

MAANPUOLUSTUSKORKEAKOULU

**SUOMEN KOKONAISVALTAISEN KRIISINHALLINNAN YHTEISKUNNALLINEN
VAIKUTTAVUUS**

Esiupseerikurssin tutkielma

Kapteeni
Jari Hyvönen

Esiupseerikurssi 64
Maasotalinja

Huhtikuu 2012

MAANPUOLUSTUSKORKEAKOULU

Kurssi	Linja
Esiupseerikurssi 64	Maasotalinja
Tekijä	
Kapteeni Jari Hyvönen	
Tutkielman nimi	
SUOMEN KOKONAISVALTAISEN KRIISINHALLINNAN YHTEISKUNNALLI- NEN VAIKUTTAUVUUS	
Oppiaine, johon työ liittyy	Säilytyspaikka
Strategia	Kurssikirjasto (MPKK:n kirjasto)
Aika huhtikuu 2012	Tekstisivuja 38 Liitesivuja 3
TIIVISTELMÄ	
<p>Tutkimuksessa tarkastellaan laadullisen tutkimuksen keinoin miten Suomi toteuttaa kokonaisvaltaista kriisinhallintaa Afganistanissa ja millaista yhteiskunnallista vaikuttavuutta kriisinhallinnalla pyritään saavuttamaan. Tutkimuksessa analysoidaan Suomen Afganistanpolitiikalle asetettuja tavoitteita ja niiden toteutumista. Tutkimuksen päämääränä on kehittää kokonaisvaltaiseen kriisinhallinnan vaikuttavuuteen liittyvää diskurssia. Tutkimusongelmana on: ”<i>Kuinka Suomen kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan vaikuttavuutta voidaan lisätä?</i>”</p> <p>Tutkimuksen teoreettinen viitekehys muodostuu kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan ja yhteiskunnallisen vaikuttavuuden käsitteistä. Tutkimuksen empiirinen aineisto koostuu kriisinhallinnan asiantuntijoille suunnatun puolistrukturoidun kyselyn vastauksina saaduista näkemyksistä, valtionhallinnon virallisista asiakirjoista ja julkaisuista sekä eri organisaatioiden internetsivuilta kerätyistä tiedoista. Aineiston analyysimenetelmänä tutkimuksessa käytettiin teoriasidonnaista sisällönanalyysia.</p> <p>Tutkimuksen tulosten perusteella voidaan todeta, että Suomen kriisinhallinnan kokonaisvaltaisuus toteutuu vain poliittisella ja strategisella tasolla poliittisina linjauksina ja resurssien jakona. Taktisen tason toiminta operaatioalueella jää kunkin sektorin itsenäisesti hoidettavaksi. Suomen kriisinhallinnan kokonaisuuden yhteiskunnallisen vaikuttavuuden arvioimiseen ei toistaiseksi ole määritettyä menettelyä. Toiminnan päämäärä ja tavoitteet kaipaavat selkeämpää ja ymmärrettävämpää määrittelyä, jossa olisi huomioitava toiminnan Suomea yhteiskuntana hyödyttävä vaikutus.</p> <p>Parhaiten vaikuttavuutta voitaisiin lisätä muuttamalla Suomen tapaa toteuttaa kokonaisvaltaista kriisinhallintaa. Muutoksen tulisi tapahtua niin strategisella tasolla toiminnan suunnittelussa kuin operatiivisella ja taktisella tasolla toteutuksessa. Toiminnan perusajatuksena tulisi olla yhteiskunnan turvallisuusstrategian määrittämiin uhkamalleihin varautuminen. Kansainvälistä kriisinhallintaa voidaan käyttää joustavasti kansallisten suorituskykyjen harjoittamiseen, mikä samalla lisäisi Suomen toiminnan vaikuttavuutta itse kriisialueella. Muutos ei heikentäisi mahdollisuuksia saavuttaa vähintään nykyistä ulkoisen vaikuttavuuden tasoa.</p>	
AVAINSANAT	
Kriisinhallinta, kokonaisvaltainen lähestymistapa, comprehensive approach, whole of government approach, yhteiskunnallinen vaikuttavuus, toiminnallinen tuloksellisuus	

SUOMEN KOKONAISSVALTAISEN KRIISINHALLINNAN YHTEISKUNNALLINEN VAIKUTTAVUUS

SISÄLLYSLUETTELO

1	JOHDANTO.....	1
1.1	TUTKIMUSONGELMA, TAVOITTEET JA RAJAUKSET	4
1.2	TUTKIMUSMENETELMÄT	6
1.3	KÄSITTEIDEN MÄÄRITTELY	8
1.3.1	KOKONAISSVALTAINEN KRIISINHALLINTA	8
1.3.2	YHTEISKUNNALLINEN VAIKUTTAVUUS.....	13
2	SUOMI JA KOKONAISSVALTAISEN KRIISINHALLINNAN NYKYTILANNE - TAPAUSESIMERKKI AFGANISTAN	16
2.1	MITÄ ON SUOMEN KOKONAISSVALTAINEN KRIISINHALLINTA AFGANISTANIN VAKAUTTAMISEKSI JA JÄLLEENRAKENTAMISEKSI?	16
2.2	KOKONAISSVALTAINEN KRIISINHALLINTA YHTEISTYÖN NÄKÖKULMASTA	20
2.3	HAJAUTETUSTA TOIMINNASTA KOHDENNETTUUN VAIKUTUKSEEN?	23
2.4	YHTEENVETO	24
3	SUOMI, AFGANISTAN JA TOIMINNAN YHTEISKUNNALLINEN VAIKUTTAVUUS	25
3.1	MITEN SUOMI HYÖTYY JA MITEN SE VOISI HYÖTYÄ AFGANISTANIN TUKEMISESTA?	25
3.2	SUOMEN TOIMINNAN PÄÄMÄÄRÄ JA TAVOITTEET YHTEISKUNNALLISEN VAIKUTTAVUUDEN NÄKÖKULMASTA	27
3.3	YHTEENVETO	29
4	MAHDOLLISUUDET KOKONAISSVALTAISEN KRIISINHALLINNAN YHTEISKUNNALLISEN VAIKUTTAVUUDEN LISÄÄMISEKSI	32
5	POHDINTA.....	36
5.1	TUTKIMUKSEN LUOTETTAVUUS	36
5.2	TUTKIMUKSEN KRITIIKKI.....	37
5.3	JATKOTUTKIMUS	38

LÄHTEET

LIITTEET

SUOMEN KOKONAISSVALTAISEN KRIISINHALLINNAN YHTEISKUNNALLINEN VAIKUTTAVUUS

1 JOHDANTO

”Suomen ulkopoliitiikan tavoitteena on kansainvälisen vakauden, turvallisuuden, rauhan, oikeudenmukaisuuden ja kestävä kehityksen vahvistaminen sekä oikeusvaltion, demokratian ja ihmisoikeuksien edistäminen”¹. Ulkopoliitiikan tavoitteet pyritään saavuttamaan monin eri keinoin. Yksi ulkopoliitiikan toteuttamisen väline on osallistuminen kansainväliseen kriisinhallintaan. Ulkopoliitiikan harjoittamisen lisäksi osallistuminen kansainväliseen kriisinhallintaan vahvistaa kansallista puolustuskykyä².

Pääministeri Kataisen hallitusohjelmassa painotetaan kriisinhallinnan kokonaisuutta ja toiminnan vaikuttavuuden parantamista. ”Hallitus edistää kokonaisuutta lähestymistapaa, jossa kehitysyhteistyö, humanitääri-apu, diplomatia sekä sotilaallinen ja siviilikriisinhallinta toimivat saumattomasti yhdessä [...] Kokonaisuutta edistävien kriisinhallinnan hengessä kehitysyhteistyövaroja voidaan lisätä laajan turvallisuuden edistämiseksi niille alueille, joissa Suomi tukee rauhanvälitys-, rauhanturvaamis- ja kriisinhallintatehtäviä [...] Suomi jatkaa kiireelliseen tarpeeseen perustuvan humanitäärisen avun antamista YK:n ja muiden humanitääristen toimijoiden kautta kriisien ja katastrofien uhreille. Apu linkitetään hyvin suunniteltuun jälleenrakennus- ja kehitysyhteistyöhön”³. Tulkittaessa hallitusohjelman linjauksia voidaan kokonaisuutta edistävien kriisinhallinnan sijaan puhua Suomen osallistumisesta hauraan tai hajonneen valtion yhteiskunnan rakentamiseen (nation-building). Tämän tutkimuksen kannalta on kuitenkin tärkeämpää tarkastella Suomen osallistumista kysymysten *miten* ja *miksi* kautta kuin pyrkiä rakentamaan tarkka määritelmä Suomen toiminnalle.

