarkastellaan Yhteiskunnan turvallisuusstrategiaa teemalla ”Kokonaisturvallisuuden takaaja”.<sup>259</sup>

Maanpuolustuskorkeakoulun opetuksessa ja tutkimuksessa on puolustusvoimien ”kakkostehtävän” osuus kasvanut: muiden viranomaisten tukeminen, viranomaisyhteistyö, puolustusvoimien virka-apu ja osallistuminen kaikkinaiseen yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamiseen ovat tulleet eri kurssien opetukseen. Kehitystä on tukenut Pääesikunnassa laadittu kartoitus puolustusvoimien mahdollisista tukikapasiteeteista muille viranomaisille ja kriisinhallintatehtävien myötä korostunut siviili-sotilasyhteistyö. Nämä ovat

<sup>257</sup> Teemahaastattelu 24.1.2011 (aluetoimiston päällikkö).

<sup>258</sup> Teemahaastattelu 5.5.2011 (joukko-osaston esikuntapäällikkö).

<sup>259</sup> Maanpuolustuskorkeakoulun Maanpuolustuskurssien ak AF25774/4.12.2009. YLEMMÄN JOHDON KURSSI 20; Maanpuolustuskorkeakoulun Maanpuolustuskurssien ak AH11723/26.5.2011. YLEMMÄN JOHDON KURSSI N:O 21.

toisaalta nostaneet esiin aiheellisen kysymyksen siitä, milloin puolustusvoimien tehtäväkentän rajat ylittyvät.<sup>260</sup> Tutkimuksen laatijan omien kokemusten mukaan puolustusvoimien strateginen johtaminen ja perehtyminen Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategiaan ovat tarkoituksenmukaisesti edustettuina esipuseeri- ja yleisesikuntaupseerikurssien opetuksessa - ainakin vuosien 2009 - 2011 havaintojen perusteella. Näin ollen voidaan olettaa, että näiden kurssien jälkeen puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen keskijohdon tehtäviin sijoittuvilla upseereilla on riittävät perusteet ja tietoisuus YETTS:sta.

---

<sup>260</sup> Salminen, Pertti: Maanpuolustuskorkeakoulu sotataidon työssijana. Teoksessa Sotakorkeakoulu suomalaisen sotataidon kehittäjänä. Tilander, Heikki; Haapala, Juhani; Partanen, Tapio; Kotro, Arto (toimituskunta), Maanpuolustuskorkeakoulun Perinneyhdistys ry, Juva 2009, s. 332.

## 6. STRATEGIAN JALKAUTUMINEN ORGANISAATIOISSA

### 6.1 Maavoimat

Maavoimien esikunnassa palvelevan upseerin mukaan YETTS ei näy suoranaisesti Maavoimien esikunnan työskentelyssä, mutta YETTS:n voidaan katsoa jalkautuvan puolustusvoimien kolmen lakisäätöisen tehtävän toteuttamisena. ”Strategia näkyy siltä osin kuin sitä käsitellään siihen liittyvissä tehtävissä, eikä strategian sitominen kaikkiin mahdollisiin yhteyksiin ole tarkoituksenmukaista”. Maavoimien toiminta palvelee kokonaisuutena strategian toteuttamista, mutta maavoimilla ei ole samanlaisia alueellisen koskemattomuuden valvonnan ja -turvaamisen velvoitteita kuin ilma- ja merivoimilla. Esimerkkinä keskeisestä maavoimien viranomaisyhteistyön muodosta on räjähteiden raivaaminen<sup>261</sup>. Mahdollisessa kriisitilanteessa on riskianalysoitava yhtäältä suojattavat YETT-kohteet ja niiden suojaamiseen käytettävät joukot. Toisaalta on arvioitava YETT-kohteen tuhoamisyritysten tai tuhoutumisen aiheuttama uhka suojaavalle joukolle. Onko suojattava kohde vai kohdetta suojaava joukko lopulta elintärkeämpi toiminto? Lopuksi haastateltu arvioi strategialla olevan suurempi merkitys muilla hallinnonaloilla kuin puolustushallinnossa ja YETTS:n ”jalkautuneen puolustusvoimissa hyvällä tavalla sekä maavoimien toiminnan palvelevan strategian päämääriä.”<sup>262</sup>

#### 6.1.1 YETTS sotilaslääneissä

Tutkimuksen teemahaastattelujen perusteella YETTS:n toimeenpanon ohjaus on vaihtelevaa sotilasläänien operatiivisten osastojen päällikköjen näkökulmasta. Yhtäältä nähtiin, että Pääesikunta ja ministeriöt ovat antaneet ohjausta suojattavien YETT-kohteiden nimeämisessä<sup>263</sup>:

*”Jos jostain kohteesta käytetään nimitystä YETT-kohde, niin se korostaa sen kohteen merkitystä YETT-hengessä. Niillä on merkitystä monelle muulle toimijalle kuin vain puolustusvoimille. Sotilaslääni on aluehallintoviranomainen, joka tekee hyvin vahvaa viranomaisyhteistyötä ja siellä YETTS toimii hyvänä linkkinä, jolla sidotaan viranomaisia*

<sup>261</sup> Räjähdeasetuksen (473/1993) nojalla puolustusvoimien on otettava haltuunsa räjähdde, joka on kuulunut tai jonka sen laadun perusteella on syytä olettaa kuuluneen joko Suomen tai muun maan puolustusvoimille. Puolustusvoimien on huolehdittava räjähteen asianmukaisesta ja turvallisesta kuljettamisesta, säilyttämisestä ja hävittämisestä.

<sup>262</sup> Teemahaastattelu 28.6.2011 (maavoimat). Haastateltu toi esiin, ettei tiedä YETTS:n tilanteesta maavoimissa ennen JOHA 2008:aa, vaan puhuvansa nykyisen tehtävänsä näkökulmasta.

<sup>263</sup> Teemahaastattelu 7.1.2011 (sotilasläänin operatiivisen osaston päällikkö).

*yhteistoimintaan. Tehdään vaikkapa yhteistyösopimuksia, jotka perustuu YETTS:an.*<sup>264</sup>

Teemahaastatteluun vastanneet sotilasläänien operaatiopäälliköt toivat esiin Maavoimien esikunnan roolin sotilasläänien esikuntia ohjaavana johtoportaana myös yhteistyössä aluehallintoviranomaisten kanssa:

*”Maavoimien esikunta on ohjannut suojattavien kohteiden (YETTS) suunnittelussa. Pääesikunta ja Maavoimien esikunta ovat ohjeistaneet virka-apuasiat omilla asiakirjoilla.”*<sup>265</sup>

*”Vuosisuunnittelun yhteydessä puolustushaaraesikunta [Maavoimien esikunta] määrittää velvoitteet aluehallintoviranomaisille.”*<sup>266</sup>

*”Sotilasläänissä YETTS:n ohjaus ajoittuu pääosin operatiivisen suunnitelman laadintavaiheeseen 2007. Tällöin määritettiin suojattavat kohteet. Laajasti ajatellen myös Pääesikunnasta lähtevä eritasoinen virka-apuohjeistus koskee YETTS-tehtäviä. Tämän vuoden [2011] kuluessa maavoimissa laaditaan yhteistoimintasopimukset AVI:en ja ELY:jen kanssa, joissa strategiaa tullaan sivuamaan.”*<sup>267</sup>

Eräässä sotilasläänissä suojattavien YETT-kohteiden kartoittaminen ja suojaamissuunnittelu on ollut sotilasläänin esikunnan johtovastuulla, koska muilla julkishallinnon toimijoilla - poliisia ja pelastustointa lukuun ottamatta - on rajalliset mahdollisuudet erityisosaamista vaativaan toimintaan. Valtakunnallisesti sotilasläänien alueilla olevien suojattavien YETT-kohteiden määrät vaihtelevat huomattavasti. Sotilasorganisaatiolla saattaa olla joillakin alueilla lukuisia suojattavia kohteita, jolloin joudutaan harkitsemaan jokaisen kohteen suojaustaso ja -tarve tapauskohtaisesti. Kaikille toimijoille ei välttämättä ole selvää, turvataanko kiinteää kohdetta - esimerkiksi jonkun julkisen viraston kiinteistö vai kiinteistössä ylläpidettävää yhteiskunnan elintärkeää toimintoa - esimerkiksi tietojärjestelmien palvelimet ja tietovarannot.<sup>268</sup>

Eri toimijat arvottavat yhteiskunnan elintärkeät toiminnot omista lähtökohdistaan. Puolustusvoimien näkökulmasta YETT-kohteiksi voidaan määritellä puolustusvoimien kohteiden lisäksi esimerkiksi valtion johto ja valtion johtaminen, sisäisen turvallisuuden kiinteät kohteet, talouselämän ja yhteiskunnan perustoimintojen kannalta tärkeät kohteet, logistiset keskuksat (satamat) sekä väestön toimeentulon ja toimintakyvyn kannalta tärkeät

<sup>264</sup> Em. Rannikon haastattelu.

<sup>265</sup> Teemahaastattelu 7.1.2011 (sotilasläänin esikunnan operatiivisen osaston päällikkö).

<sup>266</sup> Teemahaastattelu 11.1.2011 (sotilasläänin esikunnan operatiivisen osaston päällikkö).

<sup>267</sup> Teemahaastattelu 24.1.2011 (sotilasläänin esikunnan operatiivisen osaston päällikkö).

<sup>268</sup> Teemahaastattelu 9.6.2011 (sotilasläänin esikunnan operatiivisen osaston osastoesiupseeri).

kohteet. Tärkeitä siviilikohteita ovat ainakin eri virastot, tietoliikennejärjestelmät, lehtipainot, Valtion rautatiet kokonaisuudessaan ja perusteellisuus. Huoltovarmuuden kannalta tärkeitä kohteita ovat energiantuotanto, sähkö- ja viestintäjärjestelmät, logistiikka sekä vesi- ja yhdyskuntatekniikka.<sup>269</sup>

Lippueamiraali Takanen korostaa YETTS:n näkyvän sotilaslääneissä erityisesti yhteistoiminnassa alue- ja paikallishallinnon kanssa, mutta aluehallinnon uudistuttua yhteisten toimintatapojen vakiintuminen kestää aikansa. Tätä tukee myös teemahaastateltu merivoimien edustaja:

*”Jos puhutaan puolustusvoimien organisaatiosta, niin sotilaslääneissä YETTS näkyy, koska siellä tehdään yhteistoimintasopimuksia. Kun yleisesikuntamajuri tulee sotilaslääneihin ja miettii, että mitähän tässä hommassa oikein pitäisi tehdä, niin kaivaa YETTS:n esiin, koska sieltä löytyy muiden viranomaisten kanssa sovittavia yhteistoiminta-asioita. Nyt uusi aluehallinto tekee tämän hieman monimutkaisemmaksi, kun AVI:t ja ELY:t on tässä mukana. Kestää oman aikansa löytää vastinpari<sup>270</sup> [...] Mielestäni siviilihallinnon roolia tulisi selkeyttää. Aluehallintoviraston (AVI) rooli? Elinkeino-liikenne- ja ympäristökeskuksen (ELY) rooli? Todennäköisesti valtakunnallinen taso on jotenkin hoidossa, mutta alueet elelevät omaa elämäänsä<sup>271</sup>.”*

Mielenkiintoisen näkökulman YETTS:n toteuttamiseen nosti teemahaastattelussa esille erään sotilasläänin operatiivisen osaston päällikkö. Hänen mukaansa korostuu strategian hengessä toimiminen pikemminkin kuin strategian toimeenpano. Strategialla on ohjausvaikutus sotilasläänin viranomaisyhteistoimintaan:

*”Sinänsähän YETTS:a ei toimeenpanna, vaan viranomaistoimintaan liittyviä tehtäviä toteutetaan strategian hengessä.”<sup>272</sup>*

### 6.1.2 YETTS aluetoimistoissa

Teemahaastattelujen perusteella puolustusvoimien aluetoimistojen päälliköiden näkökulmasta YETTS on jalkautunut kentälle vaihtelevasti. Ylemmän johtoportaana, esimerkiksi sotilasläänin esikunnan, ohjaus YETTS:n toteuttamisessa on aluetoimistojen päälliköiden näkemyksen mukaan toteutunut ”normaalia johtamisketjua” pitkin TRSS-asiakirjojen kautta. Sotilasläänin esikunta on eräässä tapauksessa käskenyt aluetoimistoa valmistautumaan

<sup>269</sup> Sama.

<sup>270</sup> Em. Takasen haastattelu. Eversti Sonnisen mukaan Pääesikunta on osallistunut uuden aluehallintomallin ohjaukseen.

<sup>271</sup> Teemahaastattelu 2.5.2011 (merivoimat).

<sup>272</sup> Teemahaastattelu 11.1.2011 (sotilasläänin operatiivisen osaston päällikkö).



YETTS:n mukaisten kohteiden suojaamiseen poikkeusoloissa poliisille annettavana virka-apuna, minkä lisäksi on käsketty tukemaan poliisin varautumissuunnittelua näiden kohteiden osalta. Yleisesti YETTS on aluetoimistoissa otettu yhteistoiminnan perustaksi varautumis- ja valmiussuunnittelussa. Eräässä aluetoimistossa YETTS:n kriisi- ja uhkamallit on otettu laadittavien yhteistoimintasopimusten pohjaksi.<sup>273</sup>

Yhden aluetoimiston päällikön näkemyksen mukaan YETTS:n toteuttamista ei ylempi johtoporras suoranaisesti ohjaa tai käske, jolloin aluetoimiston päällikkö on itse ottanut vastuulleen YETTS:n mukaiset toimenpiteet:

*”YETTS:n toimeenpanoa ei ylempi johtoporras (sotilasläänin esikunta) suoranaisesti ohjaa tai käske. Avainhenkilöstömme opiskelee sen viimeistään alueellisella maanpuolustuskurssilla...[Ei ole vastinparia (vastuuhenkilöä) sotilasläänissä ja Maavoimien esikunnassa (ainakaan tietääkseni). Pitäisi olla samanlainen järjestelmä kuin toiminnan kehittämisessä (vastuu määritelty esikuntapäällikölle ja laatupäällikölle). [YETTS:n osalta] vastuu voisi olla samoilla tai operatiivisen osaston päälliköllä. Olen ottanut epävirallisesti vastuun YETTS:n mukaisten toimenpiteiden huomioimisesta meillä prikaatissa ja aluetoimistossa. Asia korostuu sodan ajan suunnittelussa siihen liittyvässä yhteistoiminnassa muiden maakunnallisten toimijoiden kanssa. Tehtävänkuvauksessa ja työjärjestyksessä ei asiasta ole erillistä mainintaa.”<sup>274</sup>*

Erään toisen aluetoimiston päällikön näkemyksen mukaan YETTS ei ole näkynyt millään tavoin kentällä:

*”Valitettavasti täytyy sanoa, ettei ylempi johtoporras ole ohjannut millään tavalla YETTS:n toteuttamista. Tunnen itsekin huonosti YETTS:n, mutta otaksun, ettei organisaatiomme ole panostanut YETTS:n tehtäviin. Valmiussuunnitelmamme ovat hyvällä, osin kiitettävällä tasolla.”<sup>275</sup>*

Aluetoimistoissa YETTS vaikuttaa useilla tavoilla. Siinä esitetyt uhkamallit ja erityistilanteet huomioidaan sodan ajan suunnittelussa. Strategian sisäisen turvallisuuden ylläpitämiseen liittyvät asiakokonaisuudet korostuvat viranomaisyhteistyössä. Talouden ja infrastruktuurin toiminnan turvaaminen poikkeusoloissa edellyttää aluetoimistossa vuosittain jopa satojen vapautushakemusten käsittelyä. Väestön toimeentulon ja toimintakyvyn turvaamiseksi poikkeusoloissa aluetoimistot laativat lukuisia yhteistoimintasopimuksia maakunnan sosiaali- ja terveystoimen ja Kansaneläkelaitoksen kanssa. Henkisen kriisinkestokyvyn ja maanpuolustustahdon ylläpito ja kehittäminen on keskeinen kaikkien aluetoimistojen tehtävä

<sup>273</sup> Teemahaastattelu 10.1.2011 (aluetoimiston päällikkö).

<sup>274</sup> Teemahaastattelu 24.1.2011 (aluetoimiston päällikkö).

<sup>275</sup> Teemahaastattelu 4.1.2011 (aluetoimiston päällikkö).

omassa maakunnassa. Aluetoimistot osallistuvat alueellisten maanpuolustuskurssien järjestämiseen yhteistyössä aluehallintoviranomaisten kanssa, joiden kautta YETTS-tietämys on jalkautunut myös omaan organisaatioon.<sup>276</sup>

YETTS:n jalkauttamista alueelliselle tasolle voidaan nykyisestä tehostaa. Esimerkkinä voidaan mainita alueellisten häiriötilanteiden ja niiden vaatimien viranomaisten välisten yhteistoimintatarpeiden huomioiminen ohjausasiakirjoissa; erään aluetoimiston päällikön näkemyksen mukaan ”*varsinainen strategiatyö ministeriössä, mutta strategian jalkauttamisessa Pääesikunnan, puolustushaaraesikunnan, sotilasläänin esikunnan, aluetoimiston ja joukko-osaston roolit on kirjoitettava auki strategiatyöhön liittyen hallinnonalan omalla ohjeistuksella huomioiden yhteistoiminta AVI:en ja ELY:jen kanssa.*”<sup>277</sup>

Strategiaa voidaan jalkauttaa käytännön toimiin alueellisella tasolla viranomaisten yhteistoimintaharjoituksissa, mikä parantaa onnistumisen edellytyksiä mahdollisissa normaaliolojen poikkeustilanteissa:

*”Pyritään löytämään harjoituksia, joiden sisältö palvelee kaikkien maakunnan toimijoiden tavoitteita (Maanpuolustuskoulutusyhdistys, puolustusvoimat, poliisi, pelastuslaitos ja vapaaehtoisjärjestöt).”*<sup>278</sup>

*”Kauhajoen ampumatapauksessa paikallisella tasolla viranomaiset olivat harjoitelleet tällaisia ”worst case” -skenaarioita aika paljon ja siellä oli jopa puolustusvoimatkin ollut mukana. Tapahtumasarja oli tietysti lopulta paljon pahempi kuin mihin oli varauduttu, mutta siellä viranomaisyhteistyö toimi merkittävästi paremmin kuin Jokelassa - pääkaupunkiseudun alueella - jossa ei ollut harjoiteltu. Tässä näkyi sitten se harjoittelun ja ennakkosuunnittelun sekä sitten toteutuksen välinen ”cäppi”. Kauhajoen tapauksessa puolustusvoimat oli monella tavalla mukana alkaen kuljetuksista ja päätyen sitten vainajien tunnistamiseen.”*<sup>279</sup>

Bo Österlund toteaa varautumissuunnitelman olleen aiemmin liian itseisarvoisessa asemassa, eikä suunnitelmien toimeenpanoon, toiminnan harjoitteluun tai jalkauttamiseen ole kiinnitetty riittävästi huomiota:

*” 2000-luvun alun varautumis-, valmius- ja turvallisuussuunnittelussa itse suunnitelma tai asiakirja oli itseisarvo. Suunnitelma oli jonkun yksittäisen henkilön, konsultin tai työryhmän tekemä muotoseikat täyttävä poikkeusoloihin painottuva asiakirja, jonka puitteet usein oli valmiuslain toimivaltuudet ja*

<sup>276</sup> Teemahaastattelu 24.1.2011 (aluetoimiston päällikkö).

<sup>277</sup> Teemahaastattelu 2.5.2011 (aluetoimiston päällikkö).

<sup>278</sup> Sama.

<sup>279</sup> Em. Takasen haastattelu.

*puolustustilalain edellyttämiä. Suunnitelman käskyts- ja toimeenpanojärjestelmä sekä toimeenpanon seuranta jäi usein liian vähälle huomiolle tai jopa kokonaan käsittelemättä, harjoittelusta puhumattakaan. Suunnitelma-asiakirja säilytettiin pahoja päiviä tai ylemmän johtoportaan tarkastajia varten. Suunnitelman päivitys oli työlästä ja ajantasaisuuden ylläpito oli vaikeata. Suunnitelman mukaisen toiminnan suorittajaporras eli tekijät jäivät usein etäälle sekä sisällöstä että itse toimeenpanosta, se kun oli vallan toisten tekemä.”<sup>280</sup>*

### **6.1.3 Vapaaehtoinen maanpuolustus, maakuntajoukkojen kehittäminen ja case Nokian vesikriisi**

Vapaaehtoistoiminnalle on ominaista, että tarvittaessa se voi käynnistää toimintansa nopeasti ja ilman viranomaisten ohjausta. Vapaaehtoisjärjestöillä saattaa etenkin toiminnan alkuvaiheessa olla runsaasti viranomaisia tukevia havaintoja ja tietoa tapahtuneesta. Erityyppisten kriisitilanteiden yhteydessä onkin välttämätöntä tunnistaa, mitkä vapaaehtoisjärjestöt liittyvät tapahtuneen seurausten hallintaan ja on siten tarpeellista kutsua mukaan sovittamaan yhteen tarvittavia toimenpiteitä. Yhteistoiminnan on ulotuttava myös varautumiseen ja harjoitteluun.<sup>281</sup>

Vapaaehtoisella sotilaallisella maanpuolustuksella tuetaan yhteiskunnan yleistä valmiutta ja toimintakykyä sekä puolustusvoimien sodan ajan joukkojen koulutusta ja suorituskyvyn ylläpitoa. Maakuntajoukoista kehitetään maakuntakohtaiset alueellisten joukkojen ydinyksiköt, joilla kyetään vastaamaan nopeasti poikkeusolojen uhkamalleihin ja tukemaan yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamista. Maakuntajoukkoihin kuuluvien yksiköiden tärkeimmät tehtävät ovat puolustusvoimien ja yhteiskunnan avainkohteiden ja toimintojen suojaaminen, sitä edellyttävä toiminta-alueiden valvonta ja viranomaisten tukeminen.<sup>282</sup> Laki vapaaehtoisesta maanpuolustuskoulutuksesta astui voimaan 1.1.2008. Puolustusvoimat on solminut kumppanuussopimuksen Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen (MPKY) kanssa vuoden 2008 alussa ja yhdistyksen lakisääteiset tehtävät ja muu kurssitarjonta on ohjattu YETTS:n mukaiseksi. MPKY:n varautumis- ja turvallisuuskoulutuksella tuetaan YETTS:n toteuttamista ja MPKY:n ja puolustusvoimien välinen yhteistyö on YETTS:n mukaista eri turvallisuustilanteissa<sup>283</sup>. Vuosittain MPKY:n koulutuksen piirissä on yli 30 000 henkilöä. Vapaaehtoisesta maanpuolustuskoulutuksesta annetun lain mukaan MPKY jatkaa toimintaansa myös poikkeusoloissa. Puolustusministeriö

<sup>280</sup> Österlund, Bo: Turvallisuuden hallinnasta ja varautumisesta kuntatasolla. Sotilasaikakauslehti 11/2010.

<sup>281</sup> YETTS 2006, s. 8.

<sup>282</sup> YETTS 2006, s. 31.

<sup>283</sup> Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen strategia 2015 (luonnos) ja perustelumuuisto Pääesikunnan ja Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen välille solmittavasta kumppanuussopimusesityksestä.

koordinoi koulutus- ja tukiyksiköiden (KOTU-yksiköt) tehtäviä, jotka palvelevat myös muita hallinnonaloja esimerkiksi Sisäasiainministeriö, Liikenne- ja viestintäministeriö ja Ympäristöministeriö.<sup>284</sup>

Maakuntajoukkojen kehittämisessä tavoitteena on, että niiden avulla lisätään tärkeimpien alueellisten joukkojen suorituskykyä ja kykyä tukea yhteiskuntaa sekä muita viranomaisia. Puolustusvoimat vastaa joukkojen suorituskyvystä. Maakuntajoukkojen perustaminen ja varustaminen on aloitettu vuoden 2007 aikana saatujen kokemusten perusteella. Maakuntajoukkojen kouluttamisjärjestelyt on suunniteltu yhteistyössä Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen kanssa. Varustamisessa maakuntajoukkoja priorisoidaan muihin alueellisiin joukkoihin nähden. Maakuntajoukkojen käyttö virka-avussa on ohjeistettu hyödyntämällä Nokian vesikriisissä saatuja kokemuksia. Puolustushaaroille on annettu maakuntajoukkojen kehittämiseen liittyviä tulostavoitteita TTS-suunnittelussa.<sup>285</sup>

Nokian vesikriisi alkoi 28.11.2007, kun Nokian kaupungin jätevedenpuhdistamolla avattiin puhtaan juomaveden ja kiintoaineksesta puhdistetun jäteveden yhdistävä venttiili, jonka kautta arviolta yli 400 000 litraa jätevettä pääsi sekoittumaan juomaveteen. Onnettomuuden vuoksi tuhansia ihmisiä sairastui vatsatautiin, ja otetuista näytteistä löydettiin lukuisia haitallisia bakteereita, viruksia ja alkueläimiä. Viikkoa myöhemmin myös kaupungin päävesijohto rikkoutui pahentaen vesiongelmia entisestään, kun putkirikko sysäsi putkistossa olleen kiintoaineksen liikkeelle. Vedenkäyttörajoitukset ulotettiin koko kaupungin alueelle ja hanaveden käyttö myös peseytymisessä kiellettiin. Veden käyttörajoitukset loppuivat 18.2.2008. Vesikriisi kesti 82 päivää.<sup>286</sup>

Puolustusvoimat aloitti virka-avun antamisen vesikriisin hoitamiseksi Sosiaali- ja terveysministeriön pyynnöstä. Puolustusvoimien virka-apua koordinoi Läntisen Maanpuolustusalueen Esikunta. Ensimmäiset puolustusvoimien yksiköt saapuivat Nokialle 5.12.2007 iltapäivän kuluessa. Puolustusvoimat aloitti veden jakelun 6.12.2007 Suomen Punaisen Ristin ja vapaaehtoisen pelastuspalvelun avustamana. Vesikriisin laajuuden selvittyä päätettiin puolustusvoimien työvoima-apua Nokialla jatkaa toistaiseksi. Varusmiehistä

<sup>284</sup> PLM:n YETTS-raportointi 2008.

<sup>285</sup> Sama.

<sup>286</sup> Everstiluutnantti Terho Mustosen puhe Pirkanmaan maanpuolustusjuhlassa 28.3.2008. Tätä tutkimusta viimeisteltäessä 29.6.2011 uutisoitiin, että Pirkanmaan käräjäoikeus oli tuominnut vesikriisin aikana Nokian jätevedenpuhdistamon hoitajana työskennelleen miehen seitsemän kuukauden ehdolliseen vankeusrangaistukseen törkeästä yleisvaaran tuottamuksesta ja kuolemantuottamuksesta.

muodostuva työvoima-apuosasto jakoi vettä kuudessa kiinteässä pisteessä. Työvoima-apua koordinoi - kuten virka-apuakin - Läntisen Maanpuolustusalueen Esikunta.<sup>287</sup>

Tapahtumat pitkittyivät ja Nokian kaupungin kanssa käydyissä neuvotteluissa tultiin siihen tulokseen, että apua tarvitaan vielä vuoden 2008 alussakin. Puolustusvoimien kannalta ongelmalliseksi muodostui se, että lyhyt varusmiespalvelusaika koulutustavoitteet huomioiden ei mahdollistanut pitkiä poissaoloja koulutuksesta. Lisäksi tammikuun 2008 alussa olivat kotiutumassa loput tammikuussa 2007 ja merkittävä osa heinäkuussa 2007 palvelukseen astuneista varusmiehistä. Tammikuussa 2008 palvelukseen astuneita alokkaita ei ollut tarkoituksenmukaista lähettää heti sotilaskoulutukseen suoranaisesti kuulumattomaan tehtävään.<sup>288</sup>

Tällöin päätettiin käyttää reservistä muodostettavia maakuntakomppanioiden joukkueita avustustehtävien toteuttamiseen. Päätös maakuntakomppanioiden käyttämisestä tehtävään valmisteltiin Pääesikunnassa<sup>289</sup>. Hiidenveden maakuntakomppanian osasto käskettiin 2.1.2008 Länsi-Suomen Sotilasläänin Esikunnan alaisen Pirkanmaan aluetoimiston johtovastuulle. Pirkanmaan aluetoimisto, joka oli aloittanut toimintansa samana aamuna, otti osaston johtoonsa<sup>290</sup>:

*”Lähetimme reilulle neljällekymmenelle reserviläiselle kutsun vapaaehtoiseen harjoitukseen. Kaikki tulivatkin seuraavana maanantaina 14. tammikuuta harjoitukseen. Merkillepantavaa on, että reserviläiset todella pyydettiin tulemaan vapaaehtoisesti noin viikon varoitusajalla. Kyseessä ei ollut kertausharjoituskäsky. Reserviläiset järjestivät muutaman tunnin tai päivän palojalla vapaaksi viikon. Kokonaisuutena tämä osoittaa erinomaista sitoutumisen astetta yhteisen asian eteen yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamiseksi. Nokian tapahtumien aikana myös laeissa ja määräyksissä huomattiin kehittämistarpeita. Vaikka virka-avun antaminen tuntuikin maallikosta selvältä ja järkeenkäyvältä, niin lakitekstistä löytyy myös rajoitteet sille, milloin ja miten esimerkiksi puolustusvoimat voi virka-apua todellisuudessa antaa. Puolustusvoimien apu edellyttää yleensä varsin vakavaa kriisiä tai erikseen laissa mainittua käyttötarkoitusta. Toki monet kehittämistarpeet tulevat siitä, että muiden hallinnonalojen säännöstöä ei ole kehitetty samassa tahdissa kuin määräyksiä puolustusvoimista tai vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta. Virka-avun antaminen yhteiskunnan turvaamiseksi edellyttää lainsäädännön kehittämistä myös esimerkiksi sosiaali- ja terveysalalla, jos pitkäaikaisessa häiriötilanteessa halutaan käyttää vaikkapa maakuntajoukkoja toiminnan tukena.”*<sup>291</sup>

<sup>287</sup> Sama.

<sup>288</sup> Sama.

<sup>289</sup> Everstiluutnantti Terho Mustosen PvAH-sanoma 29.9.2010. Tekijän hallussa.

<sup>290</sup> Everstiluutnantti Terho Mustosen puhe Pirkanmaan maanpuolustusjuhlassa 28.3.2008.

<sup>291</sup> Sama.

## 6.2 Ilmavoimat

### 6.2.1 Valmiustehtävät korostuvat ilmavoimissa

Ilmavoimien esikunnalle on käsketty YETT-tehtäviin liittyviä tulostavoitteita Puolustusvoimien toimintasuunnitelmassa. Ensimmäisen tulostavoitteen mukaisesti Ilmavoimien esikunnan tuli laatia ja päivittää yhteistoimintasopimukset muiden puolustushaaraesikuntien ja yhteistoimintaosapuolien kanssa vuoden 2009 kuluessa. Ilmavoimien tuli yhdenmukaistaa ilmavoimien yhteistoiminnan järjestelyt JOHA 2008 -rakennemuutoksen edellyttämien tarpeiden mukaisesti sekä osallistua viranomaisyhteistoiminnan kehittämiseen vastuullaan olevien valtakunnallisten, alueellisten ja paikallisten viranomaisten kanssa<sup>292</sup>:

*”Puolustusvoimien esikuntaorganisaatiot uusittiin jo 1.1.2007 kansainvälisten esikuntarakenteiden mukaisesti. Ilmavoimien esikunnan operatiivinen osasto keskittyy aiempaa selkeämmin suorituskykyjen käytön ja operaatioiden johtamiseen suunnitteluosaston keskittyessä pidemmän aikavälin suunnitteluun mukaan lukien kokonaisvastuu yhteistoimintasopimuksista sekä osallistuminen J5:n johdolla asiakokonaisuuteen puolustusvoimien tuki muille viranomaisille. YETTS-toimintoihin keskeisesti liittyvän virka-apu- ja viranomaisyhteistoiminnan toimintaohjeistuksen ylläpitovastuu on OPOS/Valmiudella ja itse reaaliaikainen johtamis- ja toimeenpanovastuu on ILMAVPEU:lla/ILMAVOPKE:lla [ilmavoimien päivystävä esipuseeri/ilmavoimien operaatiokeskus]. Paras tuntemus strategiasta on operatiivisissa tehtävissä toimivalla henkilöstöllä. Virka-aputehtävien status ja sitä kautta myös perusteiden tuntemus on noussut ilmavoimissa viime vuosina valmiusohjaajilla, taistelunjohtajilla ja varallaolopäivystäjillä toimintaohjeistuksen perusteellisen uudistamisen myötä.”<sup>293</sup>*

Tulostavoitteiden mukaisesti ilmavoimien tuli päivittää hallussaan olevat, muiden viranomaisten tukemiseen soveltuvat suorituskyvyt vuosittain sekä päivittää virka-avun antoon liittyvä ohjeistus huomioiden Pääesikunnan antama ohjeistus ja yhteistoimintasopimukset. Ilmavoimien tuli testata yhteistoimintajärjestelyt muiden viranomaisten kanssa 1.1.2010 mennessä. Merkittävimpänä muiden viranomaisten tukemiseen liittyvänä tehtävänä ilmavoimille käskettiin erilaisten huippukokousten ja vastaavien tapahtumien ilmasuojauksen toteutus, ja ilmavoimien tuli luoda menettelytavat

<sup>292</sup> Teemahaastattelu 4.1.2011 (ilmavoimat). Teemahaastateltu viittaa tässä Puolustusvoimien toimintasuunnitelmaan vuosille 2009-2013 (PVTOSU2009-13).