¹ Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma 2011, 17.

² Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2009, 96.

³ Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma 2011, 17–22.

Suomi on osallistunut kriisinhallintaan Afganistanissa vuodesta 2002 lähtien. Suunnan muutos kansainvälisen yhteisön tuelle Afganistanissa alkoi vuosina 2009–2010 ja se tulee jatkumaan lähivuosien aikana yhä voimakkaammin. Sotilaallisen kriisinhallinnan painopiste on siirtymässä sotilaallisista operaatioista turvallisuusjoukkojen koulutukseen. Vastuu maan turvallisuudesta on tarkoitus luovuttaa kansainvälisiltä joukoilta Afganistanin omille turvallisuusviranomaisille vuoteen 2014 mennessä. Vastuunvaihdon myötä useat maat merkittävämpänä Yhdysvallat aikovat vähentää merkittävästi sotilaallista läsnäoloaan Afganistanissa. Siviilikriisinhallinnan osuus Afganistanin hallinnon tukemiseksi kasvaa merkittävästi. Afganistanin hallinnon ja kapinallisten välisillä rauhanneuvotteluilla pyritään antamaan konfliktin osapuolille mahdollisuus aloittaa prosessi yhteisten sääntöjen luomiseksi. Lähivuosina Yhdistyneiden Kansakuntien (YK) avustusoperaation eli UNAMA:n (United Nations Assistance Mission in Afghanistan)⁴ johtorooli voimistuu Naton roolin supistuessa.

Afganistanin kriisi toimii tässä tutkimuksessa Suomen toimenpiteiden tarkastelukohteena. Sotilaallisen kriisinhallinnan lisäksi Suomi osallistuu Afganistanin kriisin ratkaisemiseen myös siviilikriisinhallinnan, kehitysyhteistyön ja diplomatian keinoin sekä kanavoimalla humanitaarista apua maassa toimivien järjestöjen kautta. Afganistanin kriisi onkin tätä tutkielmaa kirjoitettaessa ainoa konflikti, jota vasten voidaan tutkia Suomen kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan vaikuttavuutta. Suomen kokonaispanoksen vaikuttavuuden arviointi on liitetty osaksi parlamentaarista päätöksentekoa. Arvioita Suomen toimenpiteiden vaikuttavuudesta vaaditaan esitettäväksi osana eduskunnalle annettavia selvityksiä ja selontekoja⁵. Menetelmiä kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan vaikuttavuuden arvioimiseksi voidaan kehittää hallinnollisen valmisteluyön ohella myös tieteellisen tutkimuksen keinoin.

Tutkimuksen aihe on mielenkiintoinen myös Suomen toimien, erityisesti sotilaallisen kriisinhallinnan kohtaaman kritiikin vuoksi. Sotilaallinen kriisinhallinta onkin saanut muita tuen muotoja suuremman huomion mediassa ja julkisessa keskustelussa. Vuonna 2011 suomalaisen kriisinhallintajoukon enimmäisvahvuus oli 195 sotilasta ja sotilaallisen kriisinhallinnan kustannukset olivat noin 36 miljoonaa euroa. Mediassa vähemmälle huomioille on jäänyt Suomen muu kuin sotilaallinen osallistuminen Afganistanin jälleenrakentamiseen. Suomen Afganistaniin suuntautuva kehitysapu oli vuonna 2011 noin 12 miljoonaa euroa. Varsinaisen kehitysavun lisäksi humanitäärinen apu ja tuki kansalaisjärjestöille sekä ODA(Official Deve-

⁴ UNAMA on perustettu YK:n turvallisuusneuvoston päätöksellä numero 1401 vuonna 2002. UNAMA johtaa kansainvälisen yhteisön toimia Afganistanissa kestävä kehityksen ja pysyvän rauhan aikaansaamiseksi.

⁵ Ulkoasianvaliokunnan mietintö 1/2012 vp.

lopment Assistance)⁶-kelpoiseksi laskettava siviilikriisinhallinnan rahoitus on ollut vuosittain noin 10 miljoonaa euroa. Elokuussa 2011 eri siviilikriisinhallinnan tehtävissä toimi 36 suomalaista. Siviilikriisinhallinnan tehtävistä pääosa eli 33 henkilöä sijoittui Euroopan Unionin (EU) poliisioperaatioon (EUPOL).⁷ Liitteessä 2 on kuvattu Suomen osallistuminen kansainväliseen kriisinhallintaan ja liitteessä 3 Suomen Afganistaniin liittyvän kehitysyhteistyön kohteet määrärahoineen.

Yhtenä tekijänä sotilaallisen kriisinhallinnan suurempaan mediahuomioon voidaan pitää päätösmenettelyn eroa siviilikriisinhallintaan, kehitysyhteistyöhön tai humanitaarisen apuun verrattuna. Laki sotilaallisesta kriisinhallinnasta edellyttää sotilaalliseen toimintaan kuuluvien päätösten laajempaa parlamentaarista käsittelyä siviilikriisinhallinnan päätöksiin verrattuna⁸. Siviilikriisinhallinnan osalta päätökset voidaan tehdä ulkoasiainministeriössä.⁹

Suomen näkökulmasta kokonaispanos Afganistanin yhteiskunnan rakentamiseen on taloudellisesti merkittävä. Toiminnan perusteleminen kansalaisille on kuitenkin osoittautunut haasteelliseksi, kuten Jarno Limnéll ja Charly Salenius-Pasternak¹⁰ kirjoituksessaan ovat tuoneet esille. Suomen toimien vaikuttavuutta perustellaan *Afganistanin laajuisesti* eli koko maan kehitystä kuvaavin tunnusluvuin. Suuresta kokonaisuudesta Suomen osuutta on erittäin vaikeaa identifioida.

Ulkoasianvaliokunta on lausunnossaan kiinnittänyt huomiota Suomen toiminnan kokonaisvaltaisuuden puutteellisuuteen suunnittelussa, koordinoinnissa ja seurannassa¹¹. Toisaalta ulkoasianvaliokunnalle vuonna 2008 annettu selvitys Suomen toiminnasta Afganistanissa oli ensimmäinen laajamittainen ja poikkihallinnollisena yhteistyönä laadittu selvitys, jossa huomioitiin sekä kriisinhallinta että kehitysyhteistyö¹².

Havaittujen puutteiden korjaamiseksi ulkoasiainministeriö asetti vuonna 2008 työryhmän laatimaan Suomen kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan strategiaa. Strategia julkaistiin 13. marraskuuta 2009. Strategiassa esitetään Suomen kokonaisvaltaiset kriisinhallinnan tavoitteet ja esi-

⁶ ODA -kelpoinen toiminta on julkiseksi kehitysyhteistyöksi luettavaa ja kehitysyhteistyövaroin rahoitettavaa toimintaa.

⁷ Ulkoasiainministeriön internetsivut, www.formin.fi (12.12.2011).

⁸ Laki sotilaallisesta kriisinhallinnasta (211/2006).

⁹ Laki siviilihenkilöstön osallistumisesta kriisinhallintaan (1287/2004) ja lakia koskeva hallituksen esitys HE 206/2004 vp.

¹⁰ Limnéll ja Salenius-Pasternak 2009.

¹¹ UaVL 1/2008 vp.

¹² UTP 19/2007 vp.

tetään keinoja sekä suosituksia toiminnan parantamiseksi.¹³ Strategia ei ole kohdistettu mihinkään tiettyyn kriisiin vaan se on luonteeltaan yleinen. Afganistaniin liittyvät toimenpiteet esitetään valtioneuvoston eduskunnalle antamissa selonteoissa. Viimeisimpänä joulukuussa 2011 annettu selonteko, jossa eduskunnalle esitettiin sotilaallisen ja siviilikriisinhallinnan sekä kehitysyhteistyön ja humanitaarisen avun toimet yhdessä asiakirjassa¹⁴.

Suomen kansainvälisen kriisinhallinnan tavoitteet kuvataan pääasiassa suhteessa ulko- ja turvallisuuspoliittisiin tavoitteisiin. Haasteena on tavoitteiden abstraktius, jolloin itse toimenpiteiden vaikuttavuuden konkreettinen mittaaminen on vaikeaa, ellei mahdotonta. Vaikuttavuuden arvioinnin kannalta tavoitteet tulisi asettaa siten, että niiden toteutumiseen voidaan omalla toiminnalla vaikuttaa ja toisaalta oma osuus kokonaisuudesta voidaan tunnistaa. Afganistaniin liittyvien tavoitteiden lisäksi kriisinhallinnan tavoitteen asettelua voidaan tarkastella myös kansallisesti. Kansallisesti voidaan tutkia mitä suoria ja perimmäisiä hyötyjä osallistumisesta olisi saavutettavissa Suomen yhteiskunnalle. Tavoitteen asettelussa tulee pystyä erottamaan yhteiskunnallinen vaikuttavuus ja toiminnan tuloksellisuus.