<sup>293</sup> Teemahaastattelu 7.1.2011 (ilmavoimat).

ilmapuolustuksen sodan ajan suorituskykyjen käytölle vuoden 2009 aikana.<sup>294</sup> Tulostavoitteissa ei sinänsä mainita YETTS:a, mutta strategian vaikutus on tulkittavissa ”rivien välistä”, minkä vahvistaa erään ilmavoimien joukko-osaston esikuntapäällikkö:

*”Mielestäni nykyistä joukko-osastoani ei ole nimenomaisesti ohjattu YETTS 2006:n toimeenpanossa. Epäsuorasti strategian vaikutuksia on löydettävissä operatiivisista suunnitelmista sekä virka-apuun liittyvissä ohjeistuksissa. Koska joukkomme on jatkuvassa valmiudessa toimiva ilmavoimien valmiusyhtymä, niin AKV- ja AKT-toiminta on jatkuvaa (24/7/365) sekä valvonnan että muiden päivitystysten osalta. Näin ollen organisaatiomme tekee koko ajan niitä YETTS:n tehtäviä, joita puolustusvoimille on käsketty.”<sup>295</sup>*

Ilmapuolustuksen merkitys yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisessa on korostunut jo normaalioloissa ja se on alkanut korostua samanaikaisesti YETT-diskurssin korostumisen myötä<sup>296</sup>. Ilmavoimat on tukenut Onnettomuustutkintakeskusta Tallinnan edustalla elokuussa 2005 tapahtuneen helikopterionnettomuuden ohjaamotallenteiden tulkinnassa<sup>297</sup>.

Puolustusministeriön kansainvälisen sotilaallisen kriisinhallinnan ja rauhanturvaamisen YETTS-tehtävän mukaisesti ilmavoimat on tuottanut kriisinhallintatehtäviin soveltuvan lentoyksikön (Finnish Rapid Deployment Force Fighter Squadron) vuoden 2009 loppuun mennessä sekä luonut kriisinhallintaoperaatioissa olevien joukkojensa tarvitseman kansallisen johtamis- ja ylläpitojärjestelmän vuoteen 2010 mennessä. Kyseinen ilmavoimien Muuttolintu-osasto on varustettu ja koulutettu.<sup>298</sup> Osaston evaluointi tapahtui Trollenhagenissa Saksassa kesällä 2009. Osasto läpäisi Nato-kriteeristöllä suoritettun evaluoinnin ja siitä saatu palaute on hyödynnetty ja jalkautettu kotimaassa esimerkiksi yksittäisen sotilaan perustaitojen kouluttamisen osalta<sup>299</sup>.

## 6.2.2 Case Luonnontuhot

Vuoden 2010 kesä oli Suomessa poikkeuksellisen lämmin ja heinä-elokuussa eri puolilla maata tapahtui useita merkittäviä vahinkoja aiheuttaneita ukkosmyrskyjä, jolloin esimerkiksi 8.8.2010 Porin Sonisphere-musiikkifestivaaleille iskenyt paikallinen pystyvirtaus aiheutti yhden henkilön kuoleman ja usean ihmisen loukkaantumisen aineellisten vahinkojen jäädessä

<sup>294</sup> Sama.

<sup>295</sup> Teemahaastattelu 5.5.2011 (joukko-osaston esikuntapäällikkö).

<sup>296</sup> Raitasalo, s. 210 ja 214.

<sup>297</sup> Teemahaastattelu 7.1.2011 (ilmavoimat).

<sup>298</sup> PLM:n YETTS-raportointi 2008.

<sup>299</sup> Tätä seikkaa ovat ilmavoimien edustajat korostaneet eri yhteyksissä.

tässä tapauksessa vähäisemmiksi. Tämän tapauksen jälkihoidossa ei sen paikallisuuden vuoksi ollut tarpeen käyttää puolustusvoimien suorituskykyjä, joita kuitenkin valmistauduttiin käyttämään:

*”Käytännön esimerkkinä viime vuoden syksyn myrskyissä, silloinhan joitakin puolustusvoimien suorituskykyjä valmistauduttiin käyttämään[...]Kun nähtiin Ilmatieteen laitoksen varoitusten perusteella, että seuraava myrsky iskee Länsirannikolle kello 18.00, niin päivän aikana sotilaslääni- ja joukko-osastotasalla oltiin yhteydessä pelastusviranomaisiin ja kerrottiin mitä puolustusvoimilla on tarvittaessa valmiudessa, jos tätä apua tarvitaan.”<sup>300</sup>*

Suuria aineellisia vahinkoja lähinnä Itä- ja Keski-Suomessa aiheuttaneet Asta- (30.7.2010) ja Veera- (4.8.2010) myrskyt eivät johtaneet välittömiin ihmishenkien menetyksiin, mutta ne aiheuttivat muutamia, pääosin lieviksi jääneitä henkilöiden loukkaantumisia. Metsätuhojen laajuuden arvioimiseksi Maa- ja metsätalousministeriö pyysi puolustusvoimilta virka-apua niiden ilmakehuvaamiseksi. Ilmavoimat toteutti tehtävän Pääesikunnan operatiivisen osaston käskystä kuitenkin huomautuksella, ettei tehtävä täyttänyt virka-avun edellytyksiä ja että *ilmavoimat tuki Maa- ja metsätalousministeriötä YETT-strategian mukaisesti.*<sup>301</sup> Onnettomuustutkintakeskus käynnisti kesän 2010 myrskyjen johdosta erillisen tutkinnan. Rajuilmatutkinnalla *tuetaan YETTS:n toimeenpanoa* ja kehitetään yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen varautumista luonnononnettomuuksiin. Oleellista tutkinnassa on YETTS:n toteutumisen osalta tunnistaa toimintojen väliset tärkeimmät keskinäisriippuvuudet, toimijoiden vastuut ja velvollisuudet sekä toimijoiden väliset tiedonkulku- ja yhteistyömenettelyt.<sup>302</sup>

Luonnonilmiöt on huomioitu YETTS:ssa, ja niistä saattaa aiheutua hyvin yllättäviä, jopa globaaleja vaikutuksia:

*”Valmiuspäällikköfoorumillakin käsitelty hyvä esimerkki on tuhkapilvi-asia, joka sinänsä YETT-strategiassa taitaa näkyä luonnonilmiönä, tapahtumana yhdellä rivillä, jossa on tällainen mainittu.”<sup>303</sup>*

<sup>300</sup> Em. Takasen haastattelu.

<sup>301</sup> Ilmavoimien Esikunnan operatiivisen osaston ak CG13807/13.8.2010. ILMAVOIMIEN KUVAUSTUKI METSÄTUHOJEN ARVIOINTIIN. Ilmavoimat lensi 12 Learjet -ilmakuvauslentoa. Myös Takasen haastattelu: *”Kytkeä siihen, että he [Maa- ja metsätalousministeriö] voisivat virka-apuna pyytää meiltä [puolustusvoimilta] ilmakehuvaustoimintaa, niin laki ei tunne tällaista vaihtoehtoa. Mutta silloin totesimme, että tämä on yhteiskunnallisesti niin merkittävä asia, että puolustusvoimien johdon tai itse asiassa valmiuspäällikön mandaatilla päätettiin kuvauksia tukea ja ne kuvat otettiin.”*

<sup>302</sup> Nurmi, Veli-Pekka: Onnettomuustutkinta ja yhteiskunnan elintärkeät toiminnot. Maanpuolustus n:o 94.

<sup>303</sup> Em. Takasen haastattelu. Ilmavoimat suoritti näytteenottolentoja Tuhkapilvi-caseen liittyen huhtikuussa 2010. Lentoliikenteen häiriintyminen ei ole yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen kannalta läheskään yhtä kriittistä kuin Suomen olosuhteissa kauppamerenkulun häiriintyminen. Esimerkiksi Helsinki-Vantaan



## 6.3 Merivoimat

### 6.3.1 YETTS ei jalkaudu strategiana

YETTS:n jalkautumista merivoimissa hidasti vuosina 2007 - 2010 toteutettu Merivoimien esikunnan siirto Helsingistä Turkuun vuoden 2004 Valtioneuvoston selonteon linjausten mukaisesti. Merivoimien esikunta perustettiin ”käytännössä melkein uudelleen ja näistä syistä varsinainen YETTS -työ oli enemmän tai vähemmän taka-alalla”. Sama rakennemuutos tosin koski myös Maavoimien esikuntaa ja Pääesikuntaa. Rakennemuutoksen johdosta Pääesikunnan YETTS-ohjaus Merivoimien esikuntaan jäi ”näissä asioissa hiukan ohueksi”. Varsinaisesti puolustushaarasolla merivoimissa ”ei tunnistettu erillistä YETT-strategiaa”, mutta turvallisuusviranomaisten ja eri ministeriöiden välinen yhteistyö oli käytännöllisempää. Merenkululaitos muuttui Merenkulun turvallisuusvirastoksi, johon merivoimien toiminta sovitettiin. Merivoimien näkökulmasta maanpuolustusalueet ja siviililäänit yhteistyökumppaneina ”katosivat” ja Maavoimien esikunta oli vasta ottamassa rooliaan valtakunnallisena maatoimijana. Rajavartiolaitoksen kanssa toiminta rajoittui ”normaaliin kanssakäymiseen”. Merenkululaitoksen roolin selkiytymättömyys heikensi osaltaan merellisen YETTS:n toimeenpanoa. Merivoimien esikunnassa YETTS:n toteuttamista ei vastuutettu käytännössä millekään osastolle, mutta periaatteessa toiminta ja vastuut jakautuivat Pääesikunnan mallin mukaisesti M3- ja M5 -osastoille.<sup>304</sup>

*”Merivoimien kannalta YETTS:n jalkautumisessa keskeisimpänä ovat olleet eri viranomaisten varautumisharjoitukset, joista osa on ollut varsin hyviäkin. Lisäksi merivoimat vastaa TUVE:n (hallinnon turvallisuusverkkohanke) eri osuuksilla varsin suurella panoksella. Valitettavasti YETTS ei konkretisoidu strategiana, mutta käytännön operatiivisena suunnitteluna ja toimintana kyllä. Summa summarum: edelliset rakennemuutokset vaativat veronsa, eikä ole nähtävissä, että tulevassa puolustusvoimien uudistuksessa tilanne mitenkään muuttuisi.”<sup>305</sup>*

YETTS:n jalkautumisen merivoimissa pääasiassa operatiivisena toimintana vahvistaa myös toinen teemahaastateltu:

---

lentoaseman kautta kulkee vain muutamia prosentteja Suomen tavaraliikenteestä painottuen informaatioteknologiatuotteisiin.

<sup>304</sup> Teemahaastatelu 20.4.2011 (merivoimat).

<sup>305</sup> Sama. Ks. myös: Puheloinen, Ari: Puolustusvoimain komentajan puhe 195. Maanpuolustuskurssin avajaisissa 18.11.2010. Maanpuolustus n:o 95. ”Suomessa on parhailaan rakenteilla turvallisuusviranomaisten viestintään tarkoitettu valtion turvallisuusverkko erilaisine palveluineen, minkä avulla osaltaan lisätään yhteiskunnan kriisinkestävyttä. Puolustusvoimilla on turvallisuusverkon rakentamisessa ja myöhemmin sen ylläpidossa keskeinen osuus.”

*”YETT:n ohjaus merivoimien suuntaan on lähinnä itseohjautuvaa. Toimimme organisaation ja työjärjestyksen mukaisesti. YETT ei sinällään ole vaikuttanut organisaatioomme, se hoitaa kenen toimialaan asia kuuluu. Meillä merivoimissa on vahvat perinteet YETT-strategiassa. Öljyntorjunta, vedenalainen etsintä, meripelastus ja METO-yhteistoiminta ovat kuuluneet repertuaariimme jo pitkään. Olemme suorittaneet myös palo- ja pelastustehtäviä. Asiat ovat rutiinitasolla ja viikoittain agendalla. Myös kansainvälisessä toiminnassa, yhteisissä harjoituksissa ja varautumisen suunnittelussa olemme olleet aktiivisia.”<sup>306</sup>*

Puolustusministeriön kansainvälisen sotilaallisen kriisinhallinnan ja rauhanturvaamisen YETTS-tehtävän mukaisesti merivoimat on ylläpitänyt kriisinhallintajoukkorekisteriin sisältyvät merivoimien joukot käsketyssä toimintavalmiudessa. Vuonna 2008 asetetun tavoitteen mukaisesti merivoimien tuli tuottaa kriisinhallintaan kykenevä miinantorjunta-alusyksikkö vuoden 2011 loppuun mennessä. Merivoimat on luonut kriisinhallintaoperaatioissa olevien joukkojensa tarvitseman kansallisen johtamis- ja ylläpitojärjestelmän vuoteen 2010 mennessä. Merivoimien miinalaivat on jo pääosin varustettu, koulutettu ja evaluoitu.<sup>307</sup> Käytännössä merivoimat saavutti kyvyn osallistua alusyksiköllä kriisinhallintaoperaatioon etuajassa. Merivoimien miinalaiva Pohjanmaa osallistui ruokakuljetuksia suojaavaan ja merirosvousta ehkäisevään operaatio Atalantaan Intian valtamerellä kevään 2011 aikana.

YETTS:n muiden viranomaisten tukemistehtävän mukaan merivoimat valmistautuu tukemaan Ympäristöministeriötä ja Sisäasiainministeriötä merellisten öljy- ja kemikaalionnettomuuksien torjumisessa sekä merivoimat ylläpitää kansallista öljyntorjuntavalmiutta yhteistoiminnassa Suomen ympäristökeskuksen (SYKE) kanssa. Merivoimat on myös ottanut käyttöön Suomen ympäristökeskuksen hankkiman uuden öljyntorjunta-aluksen. Aluksista aiheutuvan ympäristön pilaantumisen ehkäisemisestä annetun lain 30 §:n mukaan merivoimat miehittää kaksi öljyntorjunta-alusta. Merivoimat tukee yhteistoiminnassa muiden merellisten toimijoiden (METO-viranomaiset) kanssa merellä tapahtuvien laajamittaisten ympäristövahinkojen torjuntatoimien johtamismahdollisuuksien kehittämistä. Puolustusvoimat (merivoimat) kehittää ja ylläpitää sotilaallisia suorituskykyjä alustarkastustoiminnan ja meriliikenteen suojaamiseksi yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa.<sup>308</sup>

<sup>306</sup> Teemahaastattelu 2.5.2011 (merivoimat).

<sup>307</sup> PLM:n YETTS-raportointi 2008.

<sup>308</sup> Sama.

METO-yhteistyö on käynnistynyt vuonna 1994 Sisäasiainministeriön asettaman merellisten toimintojen tehostamista ja organisaatioiden keventämistä selvittäneen työryhmän mietinnön suositusten perusteella, jossa esitettiin Rajavartiolaitoksen, Merenkululaitoksen ja puolustusvoimien (merivoimat) merellistä yhteistyötä. METO-yhteistyö palkittiin Timanttiteko-palkinnolla vuonna 2008; Timanttiteko on Turvallisuus- ja puolustusasiain komitean perustama palkinto, jonka tavoitteena on vuosittain palkita taho, joka on toteuttanut ja edistänyt YETTS:n toteutumista esimerkillisellä tavalla. METO-yhteistyöllä on tuettu keskeisesti YETTS:n periaatteita viranomaisten välisen yhteistoiminnan kehittämisessä, varauduttu normaaliolojen häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin sekä saavutettu merkittävät taloudelliset säästöt.<sup>309</sup> Merellisten toimijoiden yhteistoiminta on nähty eräänä parhaista viranomaisyhteistyön käytännöistä, jossa puolustusvoimilla on merkittävä rooli<sup>310</sup>.

Meripelastukseen osallistuminen on puolustusvoimien lakisääteinen tehtävä, jota toteutetaan Rajavartiolaitoksen johtamana<sup>311</sup>. YETTS:n mukaisesti Puolustusministeriö ja puolustusvoimat kehittävät harjoitustoimintaa sekä toimintamalleja kansainvälisessä rajat ylittävässä meripelastustoiminnassa yhdessä Sisäasiainministeriön ja Rajavartiolaitoksen kanssa. Puolustusvoimien alukset ja ilma-alukset osallistuvat liikkueissa tai erikseen käskettäessä aina meripelastustoimintaan sekä ympäristöonnettomuuksien torjuntaan ja rajoittamiseen.<sup>312</sup>

### 6.3.2 Case YETTS joukko-osastossa

Merivoimien joukko-osaston näkökulmasta YETTS:n toimeenpanoa on ohjattu puolustushaaraesikunnan käskyillä ja suunnitelmilla tulosalueen "muiden viranomaisten tukeminen" mukaisesti yksilöidyillä tehtävillä. Puolustushaaraesikunta on käskennyt viranomaisyhteistyön suunnittelun (asiakirjavalmius), harjoittelun (yhteistoiminta) ja toimeenpanon (varautumis- ja valmiustehtävät YETT:n puitteissa). Joukko-osaston työjärjestyksessä yhteistoimintaa muiden viranomaisten kanssa johtaa joukko-osaston komentaja ja käytännön vastuu on esikunnan operatiivisella toimistolla toimialojen

<sup>309</sup> Pääesikunnan operatiivisen osaston ak AE22880/13.11.2008. TIMANTTITEKO-PALKINTO.

<sup>310</sup> Iivonen, Jyrki: Kokonaisturvallisuuden malli on harvinainen luottamuspääoma, jota ei pidä hukata. Korkeimman hallinto-oikeuden presidentin Pekka Hallbergin haastattelu. Maanpuolustus n:o 94.

<sup>311</sup> Meripelastuslain (1145/2001) 4 §:n (1252/2005) nojalla puolustusvoimat on velvollinen osallistumaan meripelastuspalveluun, jos se on puolustusvoimien omien tehtävien kannalta perusteltua, taikka jos se on vaaratilanteen vakavuus tai erityisluonne huomioon ottaen on tarpeen eikä meripelastustehtävän suorittaminen merkittävällä tavalla vaaranna puolustusvoimien muun tärkeän lakisääteisen tehtävän suorittamista.

<sup>312</sup> PLM:n YETTS-raportointi 2008. YETTS 2006, s. 70. Meripelastustoimeen kuuluvat merellä vaarassa olevan ihmisen etsiminen ja pelastaminen, heille annettava ensiapu sekä vaaratilanteeseen liittyvän radioviestinnän hoitaminen. Onnettomuudesta aiheutuvien etsintä- ja pelastustoimien lisäksi meripelastustoimeen kuuluvat myös merellä sattuneita sairaskohtauksia ja vastaavia tilanteita koskevat pelastustoimet.

mukaisesti. Varautumissuunnittelussa sekä viranomaisharjoittelussa varaudutaan häiriötilanteiden ratkaisemiseen yhdessä muiden viranomaisten kanssa. Paikallinen aluetoimisto on johtanut vuosina 2010 ja 2011 viranomaisten yhteistoimintaharjoituksen, johon joukko-osasto on osallistunut. Lisäksi operatiivisessa suunnittelussa huomioidaan YETT-strategian mukaisia tehtäviä.<sup>313</sup> Toisaalta lippueamiraali Takanen kuvaa YETTS:n mukaista viranomaisyhteistyötä toimiessaan Saaristomeren Meripuolustusalueen komentajana vuosina 2006 - 2008:

*”Minun aikanani Turussa meillä oli erittäin tiivis ja säännöllinen viranomaisyhteistoimintatapaaminen, jossa oli mukana hätäkeskuksen johtaja, paikallinen poliisipäällikkö, Rajavartiolaitoksen edustaja ja pelastusjohtaja. Pari kertaa vuodessa katsottiin yhteisiä asioita ja toimeenpantiin isoja harjoituksia. Meillä oli Turun satamassa säännöllisesti moniviranomaisharjoituksia, joihin rakennettiin kemikaalionnettomuus- ja terroripommitusympäristöä pelastustilanteita, joissa viranomaiset joutuivat tekemään yhteistoimintaa. Sinne syntyi valmiussuunnitelma, jossa oli erityyppisiä varautumisen osioita. Saaristomeren Meripuolustusalueella harjoiteltiin myös puolustusvoimien kohteissa vastaavia tilanteita. Nämä ovat siis konkreettisia esimerkkejä, jotka saavat kimmokkeen ylhäältä YETTS:sta, jossa puolustusvoimat ei yksinomaan ole aloitteellinen.”<sup>314</sup>*

Tavanomaisen poliisille annettavan räjähteiden raivaamiseen liittyvän virka-avun lisäksi joukko-osasto on tukenut paikallista hallintoviranomaista paikallisessa vedenjakelun häiriötilanteessa sekä pelastustoimessa. Joukko-osasto on varautunut poliisille annettavan virka-avun lisäksi tukemaan myös muita viranomaisia pelastus-, suuronnettomuus- tai ympäristöuhkatilanteissa maalla ja merellä. Pääasialliset muiden ministeriöiden vastualueet, joita joukko-osasto valmistautuu tukemaan, ovat Sisäasiainministeriön vastuualue "pelastus- ja meripelastustoimen ylläpitäminen", Ympäristöministeriön vastuualue "merellisten öljy- ja kemikaalionnettomuuksien torjuminen" sekä Maa- ja metsätalousministeriön vastuualue "vesihuollon turvaaminen". Joukko-osasto kouluttaa reserviläisjoukkoaan (maakuntajoukkue) myös virka-aputehtäviin. Maakuntajoukkueen koulutuksen painopiste laaditaan Merivoimien esikunnan käskemän painopisteen mukaan.<sup>315</sup>

Joukko-osaston komentajan arvion mukaan henkilöstön jäsentynyt tuntemus YETTS:sta kokonaisuutena on heikko, tyydyttävä tai hyvä riippuen asianomaisen tehtävästä

<sup>313</sup> Teemahaastattelu 10.5.2011 (joukko-osaston komentaja).

<sup>314</sup> Em. Takasen haastattelu.

<sup>315</sup> Teemahaastattelu 10.5.2011 (joukko-osaston komentaja).

organisaatiossa. Henkilöstön tuntemus siitä, miten joukko-osasto osallistuu ja varautuu yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamiseen, on hyvä tai erinomainen.<sup>316</sup>

Esimerkkinä YETTS:n jalkautumisesta paikalliselle tasolle ovat Helsingin kaupungin pelastuslaitoksen johtamat YETT-harjoitukset Helsingin edustan merialueella. Vuonna 2008 harjoituksen tavoitteina oli harjoitella paikallisten viranomaisten yhteistoimintaa ja harjoituttaa puolustusvoimien yksiköitä ja yksilöitä pelastus- ja öljyntorjuntatehtäviin sekä saada kokemusta öljyntorjuntaan kouluttamattoman joukon kyvystä toimia öljyntorjunnan aputehtävissä. Vuonna 2009 järjestettiin merellinen suuronnettomuusharjoitus, jossa harjoitustilanne alkoi monialaonnettomuudella ja jatkui alusöljyonnettomuutena. Harjoituksen tärkeimpiä tavoitteita oli kehittää johtamistoimintaa ja viranomaisten yhteistyötä merellisessä monialaonnettomuustilanteessa sekä joukko-osaston merikuljetusjoukkueen ja valmiuosaston valmiutta öljyn leviämisen torjunnassa.<sup>317</sup>

---

<sup>316</sup> Sama.

<sup>317</sup> Suomenlahden meripuolustusalueen ak DE10737/10.10.2008. YETT-HARJOITUS ”SIRKKA” ISOSAARESSA JA VALLISAARESSA. Helsingin kaupungin pelastuslaitoksen ak 27.8.2009. YETT-HARJOITUS ”TAIMI” 8. - 9.9.2009.

## 7. STRATEGIAN JALKAUTUMINEN HENKILÖSTÖN OSALLISTAMISENA

### 7.1 Henkilöstön sitouttaminen strategiatyöhön

Strategioiden toteutuminen ja jalkautuminen edellyttävät henkilöstön sitouttamista ja sitoutumista strategiaprosessiin, mitä nykyisin korostetaan strategisen johtamisen onnistumisen perusedellytyksenä. Teemahaastattelussa henkilöstö näki oman roolinsa merkityksellisenä, mutta strategiatyössä on ymmärrettävä kokonaisuus. Kirjoitetun strategian vieminen käytäntöön onnistuu vain henkilöstön toimin ja se olisi operationalisoitava<sup>318</sup>:

*”Hyväkään strategia ei näy käytännön toiminnassa, jos sitä ei ole onnistuttu tiedottamaan henkilöstölle saatikka sitouttamaan henkilöstöä strategian mukaiseen toimintaan. Mitä alemmalle tasolle (pataljoona-komppania) laskeudutaan, sitä tärkeämpää olisi mieltä konkreettisia toimenpiteitä koulutukseen, jotka tukisivat strategian päämäärien saavuttamista. Ongelmakohta ainakin perusyksikkötasolla on strategioiden ymmärrettävyys, linjaukset tuntuvat monesti niin laaja-alaisilta, etteivät niiden vaikutukset konkretisoidu peruskouluttajan työhön.”*<sup>319</sup>

Päällystöliiton puheenjohtajan Antti Kuivalaisen mukaan henkilöstöjärjestöt olivat tiiviisti mukana Puolustusvoimien henkilöstöstrategian (2005) valmisteluissa. Vuoteen 2016 mennessä toteutettavaan puolustusvoimaudistukseen liittyen Puolustusvoimain komentaja informoi vuoden 2011 aikana sotilaslääniä ja joukko-osastojen komentajiston, esikuntapäälliköt ja henkilöstöjärjestöjen edustajat uudistuksen perusteista. Menettely on hyvä keino sitouttaa puolustusvoimien alue- ja paikallishallinto sekä luottamusmiesjohto puolustusvoimien ”strategisen rakennemuutoksen” toteuttamiseen. Yleisesti strategian jalkauttaminen sotilaskäskynä ei onnistu. Haasteena voi olla myös strategioiden laatijoiden haluttomuus tuoda strategialuonnoksia henkilöstön tarkasteltavaksi, koska sillä voi olla perusteltuja kannanottoja strategiatekstin muuttamiseksi tai se saattaa argumentoida koko strategiaa vastaan.<sup>320</sup> Kuivalainen jatkaa:

*”Ennen Päällystöliiton puheenjohtajuutta palvelin Rajavartiolaitoksessa sekä rajavartiotehtävissä että luottamusmiehenä. Koin erinomaisiksi johdon ja luottamusmiesten välillä - ilman varsinaista asialistaa ja pöytäkirjaa - säännöllisesti pidetyt tapaamiset. Näissä tapaamisissa voitiin avoimesti tuoda johdolle esiin kentän näkemyksiä ja vaikuttaa siten ennalta Rajavartiolaitoksen strategiseen johtamiseen. Samoin johto vastavuoroisesti informoi myös meitä luottamusmiehiä. Mutta varsinaista viisasten kiveä siinä, miten strategioita*

<sup>318</sup> Mintzberg et al. s. 48 - 53

<sup>319</sup> Teemahaastattelu 4.5.2011 (yksikön päällikkö).

<sup>320</sup> Antti Kuivalaisen haastattelu 18.4.2011. Muistiinpanot tekijän hallussa.

*voitaisiin organisaatiossa tehokkaammin jalkauttaa, ei liene olemassa. Tärkeimpänä pitäisin henkilöstön edustajien ottamista mukaan koko strategiaprosessiin jo ennen kuin strategiasta on tuskin mitään paperilla. Jos koko henkilöstöllä on riittävä strategiatietoisuus, niin yksittäisiä asioitakaan ei tarvitse välttämättä laajemmin perustella, koska tällöin henkilöstö tietää, miten jonkin yksittäisen asian tekeminen liittyy isompaan strategiseen näkymään ja miksi jotain ollaan tekemässä.”<sup>321</sup>*

## 7.2 Strategian jalkautuminen ja sen tehostaminen

Strategian jalkautuminen ymmärrettiin esimiestyöksi, jossa ”strategia käsketään esimiesjärjestelmää pitkin ylhäältä alaspäin [top - down]”. Strategian jalkauttamisen loppuasetelmana nähtiin strategian viestiminen koko henkilöstön tietoon ja strategian tulee ohjata päivittäistä työskentelyä niiden osa-alueiden osalta, joita strategia koskettaa:

*”Strategian jalkauttaminen on suurempien linjausten purkamista pienemmiksi paloiksi ja niiden ottamista käyttöön konkreettisesti oman tason työssä. Jalkauttaminen on myös sitä, kuinka asia on otettu vastaan]...[Strategian jalkautus tarkoittaa sitä, että organisaation eri toimintatasoilla osataan muuttaa omia työtehtäviä palvelemaan koko organisaation tavoitetta. Jalkauttamisen onnistumisessa mitataan, kuinka hyvin osataan ja tunnetaan omat työtehtävät omassa työpisteessä.”<sup>322</sup>*

*”Strategiaa laadittaessa on tunnettava alimman työtason työskentelymenetelmät ja työn lopputulokset. Strategian jalkautumista auttaa, jos strategian julkaisemisen ohella pystytään antamaan alimmalle tasolle valmiit toimintaohjeet. Valitettavan usein strategian laatijat eivät tunne organisaation alimman tason käytännön työtä ja eivät pysty antamaan soveltamisohjetta uutta strategiaa varten. Kun työpisteet muodostavat soveltamisohjeen itsenäisesti, voi uuden työskentelytapamallin lopputulos olla kovinkin kaukana strategian laatijan visiosta.”<sup>323</sup>*

Strategian jalkauttamisessa henkilöstön osallistaminen on avaintekijä. Tämä toteutuu vuorovaikutuksena strategiaa laadittaessa. Strategisessa johtamisessa tärkeintä on tavallinen keskustelu. Strategian toteuttaminen ei ole mitään tavanomaisesta poikkeavaa, vaan tavallisia yksilöiden välisiä, kollektiivisia ja organisaationaalaisia toimia ja käytäntöjä. Strategisuus ilmenee strategisten tavoitteiden ja toiminnan välillä<sup>324</sup>. Ainoa lääke organisaation tietoisuuden nostamiseen saattaa olla julkinen keskustelu ennen päätöksentekoa<sup>325</sup>:

<sup>321</sup> Sama.

<sup>322</sup> Teemahaastattelut.

<sup>323</sup> Teemahaastattelu 2.5.2011 (joukko-osaston henkilöstöpäällikkö).

<sup>324</sup> Aaltonen, Petri: Adoption of Strategic Goals. Exploring the Success of Strategy Implementation through Organizational Activities. Akateeminen väitöskirja. Helsinki University of Technology. Monikko Oy, Helsinki 2007, s. 173.

<sup>325</sup> Laaksonen (2009), s. 168.