Kokonaisvaltaista kriisinhallintaa on tutkittu aiemmin niin kansallisesti kuin kansainvälisestikin. Tutkimuksissa on yleensä pyritty määrittelemään kokonaisvaltaista lähestymistapaa käsitteenä sekä tutkimaan sitä johtamisen tai kansainvälisen politiikan näkökulmasta. Tutkimus kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan mahdollisista sisäisistä tai ulkoisista hyödyistä yksittäiselle valtiolle on myös aloitettu. Suomessakin on käynnistymässä poikkihallinnollinen tutkimus kriisinhallinnan vaikuttavuudesta vuoden 2012 aikana.

1.1 Tutkimusongelma, tavoitteet ja rajaukset

Tutkimusongelmana on ”*Miten Suomen kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan yhteiskunnallista vaikuttavuutta voidaan lisätä?*” Tutkimuksen tavoitteena on analysoida Suomen kansainvälisen kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan yhteiskunnallista vaikuttavuutta ja tuoda esiin mahdollisuuksia vaikuttavuuden lisäämiseksi.

Tavoitteeseen päästään vastaamalla seuraaviin alakysymyksiin:

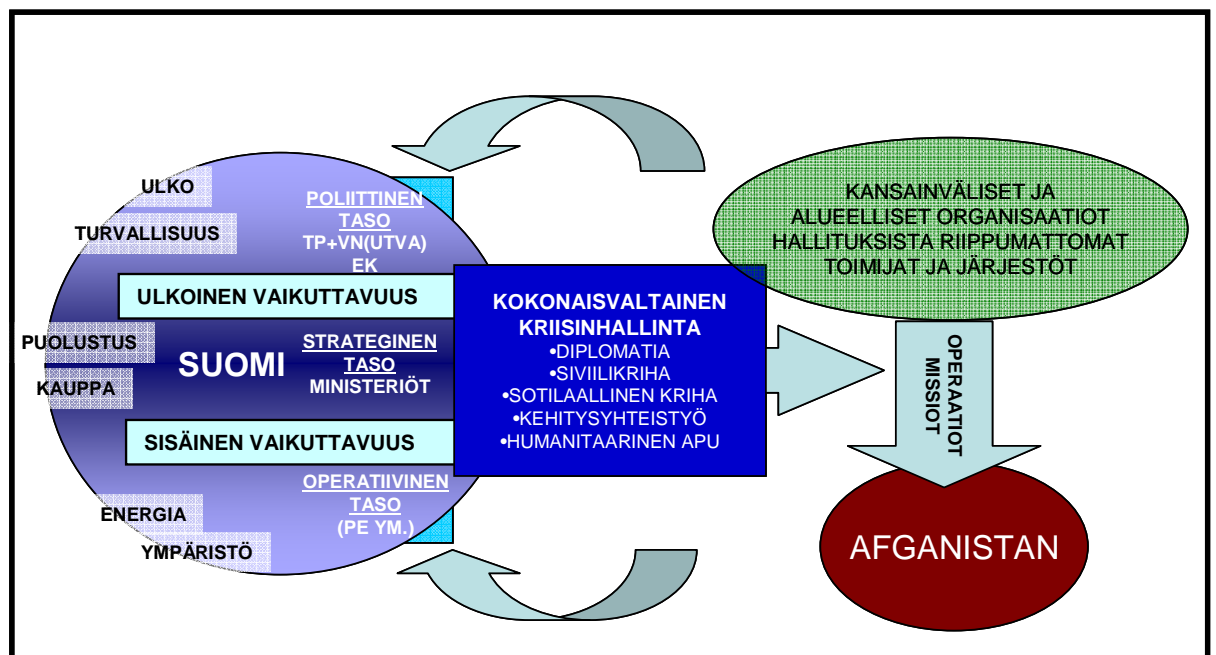
- Miten pyrkimys kokonaisvaltaiseen lähestymistapaan toteutuu Suomen tavassa osallistua kansainväliseen kriisinhallintaan?

¹³ Suomen kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan strategia, UM 2009.

¹⁴ VNS 2/2011.

- Mitä yhteiskunnallista vaikuttavuutta Suomi pyrkii aikaansaamaan osallistamalla kansainväliseen kriisinhallintaan?
- Mitä ongelmia yhteiskunnallisen vaikuttavuuden arvioimisessa on?
- Mistä mahdolliset ongelmat yhteiskunnallisen vaikuttavuuden arvioimisessa johtuvat?

Tutkimusongelmaa lähestytään Suomeen liittyvän yhteiskunnallisen vaikuttavuuden näkökulmasta: mitä perimmäisiä hyötyjä Suomen yhteiskunnalle koituu tai voisi koitua osallistumisesta Afganistanin vakauttamiseen ja jälleenrakentamiseen? Tutkimuksen päämääränä on tuottaa lisätietoa kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan ja yhteiskunnallisen vaikuttavuuden suhteesta. Tutkimuksessa kokonaisvaltaisuudella kriisinhallinnassa tarkoitetaan kaikkia sellaisia keinoja, joilla Suomi osallistuu Afganistanin kriisin ratkaisemiseen. Afganistanin kriisi on valittu tarkastelunäkökulmaksi koska, tutkimusta laadittaessa se on ainoa konflikti, johon liittyen Suomi käyttää kaikkia kokonaisvaltaisen lähestymistavan mukaisia elementtejä. Tutkimuksen viitekehys esitetään kuvassa 1.



KUVA 1. Tutkimuksen viitekehys

Tutkimuksen keskiössä on strateginen taso. Strategisen tason asema on merkittävä Suomen poliittisten linjauksien ja toimintaa koskevien päätöksiä valmistelussa sekä toimintaa ohjaavien strategioiden laadinnassa. Strateginen taso määrittää kokonaisvaltaisuuden toteutumisen myös käytännössä. Strategisella tasolla tässä tutkimuksessa tarkoitetaan ministeriöitä ja ministeriöiden alaisia poikkihallinnollisia valmisteluryhmiä. Tutkimuksessa sivutaan toimintaan

liittyvää johtamisen ulottuvuutta, mutta päämääränä ei ole tuottaa tietoa siitä, kuinka johtaminen tulisi organisoida.

Tutkimuksessa ei käsitellä kansainvälisten ja alueellisten organisaatioiden sekä hallituksista riippumattomien toimijoiden ja järjestöjen osuutta. Tutkimuksessa ei myöskään pyritä selvittämään sitä, kuinka kokonaisvaltaista kriisinhallintaa tulisi taktisella tasolla toteuttaa Afganistaniin liittyvän vaikuttavuuden lisäämiseksi. Tarkoituksena on tuottaa tietoa, joka on käytettävissä myös muissa kriiseissä ja kriisien eri vaiheissa. Kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan elementtien tarkastelussa tutkimuksessa keskitytään sotilaalliseen ja siviilikriisinhallintaan sekä kehitysyhteistyöhön. Diplomatiia ja humanitaarista apua koskevissa johtopäätöksissä nojaututaan niiden olemassa oleviin periaatteisiin sellaisenaan. Tällä tarkoitetaan diplomatian osalta sen asemaa ennalta määritettyjen poliittisten linjausten toimeenpanon kanavana ja humanitaarisen avun osalta sitä koskevia kansainvälisiä periaatteita, jotka yhtäältä säätelevät avun antamisen periaatteet ja toisaalta suojaavat avun antajia.

1.2 Tutkimusmenetelmät

Tutkimusote on kvalitatiivinen eli kyse on laadullisesta tutkimuksesta. Tarkoituksena on ymmärtää käsiteltävää ilmiötä¹⁵, eli pyrkimyksenä on kuvata todellista elämää mahdollisimman kokonaisvaltaisesti¹⁶. Hermeneuttisen tiedonintressin päämääränä on tulkita ja välittää tietoa¹⁷. Tutkimuksessa käsitellään analysoitavaa aineistoa siten, että kokonaisuudesta muodostuu selvästi hahmotettava osiensa summa. Kokonaisvaltaista kriisinhallinnan vaikuttavuutta lähestytään kahdesta näkökulmasta – kokonaisuutta tarkastellaan sen osien kautta ja sen osia kokonaisuuden kautta.