*”Mikä tahansa strategia on kokonaisuutena niin pitkälle katsovaa asiaa, että siihen pitäisi saada näkemyksiä koko henkilöstöltä virkaiästä riippumatta. Esimerkiksi asevelvollisuustyöryhmän työhön ei mielestäni annettu kenttäkouluttajille mahdollisuutta antaa omia mielipiteitään julki. Tuntui jopa, ettei haluttu kuulla meidän näkemyksiä, koska ne olisivat saattaneet olla edistysellisempiä kuin haluttiin. Onneksi työryhmässä oli viisautta viedä kenttäkouluttajien mielipiteet raporttiin lähes sellaisenaan. Taas tässäkin intranetin käyttö olisi ollut hyvä keino saada keskustelua aikaan. Puhun tässä nyt asevelvollisuustyöryhmästä, koska olin siinä mukana.”<sup>326</sup>*

Strategian implementointiin perinteisesti liitetyn tiedottamisen ja viestinnän lisäksi siihen kuuluu olennaisesti myös strategian merkityksellistäminen (sensemaking) ja tulkinta eri tilanteissa sekä alhaalta nousevat ehdotukset, kyselyt ja jopa kritisointi<sup>327</sup>:

*”Vuorovaikutus organisaation kaikkien portaiden henkilöiden välillä olisi suotavaa, kun strategiaa luodaan. Tällöin saataisiin kriittisiä näkökulmia kysymykseen, mihin uutta strategiaa tarvitaan?[...]Strategioita tulisi kouluttaa yhtenä osana eri kurseilla. Perusteet olisi annettava jo peruskoulutuksessa ja syventävää koulutusta myöhemmin. Ongelmana asiaan liittyen ovat niin strategioiden muuttuminen kuin henkilöiden jatkuva tehtäväkierto.”<sup>328</sup>*

### **7.3 YETTS toteutuu virka-aputehtävissä ja kohteiden suojaamisessa**

Pääesikunnan strateginen suunnittelija vahvistaa näkökulmaeron YETTS:n jalkauttamisessa puolustushallinnon eri organisaatiotasolla:

*”Sehän on muiden viranomaisten tukemista ja useimmiten se joukko-osastossa on konkreettista virka-apua. Mutta puolustushallinnon näkökulmasta YETTS:ssa on muitakin ulottuvuuksia.”<sup>329</sup>*

YETTS konkretisoituu joukko-osastossa virka-aputehtävinä, jotka on hoidettava ja saattavat edellyttää huomattavien resurssien käyttöä:

*”Kyllä minä näkisin YETTS:n konkretisoituvan erityisesti joukko-osaston virka-apuvelvoitteissa. Jos poliisi pyytää meiltä virka-apua, niin tehtävä on hoidettava. Tämä on myös resurssikysymys sikäli, että virka-aputehtävät alkavat usein yllättäen, ja joukko-osasto tavallisesti maksaa kustannukset. Meidän on budjetoitava esimerkiksi ylitöitä virka-aputehtävien hoitamiseen, puhumattakaan siitä, että jotkut virka-aputehtävät saattavat edellyttää joukko-*

<sup>326</sup> Teemahaastattelu 5.5.2011 (yksikön päällikkö).

<sup>327</sup> Aaltonen, s. 183.

<sup>328</sup> Teemahaastattelut.

<sup>329</sup> Em. Sonnisen haastattelu.



*osastossa todella merkittäviä ja nopeita henkilöstön ja kaluston virka-aputehtäviin käskemisiä.”<sup>330</sup>*

Joukko-osastoissa YETTS yhdistetään viranomaisyhteistyöhön ja kohteiden suojaamiseen, vaikka strategia ei olisi tunnettu:

*”En ole perehtynyt strategiaan. Strategian nimen perusteella luulisin sen näkyvän erityisesti viranomaisyhteistyön tehostumisena, viranomaisyhteistyö on näkyvässä roolissa henkilökunnan koulutuksessa, harjoituksissa, TURPO-oppituntipaketeissa<sup>331</sup> [...] Joukko-osastossa käytännössä ainoa kosketuspinta on kohteiden suojaaminen. Meillä on näitä muutamia, ja näihin on tietysti tehty tarvittavat suunnitelmat. Perusteet ja ohjaus tulee ylempää.”<sup>332</sup>*

#### **7.4 Henkilöstö ei tunne YETT-strategiaa**

Puolustusministeriön strategisen suunnittelijan näkemyksen mukaan YETTS:aa ei todennäköisesti tunneta puolustusvoimien henkilöstön keskuudessa, eikä strategian tuntemus ole välttämätöntäkään:

*”Ei puolustushallinnossa ihmiset tunne YETTS:a. Minäkin vasta yleisesikuntaupseerikurssille mennessä, siellä me ryhdyttiin puhumaan kokonaismaanpuolustuksen mallista. Sitten olen törmännyt siihen [YETTS] alueellisella maanpuolustuskurssilla, valtakunnallisella maanpuolustuskurssilla, työssäni, Pääesikunnassa ja niin edelleen. Ei se [YETTS] dokumenttina varmaankaan ole tuttu, jos mennään puolustushaaroihin ja joukko-osastoihin. Kuitenkin ihan vakavasti ottaen - tarvitseeko yksittäisen työntekijän edes tietää, jos kuitenkin toteuttaa YETTS:n mukaisia tehtäviä - on vaikka virka-apuosaston johtajana - antaako sen [YETTS:n] tuntemus lisäarvoa työlle?”<sup>333</sup>*

Erään joukkoyksikön komentaja näkee YETTS:n kattostrategiana, jota ei ole tarpeen korostaa varuskunnallisissa toiminnoissa. Edelleen hän uskoo strategian jalkautuvan tietyin osin asevelvollisten koulutukseen:

*”YETTS ei sanana näy tai ole käytössä päivittäisessä toiminnassa, kaikki toiminta on kuitenkin siihen sidoksissa. En tosin näe syytä, miksi sanaa YETTS pitäisi korostaa varuskunnallisissa toiminnoissa? YETTS on mielestäni keskushallintotason asiaa, puhutaanhan strategiasta. Ministeriöt ja keskusvirastot suunnittelee/ohjaa/valvoo/raportoi. Varuskunnassa asiat ovat enemmänkin teknisen/taktisen tason asioita. Väitän, että varusmieskoulutuksessa asiat tulevat riittävällä tasolla selväksi;*

<sup>330</sup> Joukko-osaston esikuntapäällikön suullinen tiedonanto tekijälle 8.11.2010.

<sup>331</sup> Teemahaastattelu 4.5.2011 (yksikön päällikkö).

<sup>332</sup> Teemahaastattelu 21.1.2011 (joukko-osaston valmiuspäällikkö).

<sup>333</sup> Em. Rannikon haastattelu.

*kokonaisuusmaapuolustuksen käsite ja sen liittyminen YETTS:een, uhkamallit/varautuminen, puolustusvoimien tehtävät.”<sup>334</sup>*

Teemahaastateltujen joukko-osastoissa palvelevien upseerien arjessa YETTS ei ole tunnettu strategia tai he eivät olleet siitä kuulleetkaan - lähes poikkeuksetta:

*”En tunne tapausta, eli jos näkyy työssäni, en tiedä sen olevan YETTS 2006[... ]Kuulen asiasta ensimmäistä kertaa[... ]En ole ehtinyt tai ehdi perehtyä, ei näy työssäni perusyksikössä[... ]En ole perehtynyt strategiaan, enkä osaa sanoa, miten se näkyy työssäni[... ]Muuten täällä suoritusportaassa ei YETTS:ään juuri törmää, itsekin jouduin paperin pariin kertaan tavaamaan, ennen kuin valkeni, mistä edes on kyse. Eli tietämys ainakin pomppatasolla ja sen alapuolella on aika ohkaista.”<sup>335</sup>*

Teemahaastateltujen sotilaslääneissä ja aluetoimistoissa palvelevien upseerien mukaan YETTS:n tuntemus vaihtelee tehtävittäin:

*”YETTS:n tuntemus on asioiden parissa työskentelevillä hyvä, mutta tavallisella ”rivimiehellä” ei niin hyvä. Perusteet ovat hanskassa varmasti laajalla rintamalla[... ]Aluetoimistossamme YETTS tunnetaan, kuten edellä on esitetty, siltä osin kuin se vaikuttaa omaan varautumissuunnitteluun[... ]Sotilasläänimme johdossa YETTS tunnetaan erinomaisesti ja yleisesti se tunnetaan mielestäni hyvin[... ]Henkilöstön YETTS-tuntemuksen yleisesti arvioisin erittäin huonoksi[... ]Henkilöstön tuntemus YETTS 2006:n (tai myöhempienkään strategioiden) osalta on huono/välttävä tai korkeintaan tyydyttävä. Parhaiten asian tuntevat ne henkilöt, jotka ovat olleet alueellisilla maanpuolustuskursseilla oppilaina tai kouluttajina vuoden 2006 jälkeen. Lisäksi operatiivisen suunnittelun parissa oleva henkilöstö tuntee asian, mutta kokonaisuutena henkilöstön asian tuntemuksessa olisi parannettavaa.”<sup>336</sup>*

Eräs teemahaastateltu upseeri piti todennäköisenä, ettei YETTS:n sisältöä eroteta normaalista arkipäiväisestä toiminnasta. Hänen mukaansa Yhteiskunnan turvallisuusstrategia on hänen organisaatiossaan ollut koulutuksessa ja henkilöstön luettavana. Eräs toinen teemahaastateltu upseeri antoi varsin käytännönläheisen neuvon, kuinka puolustusvoimissa voitaisiin arvioida strategian tarpeellisuutta ja ovatko asiat lopulta strategian arvoisia:

*”Asettamalla viimeistään pääesikuntatasalle henkilön, jonka tehtävänä on aina ennen [minkä tahansa] strategian jalkauttamista miettiä, miten paljon strategia*

<sup>334</sup> Teemahaastattelu 3.5.2011 (joukkoyksikön komentaja).

<sup>335</sup> Teemahaastattelu.

<sup>336</sup> Teemahaastattelu.

*aiheuttaa kustannuksia, lisää työtä ja byrokratiaa vai voitaisiinko sittenkin tulla toimeen ilman kyseistä strategiaa?”<sup>337</sup>*

Tämän tutkimuksen empiirisen osan lopuksi on kuitenkin mieluista yhtyä erään aluetoimiston päällikön toiveikkaaseen näkemykseen:

*”Mutta osaaminen on niin laajaa, että jos puolustusvoimissa olisi nykyistä selkeämpi ohjaus YETTS:n toimeenpanossa, ei se olisi mikään ongelma. Nyt kukin hyödyntää strategiaa työssään vain sen minkä tarvitsee - sekin tulee enimmäkseen ns. selkäytimestä (eli asian omaksumisesta esimerkiksi maanpuolustuskurssilla) kuin siten, että otetaan strategia käteen ja ryhdytään kohta kohdalta asiaa sisällyttämään esimerkiksi sodan ajan suunnitteluun. Strategian periaatteita noudatetaan pääosin vain operatiivisessa suunnittelussa ja siihen liittyvässä yhteistoiminnassa muiden viranomaisten ja valmiussuunnittelua tekevien kanssa. Mutta hyvä tilanne sekin.”<sup>338</sup>*

---

<sup>337</sup> Teemahaastattelu 6.5.2011 (yksikön päällikkö). Vrt. kenraaliluutnantti Kolin haastattelussaan mainitsema: ”Olen useampaan otteeseen täällä [Pääsikunnassa] todennut, että se sana strateginen on sellainen, että sen käyttämistä tulisi viimeiseen saakka välttää, ellei sitä todellakin tarkoiteta.”

<sup>338</sup> Teemahaastattelu 24.1.2011 (aluetoimiston päällikkö).

## 8. DISKUSSIO

### 8.1 Johtopäätökset

Tämän tutkimuksen tarkoituksena ja päätutkimuskysymyksenä oli selvittää, miten vuoden 2006 Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia on jalkautunut puolustushallinnossa strategian sisällön ja strategian toimeenpanon osalta. Tutkimuksessa varmentui käsitys, ettei puolustushallinnossa ole strategista implementointijärjestelmää, jolla strategiat jalkautetaan organisaatiossa. Strategioissa ei myöskään yleensä ole toimenpideluetteloa strategian jalkauttamiseksi. Yhteiskunnan elintärkeät toiminnot on puolustushallinnossa melko runsaasti käytetty käsite, jota käytetään puolustushallinnon organisaation eri tasoilla asiakirjoissa ja puheissa - ei vain organisaation ylimmässä johdossa - runsaasti.

Kuitenkin harvat puolustushallinnossa työskentelevät kykenevät määrittelemään, mitkä ovat yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja, erityisesti oman hallinnonalan toiminnan kannalta tarkasteltuna, tai saati mieltämään, mitä Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia strategiana sisältää. Strategian emergenttisyys ja mahdollisuus vedota strategiaan tai yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamiseen antaa mahdollisuuden perustella monenlaista tekemistä. YETTS näyttäisi useasti jäävän huomiotta puolustushallinnon koko tehtäväkentän kattavana kattostrategiana - tutkimuksessa korostui YETTS puolustusvoimien näkökulmasta virka-apuna ja kohteiden suojaamisena. Tulevaisuudessa yhteiskunnan elintärkeät toiminnot voivat painottua esimerkiksi tietojärjestelmiin ja niiden turvaamiseen. Strategialla on mahdollisesti ollut enemmän merkitystä aluehallinnolle ja pelastusviranomaisille, eikä puolustushallinto ole ollut YETTS:n jalkauttamisessa varsinainen mallioppilas.

Ensimmäisenä alatutkimuskysymyksenä oli, miten YETTS 2006 on jalkautunut strategisina linjauksina. YETTS on Valtioneuvoston periaatepäätös, joka strategiahierarkiassa on poliittista ohjausta, mutta kuitenkin alistainen Valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittisille selonteille. Poliittisen ohjauksen roolista huolimatta YETTS on konkretisoitavissa oleva strategia, jolla on poliittista ohjausta suurempi merkitys käytännön varautumisessa. YETTS:n osalta on haasteellista jalkauttaa strategiset tehtävät konkreettisiksi tulostavoitteiksi ja päämääriksi puolustushallinnon toimintasuunnitelmiin. YETTS:n osalta strategisten linjausten jalkauttamisen keinoja ovat Puolustusministeriön osastrategioiden

laatiminen ja yleisesti puolustushallinnossa YETTS:n tavoitteiden sitominen TRSS-prosessiin. Poikkihallinnollisesti YETTS asettaa puolustushallinnolle useita muiden hallinnonalojen tukemisvelvoitteita. Jalkauttamista auttaa, mikäli strategian toteuttamiseen voidaan kytkeä resursseja, tai sen voidaan osoittaa tuovan organisaatiolle muuta lisäarvoa. Strategian vaikuttavuuden mittaaminen on vaikeaa, mikä on yleinen haaste myös liike-elämässä ja julkishallinnossa.

Strategisella tasolla YETTS:lla on kansainvälinen ulottuvuus. Tämä ilmenee siten, että strategia korostaa kansainvälisen verkottumisen merkitystä Euroopan unionin puitteissa ja Suomen osallistumista kansainväliseen voimavarayhteistyöhön ja kumppanuushankkeisiin. Osallistuminen kansainväliseen sotilaalliseen kriisinhallintaan on Puolustusministeriön strateginen tehtävä ja puolustusvoimien kolmas lakisääteinen tehtävä.

Toisaalta nousee esiin näkökulmia strategian roolista; tutkimuksen perusteella kyseessä on pääasiassa organisaation johdon työkalu. Strategia asettaa tavoitteen organisaation johdolle, joka tekee strategisia linjauksia ja osallistuu strategiseen päätöksentekoon strategian periaatteiden mukaisesti. Tutkimuksen teoreettiseen lähtökohtaan peilaten *strategia luo perusteita strategisen päätöksenteon johtamiselle*. YETTS:n osalta puolustusvoimissa päätökset liittyvät tavallisesti virka-avun antamiseen ja tarvittaessa päätöksenteossa voidaan arvioida yhteiskunnallista merkitystä esimerkiksi tilanteessa, jossa virka-avun lakisääteiset edellytykset eivät täyty.

Toisena alatutkimuskysymyksenä oli, miten YETTS 2006 on jalkautunut käytännön toimenpiteinä. Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaaminen on asetettu puolustusvoimien tulostavoitteeksi ensimmäisen kerran vuonna 2008. Strategian velvoitteet jalkautetaan puolustushallinnon tulosohjaukseen toiminta- ja taloussuunitelmissa. Näkyvimpänä YETT-tehtävänä on puolustusvoimien virka-avun antaminen muille viranomaisille. YETT-strategiassa käsite virka-apu on mainittu vain kaksi kertaa. Puolustusvoimien valmius virka-avun antamiseen on kehittynyt viime vuosina, toisaalta virka-avun antamiseen voi liittyä byrokratiaa, jota voidaan vähentää virka-avun antamisen tehostamiseksi. YETTS:n erityistilanteet ovat jalkautuneet virka-apujärjestelyjen suunnittelun perusteeksi.

YETTS on vaikuttanut puolustusvoimien suorituskykyjen kehittämiseen monikäyttöisemmiksi muiden viranomaisten tukemiseen. Puolustusvoimien YETT-

suorituskykyjen kehittämisellä muodostuu yhteys strategiasta puolustusvoimien kehittämisohjelmiin ja strategiseen suunnitteluun. Tutkimuksen teoreettiseen lähtökohtaan peilaten *strategioita johdetaan*.

YETTS velvoittaa valmiusharjoitusten järjestämiseen organisaatioiden eri tasoilla. Neljän vuoden välein järjestettävien valtionhallinnon valmiusharjoitusten lisäksi alueellisella ja paikallisella tasolla järjestetään vuosittain lukuisia viranomaisyhteistyöharjoituksia. Missä määrin YETTS on vaikuttanut harjoitusten järjestämiseen, miten harjoituksissa on käytetty YETTS:aa, ja miten osallistujien YETTS-tietoisuus on kohentunut harjoitusten myötä, ei ollut varsinaisesti tutkimuksen kohteena.

Erityistapaus YETTS:n jalkautumisessa on strategian käyttö opetusmateriaalina valtakunnallisilla ja alueellisilla maanpuolustuskursseilla, joiden opetussuunnitelmat noudattavat strategian sisältöä. Erityisesti alueellisten maanpuolustuskurssien merkitys YETTS:n jalkautumisessa on korostunut ja toistui esimerkiksi tutkimushaastatteluissa.

Kolmantena alatutkimuskysymyksenä oli, miten YETTS 2006 on jalkautunut puolustushaaroissa, sotilasläänien esikunnissa ja aluetoimistoissa. Tämän kysymyksen osalta tutkimus tuotti osin ristiriitaisia tuloksia. Osa haastatelluista totesi YETTS:n jalkautumisen jääneen avainhenkilöstön aloitteellisuuden varaan ilman ylemmän johtoportaan ohjausta strategian toimeenpanossa. YETTS konkretisoituu puolustushaarojen operatiivisessa toiminnassa, mutta se ei näy varsinaisena strategiana. Maavoimien esikunta on ohjannut sotilasläänien esikuntia suojattavien YETT-kohteiden valinnassa. Eräiden näkemysten mukaan strategia on aikaisemmin ollut hyvin jalkautuneena erityisesti alueellisella tasolla, mutta viranomaisten välillä tehtyjä yhteistoimintasopimuksia ei osata yhdistää strategiaan. Puolustusvoimien JOHA 2008:n ja siivilihallinnon uudistusten jälkeen strategian jalkautumisen ”punainen lanka” on hieman kadonnut, mutta se lienee jälleen löytyvässä.

Neljäntenä alatutkimuskysymyksenä oli, miten YETTS 2006 on jalkautunut henkilöstön osallistamisena ja miten henkilöstöä osallistetaan strategiaprosessiin. YETTS 2006 on puolustusvoimien henkilöstön keskuudessa jokseenkin tuntematon strategia, johon harva on perehtynyt. Strategia alkaa hämärtyä jo keskusvirastotasalta (Pääesikunta) alkaen. Melko hätkähdyttävää on, että useassa tapauksessa esimerkiksi joukko-osastojen esikunnissa palvelevat kokeneetkaan upseerit eivät tunteneet YETT-strategiaa tai edes tienneet sen olemassaolosta. Toisaalta strategian jalkautumattomuus ei ole asianomaisten vastuulla, vaan

sen syyt lienevät syvemmillä puolustusvoimien toimintakulttuurissa; strategioiden saatetaan ajatella jalkautuvan sotilaskäskyinä. Vaikka henkilöstö ei tarkemmin strategiaa tuntisikaan, niin henkilöstö toimii strategian hengen mukaisesti. YETTS:n osalta tämä korostuu, koska strategian keskeinen tehtävä tässä tapauksessa on yhteen sovittaa ministeriöiden varautumisvalmisteluja ja määrittää varautumisen painopistealueet.

Henkilöstön käsitykset strategioiden jalkauttamisesta puolustushallinnossa peilautuvat hyvin aiempien strategisen johtamisen tutkimusten tuloksiin. Henkilöstön strategiasitouttamisen osalta puolustushallinnossa ei toimita strategialähtöisen organisaation toimintaperiaatteiden mukaisesti. Puolustushallinnon organisaation suuren koon vuoksi tämä ei liene mahdollistakaan. Strategioiden jalkauttamisen nähtiin olevan esimiesten vastuulla ja strategian jalkautumista tehostaa strategian konkretisointi operatiivisessa toiminnassa. Kokonaisuutena henkilöstö kaivannee avoimempaa strategiakeskustelua ja henkilöstön nykyistä voimakkaampaa osallistamista strategiaprosessin eri vaiheissa. Strategiaviestinnässä lienee puolustusvoimissa tehostamisen tarvetta; työntekijöiden olisi vähintään syytä olla tietoisia strategioiden olemassaolosta. Onko kaikkia strategioita tarpeenkaan yrittää jalkauttaa, vai olisiko valittava yksi tärkeimmäksi arvioitu strategia, jonka jalkauttamiseen panostetaan koko organisaatiossa. Tulevassa puolustusvoimien rakennemuutoksessa mahdollisesti tapahtuva organisaation madaltuminen auttaneen strategioiden jalkauttamisessa.

Tämän tutkimuksen perusteella ei voida määritellä tasoa, jossa strategia todella jalkautuu. Yleisessä strategiatutkimuksessa on nähty, että organisaation keskijohdolla on jalkauttamisessa ratkaiseva rooli, mutta vaikuttaa siltä, että tämä näkemys ei sovellu puolustushallinnossa tehtävään strategiatyöhön. Toisaalta Strategy as Practise -viitekehys korostaa työntekijöiden merkitystä strategian jalkauttajina. Tämän tutkimuksen perusteella henkilöstö ei tietoisesti jalkauta strategiaa, vaikka työskenteleekin sen hengen mukaisesti. Todennäköisesti henkilöstö on kuullut puhuttavan YETT-kohteista tai yhteiskunnan elintärkeistä toiminnoista tiedostamatta välttämättä strategian olemassaoloa. Vaikka Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategiaa tai Yhteiskunnan turvallisuusstrategiaa ei voi pitää varsinaisina maineenhallintastrategioina, silti olisi syytä pohtia, mitä asiakokonaisuuksia strategioista olisi nostettava entistä selkeämmin jopa asevelvollisten koulutukseen.

*Strategian johtamisen* näkökulma ei kuulunut tutkimuksen ongelmanasetteluun, mutta tutkimusraportin kolmannessa luvussa kuvattiin sitä, miten YETTS:aa on laadittu, päivitetty ja arvioitu.

## 8.2 Luotettavuuden arviointi

Laadullisessa tutkimuksessa luotettavuus on monitahoinen käsite. Tutkimusongelmien osalta tässäkin tutkimuksessa on laadullisen tutkimuksen tapaan kalkkiviivoille saakka pohdittu ongelmien asettelua. Melko pitkään tutkimuksessa oltiin laadulliselle tutkimukselle joskus ominaiseen tapaan tilanteessa, jossa katsotaan ”mitä aineistosta ylipäänsä on irti saatavissa”. Tutkimusongelmien asettelussa päädyttiin kysymään, *miten* YETT-strategia on jalkautunut puolustushallinnossa. Koska tutkimuksesta muodostui luonteeltaan kartoittava täydennettynä kuvailevin osuuksin, on kysymyksenasettelu tältä osin perusteltu. Kartoittavalla tutkimusotteella on lisäksi tarkoituksenmukaista tutkia laajoja ja vähän tunnettuja ilmiöitä, kuten nyt kysymyksessä olikin. Kartoittava tutkimusote mahdollistaa joustavan ja laajankin tutkimusongelmien asettelun, mutta uhkana saattaa olla tutkimuksen ja tulosten pinnallisuus. Kuvailevaa aineistoa saatiin kuitenkin riittävästi. Tutkimuksessa toteutui tutkimusaineistoon ja osin metodologiaan kohdistuva triangulaatio. Aineistoa kerättiin useista lähteistä varioiduin tavoin.

YETTS:n osalta tutkimuksessa pyrittiin pääsemään kiinni YETTS-substanssiin - siihen, mitä asiakokonaisuuksia YETTS:sta olisi pitänyt jalkautua puolustushallinnossa, mutta tämä tuntui ajoittain vaikealta. Tätä korostaa se, että strategiassa on puolustushallinnolle suoranaisesti kuuluvia velvoitteita vain noin kolmen tekstisivun verran, mutta velvoitteet kattavatkin sitten koko puolustushallinnon tehtäväkentän. Toisaalta haastateltavien perehtyneisyys strategiaan vaihteli; ja haastatteluissa alkoivat korostua heille läheiset YETTS-aiheet, joista muiden viranomaisten tukeminen ja virka-avun antaminen nousivat toistuvasti esiin. Tutkimusraportin osalta pyrittiin myös toisaalta tasapainoon sekä strategiasubstanssin (mitä YETTS:sta on jalkautunut) että jalkautumisprosessin osalta (miten YETTS on jalkautunut).

Tutkimusmenetelmänä käytettiin aineistolähtöistä sisällönanalyysyä, joka osoittautui tutkimusaiheen, tutkimusongelmien ja tutkimukseen käytettävissä olleiden resurssien johdosta tarkoituksenmukaiseksi. Metodiat jouduttiin käyttämään joustavasti, koska raportoidut teemat eivät olleet tarkkarajaisia, ja teemojen välillä on vuorovaikutusta. Aineiston teemoittelua ja tarkempaa luokittelua olisi voitu jatkaa. Esimerkkinä aineiston teemoittelun haasteista



voidaan mainita häilyvät erot YETTS:n strategisten linjausten ja YETTS:n aiheuttamien konkreettisten toimenpiteiden välillä.

Nykyisin delfoi-menetelmä on verraten runsaasti Maanpuolustuskorkeakoulussa laadittavissa diplomitoissa käytetty tutkimusmenetelmä. Menetelmä perustuu harkiten valittuun asiantuntijapooliin, jota kierroksittain haastatteleamalla tutkimuksen tulokset kerta kerralta tarkentuvat. Haastateltujen lukumäärän vuoksi tutkimuksessa on delfoi-menetelmän piirteitä. Tutkimuksen luotettavuuden kehittämiseksi osalle haastatelluista tarjottiin mahdollisuus tutustua tutkimuksen käsikirjoitukseen hyvissä ajoin ennen tutkimuksen päättämistä ja tarkentaa omia haastattelulausuntojaan. Tosin vain muutama haastateltu käytti hyväkseen tämän mahdollisuuden.

Tutkimuksen lähdeaineisto on periaatteessa aina validia, mutta tutkijan tapa käyttää aineistoa ratkaisee luotettavuuden. Lähdeaineiston osalta voidaan pohtia lähdeaineiston laatua, kattavuutta ja lähdekriittistä käyttöä. Tutkimusta varten kartoitettiin ja hankittiin laaja lähdeaineisto, joka koostui kirjallisuudesta, tutkimuksista, asiakirjoista ja haastatteluista. Aineiston laajuuden vuoksi myös puhtaasti aineistolähtöistä metodologia jouduttiin soveltaen käyttämään myös tutkimusraportin dispositiossa. Aineiston analyysin periaatteena oli, että asiakirjoja analysoitiin tarkastellen ”mitä on jalkautunut” ja haastatteluja tarkastellen ”miten on jalkautunut”. Todennäköistä on, ettei esimerkiksi haastattelujen jatkaminen tai otoksen valinta muista vastaavista kohderyhmistä olisi muuttanut keskeisiä johtopäätöksiä. Haastattelut muodostivat tutkimuksen tärkeimmän lähderyhmän ja niitä suoritettiin huomattava määrä. Pelkkien asiakirjalähteiden perusteella tutkimusongelmia ei olisi kyetty ratkaisemaan.

Tutkimuksen teoreettinen osuus olisi voitu rakentaa myös yleisen strategiakirjallisuuden perusteella, jolloin aineistoon olisi voitu pureutua teoriaohjaavan tai teorialähtöisen sisällönanalyysin menetelmin. Tällöin tutkimuksen teoreettinen osuus ja empiirinen aineisto tuskin olisivat kohdanneet eikä lisäarvoa olisi saatu esimerkiksi Mintzbergin strategisen johtamisen koulukuntien esittelyllä, koska tässä ei pyritty teoreettisen mallin kehittelyyn esimerkiksi tapaustutkimukselle ominaisesti. Yleisenä ongelmana opinnäytetoissa on suhteettoman suuri teoreettinen osuus empirian kustannuksella, mitä nyt on pyritty välttämään.

Tutkimuksen kohdistuessa menneisiin tapahtumiin vaarana on tietynlainen jälkiviisaus - huovislaisittain viisauden imelin muoto. Tässä tapauksessa tutkija pyrki asemoimaan itsensä koko ajan ennakkokäsityksistä vapaana kohdestrategiaan nähden, vaikka luonnollisesti tiettyjä odotuksia tutkimustuloksien suunnasta olikin. Senkin vuoksi tässä tutkimusraportissa on päästetty puolustushallinnossa työskentelevät ihmiset ääneen. Tutkimuksen alkuvaiheessa tutkija myös epämääräisesti kuvitteli, että tällä tutkimuksella kyetään ratkaisemaan myös Yhteiskunnan turvallisuusstrategian jalkautumisen haasteet. Tutkimus voinee tarjota jonkin verran ratkaisuja tai vihjeitä strategian jalkauttamisen haasteisiin puolustushallinnon viitekehyksessä, vaikka siihen ei varsinaisesti pyritty.

Oliko YETTS 2006 sitten virheellisesti valittu tutkimuksen kohde - strategianhan on tarkoitus ohjata hallinnonalojen varautumisvalmisteluja kokonaisuudessaan puolustuksen viitekehyksessä eikä sen ehkä ole ollutkaan tarkoitus strategiana jalkautua puolustushallinnon organisaatiossa Puolustusministeriötä alemmas. Tutkimuksen tulokset viittaavat siihen, että YETTS oli tarkoitettu vähintään viestittäväksi myös kansalaisille ja siten myös puolustushallinnossa työskenteleville. Strategian viestintä puolustushallinnon henkilöstölle on jäänyt puolitiehen. Mikäli tutkimuksen kohdestrategiaksi olisi valittu jokin muu puolustusvoimien julkinen strategia - esimerkiksi Henkilöstöstrategia 2005 - se tuskin olisi muuttanut tämän tutkimuksen keskeisiä löydöksiä ja tuloksia. Ylimmän tason strategiat eivät välity organisaatiohierarkian alimmille tasoille strategioina.

### **8.3 Jatkotutkimusesitykset**

Tämä tutkimus avaa sekä kohdestrategiaan että strategiseen johtamiseen liittyviä jatkotutkimusmahdollisuuksia. Vuoden 2006 Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia alkaneen olla loppuun tutkittu, joten jatkotutkimus tulee kohdistaa tuoreeseen Yhteiskunnan turvallisuusstrategiaan. Olisi hyödyllistä tutkia sitä, miten strategia jalkautuu poikkihallinnollisesti - tässä tutkimuksessa keskityttiin vain puolustushallintoon, joka oli laaja kokonaisuus tutkittavaksi. Jatkotutkimuksella voidaan hakea vastauksia siihen, mille hallinnonalalle Yhteiskunnan turvallisuusstrategialla on suurin vaikuttavuus.