Tutkimusaineiston muodostavat kriisinhallinnan asiantuntijoille suunnatun kyselyn vastauksina saadut näkemykset, viralliset asiakirjat ja julkaisut. Kyselyn tuloksia analysoidaan aihealueittain tutkimuksen pääluvuissa. Kysely suoritettiin puolistrukturoituna eli ennalta valituille henkilöille sähköpostitse lähetetty kysymyslomake koostui taustatietoja kartoittavien kysymysten lisäksi seitsemästä pääkysymyksestä ja kymmenestä alakysymyksestä. Kysely lähetettiin kymmenelle eri hallinnonalan asiantuntijalle. Kohderyhmään kuului ulkoasianministeriön ja puolustusministeriön virkamiehiä ja taktisella tasolla (toimialueella) palvelleita virkamiehiä. Kohderyhmän henkilöstön valinnalla pyrittiin saamaan tietoa sotilaallisen ja siviilikriisin-

¹⁵ Metsämuuronen 2006, 64.

¹⁶ Hirsjärvi et al 2009, 161.

¹⁷ Niiniluoto, 1997.

hallinnan sekä kehitysyhteistyön näkökulmasta. Puolet kohderyhmästä palautti vastauksensa määräaikaan mennessä. Vastauksen palauttaneet henkilöt jakautuivat taustansa puolesta siten, että edustettuina olivat sotilaallinen kriisinhallinta, siviilikriisinhallinta ja kehitysyhteistyö strategiselta, operatiiviselta ja taktiselta tasolta. Kyselylomake on esitetty liitteessä 1.

Tulosten luotettavuutta käsitellään tarkemmin pääluvussa 4. Aineistosta tehdyssä analyysissä on huomioitu empiirisen aineiston rajoitteet. Tässä tutkimuksessa tutkittava ilmiö on verraten abstrakti ja toiminnallinen kokonaisuus, joka muodostuu ihmisten kesken tehdyistä sopimuksista. Tutkittava ilmiö sijoittuu jatkuvasti muutoksessa olevaan kontekstiin. Ilmiöön vaikuttaa yhtä aikaa niin suuri määrä eri tekijöitä, ettei sille ole käytännössä mielekästä pyrkiä määrittämään absoluuttista totuutta. Tutkimuksen luotettavuuden tarkasteluun sovelletaankin pragmaattista totuusteoriaa, jonka periaatteiden mukaisesti tiedon voidaan katsoa olevan totta, jos se toimii ja on hyödyllinen¹⁸.

Tutkimuksen varsinaisen teoreettisen pohjan luovat viitekehyksessä esitetyt tutkimuksen kannalta keskeiset käsitteet:

- kokonaisvaltainen lähestymistapa kriisinhallintaan,
- yhteiskunnallinen vaikuttavuus ja
- siitä johdettavissa oleva toiminnallinen tuloksellisuus.

Teorian muodostuksen osana toimivat edellä mainittujen käsitteiden lisäksi valtionjohdon poliittiset linjaukset ja valmistelu, päätöksen tekoa sekä toimeenpanoa säätelevä lainsäädäntö. Kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan käsitteen määrittelyssä tukeudutaan aikaisempaan tutkimukseen. Yhteiskunnallisen vaikuttavuuden sekä toiminnallisen tuloksellisuuden käsitteiden osalta tukeudutaan pääosin siihen, miten ne on määritelty valtion tulosohjaukseen liittyen. Käsitteet on määritetty tarkemmin seuraavassa alaluvussa. Valtionjohdon poliittisia linjauksia esitetään silloin, kun linjausten on katsottu olevan relevantteja tarkasteltavan kokonaisuuden kannalta.

Aineiston analyysimenetelmänä on sisällönanalyysi. Sisällönanalyysitapoja voidaan katsoa olevan kolmea eri tyyppiä: aineistolähtöinen, teoriasidonnainen ja teorialähtöinen¹⁹. Sisällönanalyysia voidaan pitää joko yksittäisenä metodina tai väljänä teoreettisena kehyksenä²⁰. Tutkimuksessa käytetään *teoriasidonnaista sisällönanalyysia*, joka sijoittuu teoria- ja aineistoläh-

¹⁸ Tuomi ja Sarajärvi 2002, 132.

¹⁹ Sama, 95–101.

töisten analyysimallien väliin ja siinä on teoreettisia kytkentöjä, jotka eivät pohjaudu suoraan teoriaan. Tämä menetelmä sopii tähän tutkimukseen parhaiten kolmesta edellä kuvatussa mallista, koska:

- tarkoitus ei ole luoda teoriaa sisällön pohjalta (aineistolähtöinen sisällönanalyysi),
- tutkimuksen viitekehys on rakennettu väljäksi kehykseksi, jonka avulla aineistoa analysoidaan (teoriasidonnainen sisällönanalyysi) ja
- tarkoitus ei ole testata valmista teoriaa tai mallia ja sen sopivuutta aineistoon (teorialähtöinen sisällönanalyysi).

Menetelmässä analysointi ei siis tapahdu tarkasti minkään teorian pohjalta, mutta teorian tavoin toimiva viitekehys toimii kuitenkin apuna analyysin etsimisessä²¹. Aineistolähtöisessä tutkimuksessa teoria syntyy aineistoa analysoitaessa ja teoriasidonnaisessa tutkimuksessa kirjallisuuden perusteella muodostettu teoria kytketään todellisuuteen²². Päätelyn logiikka teoriasidonnaisessa analyysissä on abduktiivinen. Tämä tarkoittaa sitä, että ajatteluprosessissa vaihtelevat aineistolähtöisyys ja valmiit mallit, joita pyritään yhdistelemään toisiinsa²³.

Kirjallisuuden perusteella muodostettu viitekehys toimii tässä tutkimuksessa teoreettisena pohjana, jota käytetään apuna aineiston analysoinnissa. Viitekehys sisältää luokitukset eli tässä työssä kokonaisvaltaiseen kriisinhallintaan liittyvät toimijat, käytettävät suorituskyyvyt ja niitä tukevat toiminnot sekä yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen ja toiminnalliseen tuloksellisuuteen liittyvät vaatimukset. Teoriaa pyritään haastamaan kirjallisen ja empiirisen lähdemateriaalin avulla. Tavoitteena on vastata tutkimusongelmaan eli siihen, kuinka Suomen kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan vaikuttavuutta voidaan lisätä.

1.3 Käsitteiden määrittely

1.3.1 Kokonaisvaltainen kriisinhallinta

Käsitteen alkuperä on englanninkielisessä ilmaisussa *comprehensive approach to crisis management* eli kokonaisvaltainen lähestymistapa kriisinhallintaan. Yksittäisen valtion näkökulmasta käytetään usein myös ilmaisua *whole of government approach*, joka viittaa yksittäisen valtion hallinnonalojen väliseen yhteistoimintaan. Ilmaisujen sisältämä termi lähestyminen

²⁰ Tuomi ja Sarajärvi 2002, 93.

²¹ Sama, 98.

²² Metsämuuronen 2006, 98.

²³ Tuomi ja Sarajärvi 2002, 99.

viittaa siihen, että kyseessä on teoreettinen ajattelutapa, joka ei vielä ole konkretisoitunut tai jonka ei sellaisenaan ole tarkoituskaan konkretisoitua toiminnaksi.

Käsitettä voidaan tulkita niin päämäärän, toimijoiden, kuin toiminnan näkökulmasta. Päämäärä on sidoksissa toiminnan kohteeseen ja kohteen tilanteeseen. Afganistanin kaltaisessa ympäristössä kansainvälisen yhteisön päämäärän asettelu perustuu koko kansalaisyhteiskunnan rakentamiseen. Toiminnalle erilaisen päämäärän asettaisi esimerkiksi luonnonilmiön aiheuttama katastrofi²⁴. Veli-Matti Kemppilä on käsitellyt yleisesikuntaupseerikurssin diplomityössään kattavasti eri toimijoiden tulkintoja kokonaisvaltaisesta kriisinhallinnasta. Valtioiden väliset organisaatiot tarkastelevat käsitettä pääosin suhteessa päämäärään, yksittäiset valtiot enemmän valtion hallinnon sisäisenä toimintana. Toiminnan kohteen tilanne kehittyy ajan kuluessa. Kehittyminen, oli se sitten positiivista tai negatiivista, vaikuttaa päämäärän saavuttamiseksi tarvittaviin toimenpiteisiin. Kemppilän tutkimuksessa kuvataan suomalaista käsitystä kokonaisvaltaisesta kriisinhallinnasta ennen kaikkea toimintana, jossa korostuvat yhteisten tavoitteiden, päämäärien, arvojen ja asenteiden luominen ja niihin sitoutuminen ilman normatiivista tai rakenteellista pakkoa²⁵.