Strategisen johtamisen osalta tämä tutkimus osoittaa myös, ettei sille tai strategioiden jalkauttamiselle ole puolustushallinnossa virallisia määritelmiä. Nämä aiheet tarjoavat aiemmasta tutkimuksesta ja toimivista määrittelyistä huolimatta jatkotutkimusmahdollisuuksia perusteellisen käsiteanalyysin menetelmin. Olisi kuitenkin

pohdittava, onko määrittely tutkimuksen sijasta virallisen organisaation tehtävä. Huomioiden puolustushallinnon ja puolustusvoimien strategisen johtamisen sidonnaisuuden poliittiseen päätöksentekoon ja resurssien jakamiseen strategisen johtamisen kokonaiskäsitteen määrittely olisi mahdollista tehdä esimerkiksi kenttäohjesäännöstöä parhaillaan uudistettaessa. Strategioiden jalkauttamisen osalta olennaisempi jatkotutkimuskysymys lienee ”miten strategia jalkautetaan vaikuttavasti”, kuin se, mitä strategioiden jalkauttaminen lopulta tarkoittaa.

#### **8.4 Lopuksi**

Tutkimusprosessin kääntyessä loppusuoralle on syytä pohtia tutkimustulosten uutuusarvoa ja hyödynnettävyyttä. Tutkimus vahvisti useita käsityksiä puolustushallinnon strategisesta johtamisesta. Tutkimus fokusoitiin yhteen kohdestrategiaan, jolloin tutkimustuloksetkin on tarkasteltava niiden yleistettävyyden osalta tästä lähtökohdasta. Tutkijana olen tyytyväinen, mikäli tutkimusta voidaan hyödyntää yhteiskunnan kokonaisturvallisuutta ja puolustushallinnon viranomaisyhteistyön syventämistä koskevassa keskustelussa, joka tulevaisuudessa tuskin vähenee. Se jatkuu ainakin siltä osin, miten puolustushallinnon resursseja voidaan käyttää tehokkaasti sotaa alemmissa yhteiskunnan häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa muiden viranomaisten tukemiseksi. Puolustushallinnon strategisen johtamisen osalta olen tyytyväinen, mikäli tutkimustuloksia voidaan hyödyntää strategista johtamista ja erityisesti strategian jalkauttamista koskevissa tutkimushankkeissa.

## **LÄHTEET**

### **JULKAISEMATTOMAT LÄHTEET**

#### **Puolustusministeriön ja Turvallisuus- ja Puolustusasiain komitean asiakirjat (asiakirjan päiväyksen mukaisessa aikajärjestyksessä)**

Turvallisuus- ja Puolustusasiain komitean sihteeristön ak 564/8280/2005, FI.PLM.14077, 28.8.2006. YHTEISKUNNAN ELINTÄRKEIDEN TOIMINTOJEN TURVAAMISESTA (YETT) ANNETUN VALTIONEUVOSTON PERIAATEPÄÄTÖKSEN TARKISTAMINEN.

Turvallisuus- ja Puolustusasiain komitean sihteeristön ak n:otta, 2.10.2006. YETT 2006 - STRATEGIAN VALMISTUMISEEN LIITTYVÄ VIESTINTÄ.

Puolustusministeriön puolustuspoliittisen osaston ak 564/8280/2005, FI. PLM.16054, 16.1..2007. YETT-STRATEGIAN OHJAUSKIRJE; TYÖRYHMÄN ALOITUSKOKOUS.

Puolustusministeriön puolustuspoliittisen osaston ak 512/2010/2007, FI. PLM.20573, .12.2007. PUOLUSTUSMINISTERIÖN HALLINNONALAN TOIMINTA- JA TALOUSSUUNNITELMA 2009 - 2012 (TTS 2009 - 2012).

Puolustusministeriön ak 538/5020/2004, FI. PLM.20576, .1.2008. YHTEISKUNNAN ELINTÄRKEIDEN TOIMINTOJEN TURVAAMISEN STRATEGIAN TOIMEENPANO PUOLUSTUSMINISTERIÖN HALLINNONALALLA.

Puolustusministeriön puolustuspoliittisen osaston ak 1039/50.03.01/2008, FI. PLM.2008-332, 30.6.2008. YHTEISKUNNAN ELINTÄRKEIDEN TOIMINTOJEN TURVAAMISEN STRATEGIAN TOIMEENPANO PUOLUSTUSMINISTERIÖN HALLINNONALALLA - RAPORTOINTI.

Turvallisuus- ja Puolustusasiain komitean sihteeristön ak 1355/80.01.07/2008, FI.PLM.2009-49, 7.1.2009. YHTEISKUNNAN ELINTÄRKEIDEN TOIMINTOJEN TURVAAMISEN STRATEGIAN YHTEINEN SEURANTA.

Puolustusministeriön strateginen suunnitelma 2030. Viranomaiskäyttö. Puolustusministeri hyväksyi strategisen suunnitelman 27.1.2010.

#### **Puolustusvoimien asiakirjat (asiakirjan päiväyksen mukaisessa aikajärjestyksessä)**

Pääesikunnan operatiivisen osaston PAK luonnos 4.12.2001 VIRK. STRATEGINEN SUUNNITTELU PUOLUSTUSVOIMISSA.

Pääesikunnan operatiivisen osaston ak R1064/10.2/D/III/24.3.2005. PUOLUSTUSVOIMIEN OPERAATIOPÄÄLLIKÖN TEHTÄVÄT JA TOIMIVALTUUDET.

Pääesikunnan operatiivisen osaston ak AD20825/9.8.2007. PÄÄESIKUNNAN OPERATIIVISEN OSASTON TULOSRAPORTTI 2007.

Pääesikunnan suunnitteluosaston ak AE363/14.1.2008. PUOLUSTUSVOIMIEN MUILLE VIRANOMAISILLE ANTAMAN TUEN SUUNNITTELU VUONNA 2008-2009.

Länsi-Suomen Sotilasläänin Esikunnan operatiivisen osaston ak ME9891/TL4/ .3.2008. YHTEISTOIMINTASOPIMUS LÄNSI-SUOMEN LÄÄNINHALLITUKSEN JA LÄNSI-SUOMEN SOTILASLÄÄNIN ESIKUNNAN VÄLILLÄ.

Pääesikunnan kanslian ak AE15831/2.9.2008 PÄÄESIKUNNAN PÄÄLLIKÖN LINJAUKSET (TOSU 2009 - 2013).

Suomenlahden meripuolustusalueen ak DE10737/10.10.2008. YETT-HARJOITUS ”SIRKKA” ISOSAARESSA JA VALLISAARESSA.

Pääesikunnan operatiivisen osaston ak AE22880/13.11.2008. TIMANTTITEKO-PALKINTO.

Pääesikunnan operatiivisen osaston ak AE248111/2.12.2008 PUOLUSTUSVOIMIEN SUUNNITELMA LAAJAMITTAISESTA TUESTA VIRANOMAISILLE.

Maavoimien esikunnan suunnitteluosaston ak ME40515/8.12.2008 MAAVOIMIEN ESIKUNNAN TOIMINTAKÄSKY 2009.

Pääesikunnan operatiivisen osaston ak AE26183/17.12.2008 HALLITUKSEN VUODEN 2008 TOIMENPIDEKERTOMUKSEN VALMISTELU PÄÄESIKUNNASSA\_OPERATIIVISEN OSASTON OSUUS.

Pääesikunnan suunnitteluosaston ak PVOPO D 3.7: PUOLUSTUSVOIMIEN TUKI MUILLE VIRANOMAISILLE (1.3.2009).

Pohjois-Suomen Sotilasläänin Esikunnan henkilöstöosaston ak MF29798/4.9.2009. LAPIN ENERGIASTRATEGIA.

Pääesikunnan suunnitteluosaston ak AF22588/26.10.2009. PUOLUSTUSVOIMIEN OSALLISTUMINEN YETT-STRATEGIAN TARKISTUKSEEN.

Pääesikunnan logistiikkaosaston ak AF18642/10.11.2009. YETT-TEHTÄVÄ SOTLK:LLE TUKEA SAIRAAHOITOPPIREJÄ A(H1N1)B-INFLUENSASSA.

Maanpuolustuskorkeakoulun Maanpuolustuskurssien ak AF25774/4.12.2009. YLEMMÄN JOHDON KURSSI 20.

Pääesikunnan kanslian ak AG6735/28.5.2010. PÄÄESIKUNTA JA SEN ALAISET SOTILASLAITOKSET JA MUUT HALLINTOYKSIKÖT - TULOSYKSIKÖN TOIMINTASUUNNITELMAN 2011-2015 VALMISTELU.

Ilmavoimien Esikunnan operatiivisen osaston ak CG13807/13.8.2010. ILMAVOIMIEN KUVAUSTUKI METSÄTUHOJEN ARVIOINTIIN.

Puolustusvoimien normitietokannan ak HG1677/22.10.2010. MAANPUOLUSTUSOPETUKSEN NEUVOTTELUKUNNAN OHJE.

Pääesikunnan suunnitteluosaston ak AG22630/22.10.2010 PÄÄESIKUNNAN LAUSUNTO YETT-STRATEGIALUONNOKSEEN.

Pääesikunnan suunnitteluosaston ak AG26352/17.12.2010. PUOLUSTUSVOIMIEN OSUUDET HALLITUKSEN VUODEN 2010 TOIMENPIDEKERTOMUKSEEN.

Maanpuolustuskorkeakoulun Maanpuolustuskurssien ak AH11723/26.5.2011. YLEMMÄN JOHDON KURSSI N:O 21.

## **Opinnäytteet**

Munkki, Anssi: Merivoimat ja viranomaisten tukeminen 2030. Maanpuolustuskorkeakoulun yleisesikuntaupseerikurssin diplomityö Y2510, 2009.

Raitasalo, Jyri: Kansainvälisen turvallisuusympäristön muutoksen Suomen puolustusjärjestelmän kehittämiseksi aiheuttamat haasteet kylmän sodan jälkeisellä ajalla. Maanpuolustuskorkeakoulun yleisesikuntaupseerikurssin diplomityö Y2479, 2007.

Tapanainen, Kari: Strategisen johtamisen ja TRSS-prosessin rajapinta ja sen haasteet. Maanpuolustuskorkeakoulun esiupseerikurssin tutkielma E3868, 2008.

Villikari, Mikko: Puolustusvoimien turvallisuustoiminnan strategian toteutuminen merivoimissa. Maanpuolustuskorkeakoulun yleisesikuntaupseerikurssin diplomityö Y2484, 2007.

Virta, Jami: Strategiat diskurssianalyttisesti tarkasteltuna - tapaus yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia. Maanpuolustuskorkeakoulun esiupseerikurssin tutkielma E3960, 2009.

Ylimartimo, Jussi: Pitkän tähtäyksen suunnittelusta strategiseen suunnitteluun puolustusvoimissa. Maanpuolustuskorkeakoulun esiupseerikurssin tutkielma E4060, 2010.

## **Ohjesäännöt**

Kenttäohjesääntö, yleinen osa (KOYL). Puolustusjärjestelmän toiminnan perusteet. Edita, Helsinki 2007.

## **Haastattelut ja tiedonannot (haastateltavien virkatehtävistä on mainittu tämän tutkimuksen kannalta olennaisimmat)**

Aalto, Mika: s. 1961, KTM. Tiedonanto sähköpostitse 20.10.2010. Tekijän hallussa.

Astrén, Torsti: s. 1968, everstiluutnantti. Apulaisjohtaja Valtakunnallisilla Maanpuolustuskursseilla Maanpuolustuskorkeakoulussa. Tiedonanto sähköpostitse 28.6.2011. Tekijän hallussa.

Cederberg, Aapo: s. 1957, eversti. Turvallisuus- ja puolustusasiain komitean pääsihteeri Puolustusministeriössä. Haastattelu 18.9.2009. Muistiinpanot tekijän hallussa. Suullinen tiedonanto 16.8.2010.

Herranen, Hannu: s. 1950, kenraaliluutnantti res. Apulaisosastopäällikkö Pääesikunnan operatiivisessa osastossa vuosina 1998-2000, vanhempi osastoesiupseeri Puolustusministeriössä vuosina 2001-2002, kansallisen puolustuspolitiikan yksikön johtaja Puolustusministeriössä vuonna 2003, Puolustusvoimien apulaishenkilöstöpäällikkö vuosina 2004-2006 ja Puolustusvoimien henkilöstöpäällikkö vuosina 2006-2009. Tiedonanto sähköpostitse 8.2.2010. Tekijän hallussa.

Honkamaa, Sakari: s. 1956, prikaatikenraali. Puolustusneuvoston yleissihteerin apulainen vuosina 1997-1999 ja strategisen suunnittelusektorin johtaja Pääesikunnassa vuosina 2001-2005. Komentopäällikkö Pääesikunnassa vuodesta 2010. Haastattelu 17.2.2010. Nauhoite tekijän hallussa.

Hyvärinen, Pertti: s. 1959, eversti. Palvellut Turvallisuus- ja puolustusasiain komitean pääsihteerinä Puolustusministeriössä ja Puolustusvoimien johtamisjärjestelmakeskuksen johtajana. Tiedonanto puhelimitse 29.4.2011.

Hyötyläinen, Tapani: s. 1957, eversti. Vanhempi osastoesiupseeri Puolustusministeriössä. Tiedonannot sähköpostitse 24.9.2009 ja 3.1.2011. Tekijän hallussa. Puhelintieto 26.4.2011.

Joukko-osaston esikuntapäällikön suullinen tiedonanto tekijälle 8.11.2010.

Jäämeri, Kim: s. 1964, eversti. Maanpuolustuskurssien johtaja Maanpuolustuskorkeakoulussa 2007 - 2010. Satakunnan Lennoston komentaja vuodesta 2011. Tiedonanto sähköpostitse 27.9.2010. Tekijän hallussa.

Kaskeala, Juhani: s. 1946, amiraali res. Puolustuspoliittisen osaston päällikkö Puolustusministeriössä vuosina 1998-2001 ja Puolustusvoimain komentaja vuosina 2001-2009. Haastattelu 28.1.2010. Nauhoite tekijän hallussa.

Koli, Markku: s. 1953, kenraaliluutnantti. Sektorijohtaja Pääesikunnan operatiivisessa osastossa vuosina 1997-2001, Pääesikunnan johtamisjärjestelmäosaston päällikkö vuosina 2002-2004, Puolustusvoimien valmiuspäällikkö vuonna 2005, Puolustusvoimien operaatiopäällikkö vuosina 2005-2009 ja Pääesikunnan päällikkö vuodesta 2009. Haastattelu 28.1.2010. Nauhoite tekijän hallussa.

Krogars, Marco: s. 1963, komentaja evp, hallintotieteen tohtori. Palvellut puolustusvoimissa yleisesikuntaupseerin tehtävissä ja ylijohantajana Puolustusministeriössä. Puhelinhaastattelu 24.9.2009. Muistiinpanot tekijän hallussa.

Kuivalainen, Antti: Päälystöliiton puheenjohtaja vuodesta 2005. Haastattelu 18.4.2011. Muistiinpanot tekijän hallussa.

Mantere, Saku: kauppatieteen tohtori, professori. Keskustelu 6.10.2010. Muistiinpanot tekijän hallussa.

Mustonen, Terho: s. 1959, everstiluutnantti. Pirkanmaan aluetoimiston päällikkö Länsi-Suomen Sotilasläänin esikunnassa. Tiedonanto PVAH-sanomana 29.9.2010. Tekijän hallussa.

Peltonen, Mika: s. 1956, kenraalimajuri [kenraaliluutnantti 4.6.2011]. Maavoimien esikuntapäällikkö vuonna 2008, Puolustusvoimien suunnittelupäällikkö vuosina 2008-2010 ja Puolustusvoimien operaatiopäällikkö vuodesta 2011. Haastattelu 26.1.2011. Nauhoite tekijän hallussa.

Puukka, Ilkka: s. 1938, eversti evp, valtiotieteen tohtori, puolustusasiainneuvos, eläkkeellä. Palvellut puolustusvoimissa yleisesikuntaupseerin tehtävissä ja ylijohtajana Puolustusministeriössä. Tiedonanto sähköpostitse 4.10.2009. Tekijän hallussa. Puhelinhaastattelu 29.4.2011. Muistiinpanot tekijän hallussa.

Rannikko, Kari-Pekka: s. 1960, eversti. Vanhempi osastoesiupseeri Puolustusministeriössä. Haastattelu 16.12.2010. Nauhoite tekijän hallussa.

Sillanpää, Antti: TkT. Erikoistutkija Maanpuolustuskorkeakoulun Strategian laitoksella. Keskustelu ja tiedonanto 10.9.2010. Muistiinpanot tekijän hallussa.

Sonninen, Jukka: s. 1960, eversti. Palvellut Valtioneuvoston turvallisuuspäällikkönä sekä vanhempana osastoesiupseerina ja apulaisosastopäällikkönä Pääesikunnan suunnitteluosastossa. Haastattelu 28.1.2011. Nauhoite tekijän hallussa.

Takanen, Kari: s. 1957, lippueamiraali. Saaristomeren Meripuolustusalueen komentaja vuosina 2006-2008, Puolustusvoimien valmiuspäällikkö vuosina 2008-2010 ja Puolustusvoimien suunnittelupäällikkö vuodesta 2011. Haastattelu 27.1.2011. Nauhoite tekijän hallussa.

Teemahaastattelu 4.1.2011 (aluetoimiston päällikkö).

Teemahaastattelu 4.1.2011 (ilmavoimat).

Teemahaastattelu 7.1.2011 (ilmavoimat).

Teemahaastattelu 7.1.2011 (sotilasläänin esikunnan operatiivisen osaston päällikkö).

Teemahaastattelu 11.1.2011 (sotilasläänin esikunnan operatiivisen osaston päällikkö).

Teemahaastattelu 21.1.2011 (joukko-osaston valmiuspäällikkö).

Teemahaastattelu 24.1.2011 (sotilasläänin esikunnan operatiivisen osaston päällikkö).

Teemahaastattelu 24.1.2011 (aluetoimiston päällikkö)

Teemahaastattelu 20.4.2011 (merivoimat).

Teemahaastattelu 2.5.2011 ja tarkennukset 1.7.2011 (aluetoimiston päällikkö).

Teemahaastattelu 2.5.2011 (joukko-osaston henkilöstöpäällikkö).

Teemahaastattelu 2.5.2011 (joukko-osaston esikunnan apulaisosastopäällikkö).

Teemahaastattelu 3.5.2011 (joukkoyksikön komentaja).

Teemahaastattelu 4.5.2011 (yksikön päällikkö).

Teemahaastattelu 5.5.2011 (yksikön päällikkö).

Teemahaastattelu 5.5.2011 (joukko-osaston esikuntapäällikkö).

Teemahaastattelu 6.5.2011 (yksikön päällikkö).

Teemahaastattelu 10.5.2011 (joukko-osaston komentaja).

Teemahaastattelu 9.6.2011 (sotilasläänin esikunnan operatiivisen osaston osastoesiupseeri).

Teemahaastattelu 28.6.2011 (maavoimat).

Toveri, Pekka: s. 1961, eversti. Vanhempi osastoesiupseeri Pääesikunnan suunnitteluosastossa vuoteen 2010 sekä Panssariprikaatin komentaja vuodesta 2011. Tiedonanto sähköpostitse 1.10.2010. Tekijän hallussa. Tiedonanto puhelimitse 29.4.2011.

Ylitalo, Tero: s. 1968, everstiluutnantti. Turvallisuus- ja puolustusasiain komitean yleissihteeri Puolustusministeriössä. Tiedonanto sähköpostitse 19.8.2010. Tekijän hallussa.

## **Muut julkaisemattomat lähteet**

Hallbergin raportin merkitys puolustusvoimille. Tekijän hallussa oleva päiväämätön ja allekirjoittamaton tiivistelmä.

Halonen, Kari: Suomalainen sotilasjohtaminen - Puolustusvoimien operatiivinen johtaminen 1980 - 2008. Maanpuolustuskorkeakoulu, Johtamisen ja sotilaspedagogiikan laitos, 2010.

Helsingin kaupungin pelastuslaitoksen ak 27.8.2009. YETT-HARJOITUS ”TAIMI” 8. - 9.9.2009.

Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen strategia 2015 (luonnos).

Perustelumistio Pääesikunnan ja Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen välille solmittavasta kumppanuussopimusesityksestä.

Pitkänen Petri: Rauhan ajan johtamisopit puolustusvoimissa 1980 - 2008. Maanpuolustuskorkeakoulu, Johtamisen ja sotilaspedagogiikan laitos, 2010.

Strategisen johtamisen soveltuminen julkishallintoon. Maanpuolustuskorkeakoulu, Johtamisen ja sotilaspedagogiikan laitoksen strategisen johtamisen tutkimushankkeen taustatutkimuspaperi. Tekijän hallussa.

Strategisen johtamisen tutkimushankkeen loppuraportti. Maanpuolustuskorkeakoulu, Johtamisen ja sotilaspedagogiikan laitos. Ilman johdanto -lukua oleva tekijän hallussa oleva versio.

## **JULKAISTUT LÄHTEET**

### **Tutkimukset ja opinnäytteet**

Aaltonen, Petri: Adoption of Strategic Goals. Exploring the Success of Strategy Implementation through Organizational Activities. Akateeminen väitöskirja. Helsinki University of Technology. Monikko Oy, Helsinki 2007.

Huhtinen, Aki-Mauri (toim.): Länsimaisen yhteiskunnan kriisinsietokyky 2020. Taistelun kuvat 2020 1. vaiheen taustatutkimus. Maanpuolustuskorkeakoulu, Johtamisen laitos, Julkaisusarja 2, Artikkelikokoelmat n:o 7. Edita, Helsinki 2002.

Huovinen, Leena: Ruotsin, Norjan ja Tanskan kriisivalmiusjärjestelyt ja niiden kehittyminen 2000-luvulla sekä pohjoismaisten mallien vertailu. Puolustusministeriö, Kirjapaino Keili Oy, Helsinki 2009.

Huttunen, Mika ja Metteri, Jussi (toim.): Ajatuksia operaatiotaidon ja taktiikan laadullisesta tutkimuksesta. Maanpuolustuskorkeakoulu, Taktiikan Laitos, Julkaisusarja 2, n:o 1/2008. Edita, Helsinki 2008.

Kangaste, Misa: Puolustusvoimien organisaatioiden valmiudet ja rajoitukset Balanced Scorecardin hyödyntämiseen. Maanpuolustuskorkeakoulu, Johtamisen laitos, Julkaisusarja 1, Tutkimuksia n:o 23, Helsinki 2002.

Karila, Antti: Tuloksellisuuden haaste. Puolustushallinnon yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet päämies-agentti -teorian näkökulmasta. Puolustusministeriö 2009.



Kerttunen, Mika: Kuinka sota voitetaan. Sotilasstrategiasta ja sen tutkimisesta. Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian laitos, Julkaisusarja 2, Tutkimuslustoista n:o 45. Edita, Helsinki 2010.

Laaksonen, Marko: Luottamus hyvä, valvonta paras? Puolustusvoimien organisaatiokulttuuri kumppanuushaasteen edessä. Maanpuolustuskorkeakoulu, Johtamisen laitos, Julkaisusarja 1, Tutkimuksia n:o 28, Helsinki 2004.

Laaksonen, Marko: Merkillinen strategia. Puolustushallinnon strategian semioottinen tarkastelu. Maanpuolustuskorkeakoulu, Johtamisen ja sotilaspedagogiikan laitos, Julkaisusarja 1. Tutkimuksia n:o 1. Edita, Helsinki 2009.

Puukka, Ilkka: Valtapelit hallinnossa. Tapaustutkimus sotilaskulttuurin puolustuksesta puolustushallinnon uudistamisessa. Kustannus OY Suomen Mies. Tampere 2005.

Tiili, Minna: Ministers as strategic political leaders? Strategic political steering after NPM reforms in Finland. Acta politica 34. Department of Political Science University of Helsinki. Helsinki University Print. Helsinki 2008.

Valtonen, Vesa: Turvallisuustoimijoiden yhteistyö operatiivis-taktisesta näkökulmasta. Maanpuolustuskorkeakoulu, Taktiikan laitos, Julkaisusarja 1, n:o 3/2010. Edita, Helsinki 2010.

Virta, Jami: Johtamisen laitoksen tutkimusohje. Maanpuolustuskorkeakoulu, Johtamisen laitos, Julkaisusarja 1, Tutkimuksia n:o 36. Edita, Helsinki.

## **Kirjallisuus**

Eskola, Jari ja Suoranta, Juha: Johdatus laadulliseen tutkimukseen. 8. painos, Vastapaino, Tampere 2008.

Juuti, Pauli ja Luoma, Mikko: Strateginen johtaminen - miten vastata kompleksisen ja postmodernin ajan haasteisiin. Otava, Keuruu 2009.

Kaplan, Robert ja Norton, David: Strategialähtöinen organisaatio, Talentum Media Oy, Jyväskylä 2002.

Kaplan, Robert ja Norton, David: The Balanced scorecard. Translating strategy into action. Harvard Business School Press, Boston 1996.

Kokonaismaanpuolustuksen yhteensovittamisen strategia. Puolustusministeriö, Kirjapaino Keili Oy, Helsinki 2007.

Koltola, Eeva; Westling, Jouni ja Huhtinen Aki-Mauri (toim.): Strategia käytäntönä - Johdatus jalkautuksen tutkimukseen. Maanpuolustuskorkeakoulu, Johtamisen ja sotilaspedagogiikan laitos, Julkaisusarja 3/2010, Edita, Helsinki 2010.

Kosonen, Mikko ja Doz, Yves: Nopea strategia. Talentum Media Oy, Jyväskylä 2008.

Krogars; Marco: Sotilasorganisaatio muutoksessa. Maanpuolustuskorkeakoulu, Johtamisen laitos, Julkaisusarja 1, Tutkimuksia n:o 7, Helsinki 1998.

Krogars, Marco ja Ojala, Jukka (toim.): Strateginen johtaminen sotilasorganisaatiossa, Maanpuolustuskorkeakoulu, Johtamisen laitos, Julkaisusarja 2, Artikkelikokoelmat n:o 1 Helsinki 1999.

Krogars, Marco: Muutoksen suunta. Näkökulmia puolustushallinnon strategisen johtamisen ajankohtaisiin haasteisiin. Maanpuolustuskorkeakoulu, Johtamisen laitos, Julkaisusarja 2, Artikkelikokoelmat n:o 5, Helsinki 2000.

Mintzberg, Henry; Ahlstrand, Bruce ja Lampel, Joseph: The Strategy safari, Bookcraft Ltd, Midsomer Norton, 1998.

Pitkä sähkökatko ja yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaaminen. Puolustusministeriö, Painoyhtymä, Porvoo 2009.

Puolustusministeriön strategisen suunnittelun käsikirja. Puolustusministeriö, Kirjapaino Keili Oy, Helsinki 2007.

Puolustusvoimien Henkilöstöstrategia 2005 (Hestra), Edita Prima Oy, Helsinki 2005.

Räsänen, Hannu (toim.) Strateginen ajattelu puolustushallinnossa - näkökulmia uusiin uhkiin ja kokonaisturvallisuuden käsitteeseen. Maanpuolustuskorkeakoulu, Johtamisen laitos, Julkaisusarja 2, Artikkelikokoelmat n:o 6, Helsinki 2001.

Räsänen, Hannu (toim.) Strateginen osaaminen puolustushallinnossa - näkökulmia strategisen osaamisen käsitteeseen, tasoon ja tarpeeseen. Maanpuolustuskorkeakoulu, Johtamisen laitos, Julkaisusarja 2, Artikkelikokoelmat n:o 10, Helsinki 2003.

Seeck, Hannele: Johtamisopit Suomessa - taylorismista innovaatioteorioihin, Gaudeamus, Helsinki 2008.

Silen, Timo: Johtamisen ja strategisen ajattelun näkökulmia. Yliopistopaino, Helsinki 2006.

Terho, Sampo (toim.): Strategian jäljillä. Maanpuolustuskorkeakoulu, Johtamisen ja sotilaspedagogiikan laitos, Julkaisusarja 2, Artikkelikokoelmat n:o 1, Edita, Helsinki 2009.

Tilander, Heikki; Haapala, Juhani; Partanen, Tapio; Kotro, Arto (toimituskunta): Sotakorkeakoulu suomalaisen sotataidon kehittäjänä. Maanpuolustuskorkeakoulun Perinneyhdistys ry, Juva 2009.

Tuomi, Jouni ja Sarajärvi, Anneli: Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Tammi, Jyväskylä 2009.

Tuomi, Lauri ja Sumkin, Tuula: Strategia arjessa - oivalluksia organisaation uudistajille. WS Bookwell Oy, Porvoo 2010.

Turvallisesti tulevaisuuteen - Puolustusministeriön strategia 2025. Puolustusministeriö, Kirjapaino Keili Oy, Helsinki 2006.

Valtioneuvoston periaatepäätös yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisesta 23.11.2006.

Varautuminen ja kokonaisturvallisuus. Komiteamietintö, Valtioneuvoston kanslia, Yliopistopaino, Helsinki 2010.

Varautuminen yhteiskunnan häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin. Puolustusneuvosto. Edita, Helsinki 1999.

YETT-strategian arviointi 30.6.2009. Arvioijana Gaia Group Oy.

Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategian arviointi 2005. Arvioijana Net Effect Oy. Puolustusministeriö, Helsinki 2005.

Yhteiskunnan turvallisuusstrategia. Valtioneuvoston periaatepäätös 16.12.2010.

## **Artikkelit**

Huhtinen, Aki-Mauri: Miksi strategia ei jalkaudu? Toimimmeko liian nopeasti?

Hyvärinen, Pertti: YETT-strategian jalkauttaminen. Maanpuolustus n:o 82.

Iivonen, Jyrki: Kokonaisturvallisuuden malli on harvinainen luottamuspääoma, jota ei pidä hukata. Korkeimman hallinto-oikeuden presidentin Pekka Hallbergin haastattelu. Maanpuolustus n:o 94.

Ilkko, Mikko: Viestintä on strategisen johtamisen väline. Puolustusvoimien entisen viestintäpäällikön Ossi Kervisen haastattelu. Ruotuväki 1/2011.

Nurmi, Veli-Pekka: Onnettomuustutkinta ja yhteiskunnan elintärkeät toiminnot. Maanpuolustus n:o 94.

Puheloinen, Ari: Puolustusvoimain komentajan puhe 195. Maanpuolustuskurssin avajaisissa 18.11.2010. Maanpuolustus n:o 95.

Puheloinen, Ari: Puolustusvoimain komentajan tervehdys 196. Maanpuolustuskurssin avajaisissa 24.1.2011. Maanpuolustus n:o 95.

Salmi, Kari: Puolustusvoimien johtamisjärjestelmäpäällikön tervehdys. Ilmatorjunta 4/2010.

Österlund, Bo: Turvallisuuden hallinnasta ja varautumisesta kuntatasolla. Sotilasaikakauslehti 11/2010.

## **Muut lähteet**

Hyvärinen, Pertti: Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia. Esitelmä Kaartin korttelin johtoryhmässä 11.12.2006.

Kääriäinen, Seppo: puhe YETT-strategian julkistamistilaisuudessa 23.11.2006.

Laaksonen, Marko: Luento Yleisesikuntaupseerikurssi 54:lle Santahaminassa 8.12.2008.

Mustonen, Terho: Puhe Pirkanmaan maanpuolustusjuhlassa 28.3.2008.

Piispanen, Matti: Luento Yleisesikuntaupseerikurssi 55:lle Santahaminassa 30.8.2010.

Strategioiden jalkauttaminen puolustusvoimien hallinnon muutoksessa. Maanpuolustuksen tieteellisen neuvottelukunnan tiivistelmäraportti 2010/783.

Teema-analyysin vaiheita. <http://www.xip.fi/tutkija/0503b.htm>. Luettu 20.6.2011.

Uutta kartoittava tutkimus. <http://www2.uiah.fi/projekti/metodi/077.htm#explor>. Luettu 26.7.2011.

Westling, Jouni: Esitelmä MATINE:n tutkimusseminaarissa 19.11.2009.