Virallisissa yhteyksissä, kuten valtioneuvoston selonteoissa erotetaan diplomatia, kehitysyhteistyö ja humanitaarinen apu varsinaisen kriisinhallinnan ulkopuolelle. Elementit käsitetään erillisinä, mutta toisiaan täydentävinä²⁶. Kuitenkin diplomatia, kehitysyhteistyö, humanitaarinen apu ja sotilaallinen sekä siviilikriisinhallinta ovat osa laajempaa kokonaisuutta, jonka päämääränä on afganistanilaisen yhteiskunnan jälleenrakentaminen. Tässä tutkielmassa kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan käsitteen pohjana käytetään Tuomo Meron muotoilemaa määritelmää. Meron määritelmän etuna sen yksityiskohtaisuus ja monipuolisuus. Meron mukaan kokonaisvaltainen kriisinhallinta toimii yläkäsitteenä seuraaville toimenpiteille, jotka:

- ”pyrkivät kokonaisvaltaisesti yhdistämään eri kriisinhallinnan toimijoiden poliittiset, taloudelliset, sotilaalliset ja humanitaariset keinot kohti yhteistä päämäärää kriisin ennaltaehkäisemiseksi, tilanteen vakauttamiseksi tai jälleenrakennus- sekä jälkihoitovaiheen toteuttamiseksi,
- sisältävät kokonaisuuden, josta löytyy erilaisilla intensiteeteillä elementtejä yhteisestä tilanteenarviosta ja suunnittelu- ja toteutusvaiheesta sekä keinoja toimenpiteiden vaikuttavuuden arvioimiseksi,

²⁴ Ulkoasiainministeriön mukaan laajamittaista katastrofiapua ei katsota osaksi siviilikriisinhallintaa.

²⁵ Kemppilä 2011.

²⁶ Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2009, 84.

- *keskittyvät toimissaan kriisitilanteen perimmäisiin syihin ja aiheuttaviin tekijöihin pitkällä tähtäimellä, eivät ainoastaan välittömästi ilmeneviin seurauksiin ja niitä vastaan suunnattaviin toimenpiteisiin.²⁷”*

Meron määritelmän ensimmäistä kohdasta puuttuvat osaksi kokonaisvaltaista kriisinhallintaa kuuluvat siviilikriisinhallinnan ja kehitysyhteistyön toimenpiteet, vaikkakin poliittisten, taloudellisten, siviilikriisinhallinnan ja kehitysyhteistyön päämäärä ja keinot ovat osin päällekkäisiä. Tutkimuksen näkökulmasta johtuen muotoilen Meron määritelmän ensimmäistä kohtaa seuraavasti: ...*toimenpiteille, jotka:*

- pyrkivät kokonaisvaltaisesti yhdistämään diplomatian, siviilikriisinhallinnan, sotilaallisen kriisinhallinnan, kehitysyhteistyön ja humanitaarisen avun toimijoiden keinot kriisin ennaltaehkäisemiseksi, tilanteen vakauttamiseksi, jälleenrakennus- tai jälkihoitovaiheen toteuttamiseksi

Määritelmän mukaisesti toimijoiden välillä tulee tapahtua yhdessä tehtävää suunnittelua ja valmistelua yhteisesti hyväksytyin tilannearvion perusteella. Toimijat myös yhdessä pohtivat keinoja vaikuttavuuden arvioimiseksi. William Butcherin mukaan ilman formaalia johtosuhdetta toimivien tahojen tehokkaan yhteistoiminnan edellytyksenä on, että osallistuvien tahojen kesken on sovittu toimintaa ohjaavista päämääristä ja tavoitteista. Osapuolten tulee myös jakaa samat toiminnan periaatteet, normit ja säännöt sekä toimintamenetelmät²⁸.

Kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan ymmärtämiseksi on tarkasteltava siihen kuuluvia osaluokkia. Ulkoasiainministeriön mukaan Suomi suuntaa kehitysyhteistyötään kahdenvälisesti, monenkeskisesti ja kansalaisjärjestöjen sekä EU:n kautta. Monenkeskinen yhteistyö kanavoitetaan YK:n ja kansainvälisten kehitysrahoituslaitosten kautta. Kahdenvälinen kehitysyhteistyö tapahtuu suoraan kehitysmaan hallituksen kanssa. Ministeriön mukaan kansalaisjärjestöjen kautta kanavoitava kehitysyhteistyö täydentää julkista kehitysapua.²⁹ Sotilaallinen kriisinhallinta jaetaan erityisen vaativiin ja ei-vaativiin tehtäviin. Sotilaallisen kriisinhallinnan käsite korvasi rauhanturvaamisen valtioneuvoston uudistaessa rauhanturvaamislakia. Tarkoituksena oli mahdollistaa Suomen täysimääräinen osallistuminen kriisinhallintatehtäviin erityisesti YK:n, EU:n ja Naton rauhankumppanuuden puitteissa.³⁰

²⁷ Mero 2009, 27.

²⁸ Butcher 2009, 11.

²⁹ Ulkoasiainministeriön internetsivut, www.formin.fi(27.2.2012).

³⁰ Hallituksen esitys 110/2005.

Siviilikriisinhallinnalle ei vielä löydy selkeätä määritelmää. Ulkoasiainministeriön julkaiseman siviilikriisinhallinnan strategian mukaan siviilikriisinhallinta kuvataan yleisesti toiminnaksi, jolla tähdätään yhteiskunnan toimintaedellytysten palauttamiseen lähettämällä kriisialueille ulkopuolista ei-sotilaallista asiantuntija-apua. Siviilikriisinhallintaa voidaan käyttää konfliktin ehkäisemisvaiheesta konfliktin jälkihoitoon saakka³¹. Afganistanissa siviilikriisinhallinnan asiantuntijoiden toiminta-alue on laaja ja siihen kuuluu muun muassa julkisen hallinnon, oikeusvaltion periaatteiden, ihmisoikeuksien ja demokratian vahvistaminen.

Siviilikriisinhallinnan strategian määritelmää voidaan tulkita siten, että siviilikriisinhallinta kattaa myös diplomatian, kehitysyhteistyön ja humanitaarisen avun. Tätä tulkintaa tukee myös strategiassa julkaistu määritelmä kriisinhallinnan tavoitteista: ”*Sekä siviilikriisinhallinnan että sotilaallisen kriisinhallinnan tavoitteena on estää aseellisten konfliktien syntymistä tai uusiutumista ja tukea väkivaltaisista konflikteista toipuvia yhteiskuntia ja/tai ns. hauraita valtioita. Kriisinhallinnalla tuetaan operaatioalueen kehitystä turvalliseksi ja toimivaksi yhteiskunnaksi, jossa on pysyvä rauha ja oikeudenmukainen hallinto*”³².

Siviilikriisinhallinnan strategian mukaisesti Suomi määrittelee kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan osatekijöiksi sotilaallisen kriisinhallinnan ja siviilikriisinhallinnan, johon kuuluu myös diplomatia, kehitysyhteistyö ja humanitaarinen apu. Edellä mainittu määritelmä olisikin varsin yksinkertainen, mutta se ei ole saanut kannatusta, joten edelleen kehitysyhteistyö, humanitaarinen apu ja diplomatia käsitellään omina kokonaisuuksinaan. Pääministeri Kataisen hallitusohjelman mukaan ”*hallitus edistää kokonaisvaltaista lähestymistapaa, jossa kehitysyhteistyö, humanitäärinen apu, diplomatia sekä sotilaallinen ja siviilikriisinhallinta toimivat saumattomasti yhdessä*”³³. Hallitusohjelman määritelmässä on tämän tutkimuksen kannalta merkittävää lähestymistapaan mukaan luetut kokonaisuudet sekä linjaus saumattomasta yhteistyöstä.

Valtioneuvoston eduskunnalle antamassa turvallisuuspoliittisessa selonteossa kokonaisvaltaista lähestymistapaa kriisinhallintaan linjataan seuraavasti: ”*Kriisinhallinnan ohella on huomioitava humanitaarisen avun ja kehitysavun keinot [...] Kokonaisvaltainen lähestymistapa edellyttää kansallisen suunnittelun, koordinoinnin ja resursoinnin tiiviimpää yhteensovittamista*”³⁴. Selonteon velvoittamana ulkoasiainministeriön johdolla laaditussa kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan strategiassa toimintojen yhteyttä kuvataan seuraavasti: ”*[...] sotilaallista ja*

³¹ Siviilikriisinhallinnan strategia 2009, 1.

³² Siviilikriisinhallinnan strategia 2009, 1.

³³ Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma 2011.

³⁴ Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2009, 84.

siviilikriisinhallintaa sekä kehitysyhteistyötä ja humanitaarista apua tulisi koordinoida keskenään parhaan mahdollisen yhteisvaikutuksen ja kestävien tulosten aikaansaamiseksi”³⁵.

Mitä eroa on saumattomalla yhdessä tekemisellä eli yhteistyöllä verrattuna tiiviimpään yhteensovittamiseen eli koordinaatioon? Yhteistyön käsitteen mukaisesti toimijat tekevät määrätyn tehtävän tai työn yhdessä. Yhteensovittaminen merkitsee koordinaatiota eli eri toimijoiden työt voidaan tehdä erikseen, mutta ne koordinoidaan keskenään jonkin tarkoituksen vuoksi.³⁶ Tuo tarkoitus ei kuitenkaan suoraan selonteosta ilmene, mutta strategia-asiakirjassa se kuvataan parhaan mahdollisen yhteisvaikutuksen ja kestävien tulosten aikaansaamiseksi³⁷. Kataisen hallitusohjelman linjaus on valtioneuvoston vuoden 2009 turvallisuuspoliittisessa selonteossa määrittelemää linjausta voimakkaampi. Toisaalta Kataisen hallitusohjelman linjaus voi myös tarkoittaa, että Suomen tulee edistää yhteistyötä operaatioita toimeenpaneuvien organisaatioiden ja niihin osallistuvien valtioiden ja järjestöjen välillä.

Mero käyttää diplomityössään käsitteitä *integraatiotaso* ja *koordinointi*. *Integraatiotaso* on Meron tulkinnan mukaan taso, jossa keskinäiset tietojärjestelmät, suunnittelu- ja toimeenpanoprosessit sekä jopa organisaatorakenteet on pyritty saattamaan toisiaan vastaaviksi. Integraatiotasoon pyrkivä toiminta lähtee liikkeelle yhteisesti määritettyjen käsitteiden ja samankaltaiseksi ymmärrettyjen määritelmien pohjalta, jolloin väärinymmärryksen riskiä pyritään minimoimaan. Toiminta mahdollistaa yhteisen kriteeristön määrittämisen operaation eri vaiheiden osatavoitteiden tai lopullisen päämäärän saavuttamisen seuraamiseksi sekä samalla aktiivisen toiminnan ohjauksen vaikuttavuuden arviointiin. *Koordinoinnilla* pyritään vähentämään päällekkäisiä toimintoja, hyödyntämään eri toimijoiden suorituskykyjä ja parantamaan toimijoiden tilannetietoisuutta tilannekuvaa jakamalla.³⁸ Meron mukaan oleellista koordinaatiossa on ylimmällä, strategisella tasolla, sovitut yhteiset päämäärät ja tiedonvaihdon vapaus jokaisella organisaation tasolla³⁹.

Meron mukaan parhaaseen lopputulokseen päästäneen yhdistämällä integraatio ja koordinaatio siten, että tietyn ytimen ympärille on koottu ne integrointiin kykenevät keskeisimmät toimijat. Integraation ulkopuolelle jäävien toimijoiden kanssa pyritään toimintojen koordinointiin. Kun integrointiin tähtäävien joukko on muodostunut, alkavat ulkopuolelle jättäytyneet

³⁵ Suomen kokonaisvaltainen kriisinhallintastrategia 2009, 6.

³⁶ Sivistyssanakirja.com. Hakutermi: ”koordinaatio” (3.3.2012).

³⁷ Suomen kokonaisvaltainen kriisinhallintastrategia 2009, 6.

³⁸ Mero 2009, 82.

³⁹ Sama, 83.

näkemään koordinaation tarpeen entistä välttämättömämpänä.⁴⁰ Halua koordinaatioon lisää erityisesti siitä saatavissa olevat hyödyt suhteessa poisjäämisen riskeihin⁴¹.

Tässä tutkimuksessa olettamuksena on se, että poliittinen taso on antanut strategiselle tasolle vaatimuksen saumattomasta yhteistyöstä kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan suunnitteluun ja valmisteluun sekä toimeenpanoon liittyen. Kokonaisvaltainen kriisinhallinta koostuu diplomaatiasta, kehitysyhteistyöstä, humanitaarisesta avusta, sotilaallisesta kriisinhallinnasta sekä siviilikriisinhallinnasta. Pyrkimys on kohti integraatitasoa kansallisten valtiollisten toimijoiden osalta sekä koordinaatioon kansainvälisellä tasolla ja valtioista riippumattomien toimijoiden, esimerkiksi kansalaisjärjestöjen, kanssa. Suomen toiminnassa päämäärän ja tavoitteiden aseteluun liittyy keskeisesti toiminnan vaikuttavuus ja tuloksellisuus.

1.3.2 Yhteiskunnallinen vaikuttavuus

Poliittisen johdon linjauksen mukaisesti Suomen kriisinhallinnan yhteiskunnallista vaikuttavuutta tulee parantaa. Mitä yhteiskunnallisella vaikuttavuudella tarkoitetaan? Yhteiskunnallinen vaikuttavuus käsitteenä on nykyisin käytössä hyvin laajasti valtion hallinnon eri osa-alueilla. Tämän tutkimuksen käsitteen määrittelyssä tukeudutaan valtiovarainministeriön laatimaan määritelmään.

Valtion tulosohjauksen käsikirja määrittelee yhteiskunnallinen vaikuttavuuden seuraavasti:

*” Yhteiskunnallinen vaikuttavuus kuvaa toimintapolitiikan tavoitteita ja niiden saavuttamisen astetta ja sen kustannuksia. Vaikuttavuus kuvaa toiminnan ja toimenpiteiden vaikutuksia verraten laajoihin asiakokonaisuuksiin, kuten jonkin toimialan, politiikkasektorin tai viraston yhteiskunnalliset vaikutukset. Vaikuttavuus kuvaa toimintapolitiikan tavoitteiden saavuttamisastetta sekä tavoitteiden saavuttamisen kustannustehokkuutta. Yhteiskunnallinen vaikuttavuustavoite on usein viraston toimintaan nähden välillinen ja siten vaikeammin todennettavissa. Vaikuttavuustavoitteen saavuttaminen edellyttää usein myös muiden toimijoiden samansuuntaisia tavoitteita, jolloin viraston tai laitoksen yhteiskunnalliset vaikutukset koskevat vain niiden omaa toimintaa [...] Ne kuvastavat siis toiminnan perimmäisten yhteiskunnallisten hyötyjen muodostumista ”.*⁴² Vaikuttavuuden arvioinnin keskeiset kysymykset ovat: Mikä vaikuttaa mihinkin? Miten? Milloin? Millä edellytyksillä?⁴³ Vaikuttavuudessa ja vaikuttavuuden arvioinnissa on perimmiltään kyse toiminnan tuloksen eli tavoitteen saavuttamisen tason ja itse toiminnan kausaalisuhteen määrittämisestä.

⁴⁰ Mero 2009, 83.

⁴¹ Hasenclever, Mayer ja Rittberger 2003, 115–116.

⁴² Valtion tulosohjauksen käsikirja 2005, 24–25.

⁴³ Dahler-Larsen 2005, 7.

Kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan yhteiskunnallisen vaikuttavuuden arviointi edellyttää toiminnan kokonaisuuden purkamista sellaisiin osiin, että niiden tuottamaa vaikutusta voidaan arvioida suhteessa aikaan, paikkaan ja käytettyihin resursseihin. Arvioinnissa tulisi pystyä yksilöimään juuri tarkastelun kohteena olevan toiminnan vaikutus ja sulkemaan pois muiden tahallisten tai tahattomien tekijöiden vaikutus. Vaikuttavuuden arviointiprosessin tulisi näin ollen olla kiinteä osa toiminnan suunnittelua.

Yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet on tässä tutkimuksessa jaettu Suomeen liittyviin ja Afganistaniin liittyviin tavoitteisiin. Afganistaniin liittyvät Suomen toiminnan vaikuttavuustavoitteet ovat havaittavissa valtioneuvoston selonteosta ja ne pääosin liittyvät Suomen pyrkimykseen toteuttaa liberaalia ulkopolitiikkaa. Ulkopolitiikalla tarkoitetaan Pekka Visurin mukaan Suomen pyrkimystä edistää kansainvälisellä tasolla yhteiskunnallisia arvojaan, jotka syntyvät valtion sisäisessä prosessissa⁴⁴. Liberaaliksi Suomen ulkopolitiikka voidaan määritellä sen edistämien arvojen ja politiikan keinojen tulkinnan kautta. Visuri on määritellyt liberaalisuuntauksen ”*pyrkimyksenä tehdä maailmasta parempi paikka elää parantamalla inhimillistä turvallisuutta, pyrkimys tuoda esiin uusia ja kaikkia kansoja koskevia uhkakuvia ja edelleen pyrkimys vastata näihin uhkakuviin osana kansainvälistä yhteisöä*”⁴⁵. Hallitusohjelman ja valtioneuvoston selonteon linjausten perusteella voidaan Suomen ulkopolitiikka pitää liberaalisuuntautuneena.

Suomeen liittyvät vaikuttavuustavoitteet voidaan jakaa joko sisäisiin tai ulkoisiin tavoitteisiin. Sisäiset vaikuttavuustavoitteiden tarkoituksena on tuottaa lisäarvoa suoraan yhteiskunnalle. Ulkoisten vaikuttavuustavoitteiden tarkoituksena on lisäarvon tuottaminen välillisesti eli kansainvälisen toimintaympäristön kautta. Suurin osa ulkoisista vaikuttavuustavoitteista on päällekkäisiä tai yhteneviä Afganistaniin liittyvien tavoitteiden kanssa. Suomen ulkopolitiikan tavoitteena on muun muassa edistää kansainvälistä vakautta, turvallisuutta, rauhaa ja oikeudenmukaisuutta⁴⁶. Afganistaniin liittyen Suomen tavoitteena on tukea maan kehittymistä siten, ettei se luo uhkaa kansainväliselle tai alueelliselle turvallisuudelle. Suomessa katsotaan tärkeäksi demokratian ja hyvän hallinnon sekä oikeusvaltioperiaatteen noudattamisen vahvistuminen Afganistanissa.⁴⁷ Suomen Afganistaniin liittyvä tavoite on ulkopoliittisen tavoitteen mukainen. Tarkoituksena on tuottaa hyötyä Suomen yhteiskunnalle välillisesti eli kyseessä on

⁴⁴ Visuri 1997, 249.

⁴⁵ Sama, 207–211.

⁴⁶ Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma 2011, 17.

⁴⁷ VNS 2/2011, 4.

Suomeen liittyvä ulkoinen vaikuttavuus. Tarkoituksena on myös parantaa afgaaniyhteiskunnan toimintaedellytyksiä ja lisätä ihmisten turvallisuutta. Näin kyseessä on myös Afganistaniin liittyvä vaikuttavuustavoite.

Suomeen liittyvä sisäinen vaikuttavuus kuvaa suoraan yhteiskunnalle toiminnasta koituvaa hyötyä. Esimerkkeinä Suomeen liittyvistä sisäistä vaikuttavuustavoitteista voidaan käyttää sisäasiainministeriön poliisitoimelle määrittämiä yhteiskunnallisia vaikuttavuustavoitteita, kuten *”Yleisen turvallisuuden tunne säilyy hyvänä ja kansalaiset luottavat poliisin kykyyn estää rikoksia sekä paljastaa ja selvittää rikoksia. Rikosten selvitystaso säilyy hyvänä”* ja *”Poliisi edistää hyvän maahanmuuttopolitiikan toteutumista ottamalla huomioon maahanmuuttajien ja etnisten vähemmistöjen asemasta johtuva turvallisuuden tarve sekä torjumalla laitonta maahantuloa”*.⁴⁸

Tulosohjauksen käsikirjan mukaan *”toiminnallinen tuloksellisuus koostuu tavoitteista, joihin viraston tai laitoksen omalla toiminnalla ja sen johtamisella voidaan välittömästi vaikuttaa. Toiminnallisen tuloksellisuuden perusteet jakautuvat edelleen seuraavasti:*

- *Toiminnallinen tehokkuus, johon sisältyvät toiminnan taloudellisuus, tuottavuus ja kannattavuus maksullisen palvelutoiminnan osalta*
- *Tuotokset ja laadunhallinta, johon sisältyvät mm. suoritteiden ja julkishyödykkeiden määrä sekä toiminnan palvelukyky ja laatu*
- *Henkisten voimavarojen hallinta ja kehittäminen, johon sisältyvät mm. tiedot henkilöstömääristä ja henkilöstörakenteesta, henkilöstökuluista, työhyvinvoinnista ja osaa- misesta sekä muusta aineettomasta pääomasta ja toiminnan uusiutumisesta*⁴⁹

Tavoitteiden määrittäminen on keskeistä vaikuttavuuden ja toiminnallisen tuloksellisuuden arvioinnin onnistumiseksi. Tulosohjauksen käsikirjassa määritellään hyvät tulostavoitteet seuraavasti:

- *”viraston tai toimintakokonaisuuden perustehtäviin kytkeytyviä ja niistä johdettuja (eivät satunnaisia, yksittäisiä)*
- *strategisia, toiminnan kannalta olennaisia ja vaikuttavia*
- *selkeitä, kaikille ymmärrettäviä*
- *konkreettisia, operationaalisia (käytännöllisiä seurannan kannalta)*
- *arvioitavia, mitattavia ja aikaan sidottuja*

⁴⁸ Sisäasiainministeriö 2010, 9.

⁴⁹ VNS 2/2011, 4.

- *mielellään vertailtavia (ajallisesti ja toisaalta samankaltaisten yksiköiden välillä)*
- *viraston vaikuttavissa olevia*
- *realistisia, mutta haastavia*
- *hyväksyttäviä (yhdessä muotoiltuja ja sovittuja)*
- *kattavat mahdollisimman suuren osan toiminnasta, mutta osoittavat toisaalta prioriteetteja, asioiden tärkeysjärjestystä”⁵⁰*

Yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet määrittäminen perustuu hallitusohjelman ja hallituksen strategia-asiakirjojen linjauksiin. Toiminnalliset tulostavoitteet määritetään vaikuttavuustavoitteiden perusteella. Kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan vaikuttavuutta ja tuloksellisuutta käsitellään tutkimuksen kolmannessa pääluvussa.

2 SUOMI JA KOKONAISSVALTAISEN KRIISINHALLINNAN NYKYTILANNE - TAPAUSESIMERKKI AFGANISTAN

Tässä luvussa tarkastellaan tarkemmin suomalaista tapaa toteuttaa kokonaisvaltaista kriisinhallintaa Afganistanin konfliktin viitekehyksessä. Luku vastaa kysymykseen: Miten pyrkimys kokonaisvaltaiseen lähestymistapaan toteutuu Suomen tavassa osallistua kansainväliseen kriisinhallintaan?

2.1 Mitä on Suomen kokonaisvaltainen kriisinhallinta Afganistanin vakauttamiseksi ja jälleenrakentamiseksi?

Suomi tukee kansainvälisen yhteisön toimenpiteitä Afganistanin jälleenrakentamiseksi monin eri tavoin. Valtioneuvoston selonteossa eduskunnalle Suomen kokonaistuesta Afganistanin vakauttamiseksi selviää, että Suomen toimien tavoitteena ”*on demokraattisesti johdettu Afganistan, jossa kansallinen sovintoprosessi vähitellen johtaisi tilanteeseen, jossa Afganistanin yhteiskunta voisi keskittyä yhteisiin tavoitteisiin maan kehittämiseksi*”⁵¹. Selonteon kokonaisvaltaista lähestymistapaa käsittelevässä kohdassa kuvataan Suomen tukea seuraavasti ”*Suomen tukea Afganistanille on tarpeen suunnata niin, että osallistuminen kohdennetaan mahdollisimman tehokkaalla tavalla vastaamaan Afganistanin kehitystarpeita ja Suomen Afganistanin kehitykselle asettamia tavoitteita, samalla huomioiden muiden kansainvälisten toimijoiden antaman tuen kokonaisuus*”⁵².

⁵⁰ Valtion tulosohtjauksen käsikirja 2005, 23.

⁵¹ VNS 2/2011, 5.

⁵² VNS 2/2011, 10–11.

Selonteon mukaisesti Suomen tavoitteet ovat yhtenevät sekä Afganistanin oman kehitysstrategian että kansainvälisen yhteisön tavoitteiden kanssa. Selonteossa mainitaan myös Suomen edistämät teemat sekä eri alojen toiminnan painopistealueet. Suomen tavoitteenasettelu eroaa selkeästi maista, joilla on ISAF:n eli International Security Assistance Force⁵³ alainen Provincial Reconstruction Team (PRT) eli alueellinen jälleenrakennusryhmä johtovastuullaan⁵⁴. PRT toteuttaa ISAF:n tehtävää yleensä yhden maakunnan alueella yhteistyössä muiden toimijoiden ja erityisesti afgaaniviranomaisten kanssa. Esimerkiksi Ison-Britannian ja Australian hallitusten verkkosivuilla kuvataan selkeästi sekä poliittis-strategiset tavoitteet ja saavutukset, että johtovastuulla olevan PRT:n toiminnan tavoitteet ja saavutukset⁵⁵. Kyseiset maat pystyvät internetsivuillaan yksityiskohtaisesti kuvaamaan toimintansa vaikutukset ja saavutukset eri operaatiolinjoilla⁵⁶. Tanska ja Ranska ovat hyviä esimerkkejä maista, joilla ei ole PRT:n johtovastuuta, mutta jotka ovat kuvailleet hyvin toimintansa tavoitteet, toteutustavan ja saavutukset internetsivuillaan. Erityisesti Tanskan kehitysyhteistyön toteutuksen kokonaisuus antaa kattavan kuvan siitä, mitä toiminnalla on saatu aikaiseksi.⁵⁷

Selonteosta on pääteltävissä, että Suomen toimintamalli toteuttaa kokonaisvaltaista kriisinhallintaa Afganistanissa tarkoittaa sekä pyrkimystä vaikuttaa eri järjestöjen ja organisaatioiden toimeenpanoon poliittisella ja strategisella tasolla, että toimeenpanoon tarvittavien resurssien luovuttamista toimeenpanijoille. Kuvassa kaksi pyritään selventämään Suomen tapaa osallistua kriisinhallintaan Afganistanissa.

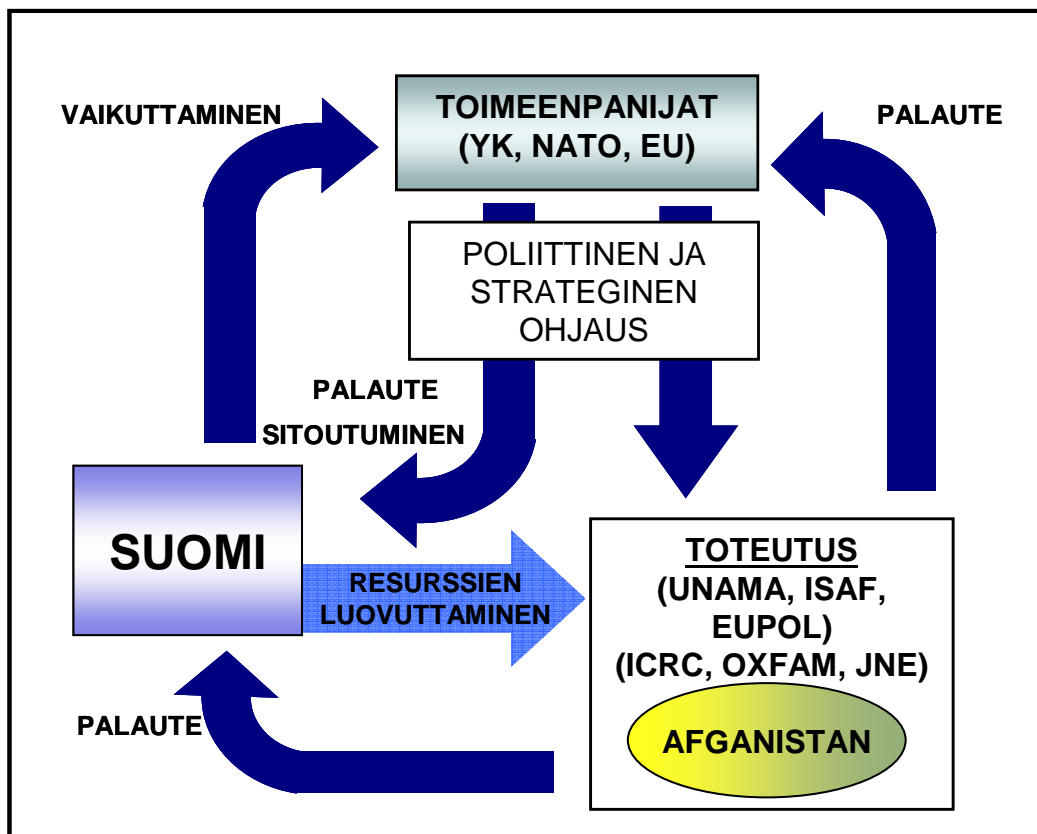
⁵³ ISAF on joulukuussa 2001 perustettu YK:n mandaattiin perustuva sotilaallinen kriisinhallintaoperaatio. Operaation johtovastuu on ollut Natolla vuodesta 2003 saakka. Operaation tehtävinä ovat kapinallisten toimintakyvyn ja taistelutahdon heikentäminen, Afganistanin omien turvallisuusviranomaisten suorituskyvyn lisääminen sekä turvallisuustilanteen ylläpitäminen maan jälleenrakentamisen mahdollistamiseksi. Operaation vahvuus on noin 130000 henkilöä 50:stä eri maasta.

⁵⁴ ISAF:n alaisuudessa olevien alueellisten jälleenrakennusryhmien johtovaltiot: Australia, Tsekki, Saksa(2), Unkari, Italia, Liettua, Hollanti, Uusi-Seelanti, Norja, Etelä-Korea, Espanja, Ruotsi, Turkki(2), Iso-Britannia ja Yhdysvallat(11). www.isaf.nato.int. (8.4.2012).

⁵⁵ Katso <http://ukinafghanistan.fco.gov.uk> ja www.ausaid.gov.au/country. (28.12.2011).

⁵⁶ ISAF:n internetsivuilla julkaistut operaatiolinjat ovat turvallisuus (security), hallinto (governance) ja jälleenrakentaminen (development). www.isaf.nato.int. (28.12.2011).

⁵⁷ Katso www.diplomatie.gouv.fr/en/country-files/afghanistan-498/france-and-afghanistan ja <http://afghanistan.um.dk/en/development%20cooperation>. (9.4.2012).



KUVA 2. Suomi osana kansainvälistä yhteisöä Afganistanissa⁵⁸

Suomi pyrkii edistämään poliittisten linjausten mukaisia tavoitteitaan vaikuttamalla toimeenpaneviin organisaatioihin esimerkiksi Afganistanin vakauttamista ja jälleenrakentamista käsittelevissä kansainvälisissä kokouksissa. Kansainvälisesti sovitut päämäärät ja tavoitteet tuodaan tämän jälkeen osaksi kansallista päätöksentekoa, jonka perusteella luovutetaan resursseja toimeenpaneville organisaatioille. ”Suomi osallistuu yleensä sellaisiin kriisinhallintatehtäviin, joita toteuttavat YK, Euroopan unioni, Nato tai jokin muu kansainvälinen organisaatio. Kriisinhallintaoperaation mandaatti sekä operaatiota johtavan kansainvälisen organisaation tasolla laaditut suunnitelmat, ohjeistukset ja käytännesäännöt luovat pohjan toiminnalle”⁵⁹.

Toteutuksesta vastaavat organisaatiot saavat poliittisen ja strategisen ohjauksensa oman johtamisrakenteensa kautta, ja suunnittelevat sekä toteuttavat operatiivisen ja taktisen toiminnan ohjauksen mukaisesti. Toteutuksesta raportoidaan takaisin kattojärjestöille, jotka huomioivat palautteen tarkastaessaan ohjaustaan. Suomen kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan strategiassa huomioidaan johtosuhteiden vaikutukset seuraavasti: ”Tämä on huomioitava kehitettäessä kokonaisvaltaista lähestymistapaa kansallisella tasolla. Kansalliset toimenpiteet sovitetaan yh-

⁵⁸ ICRC (International Committee of the Red Cross) eli kansainvälinen punainen risti. OXFAM International on 15 organisaation muodostama kansainvälinen järjestö, joka pyrkii poistamaan köyhyyttä ja epätasa-arvoa. OXFAM toimii yli 90 maassa. Lähteet www.icrc.org ja www.oxfam.org. (8.4.2012).

⁵⁹ Suomen kokonaisvaltaisen kriisinhallintastrategia 2009, 6.

teen kansainvälisellä tasolla sovittujen menettelyjen ja tavoitteiden kanssa”⁶⁰. Suomi saa palautetta myös suoraan taktiselta tasolta, esimerkiksi kriisinhallintajoukon raportoinnin yhteydessä.

Mitä ovat nuo strategian tarkoittamat kansalliset toimenpiteet? Eri lähteistä tuleva palaute integroidaan ja analysoidaan Suomessa strategisella tasolla ja tämän jälkeen esitetään tarvittavat muutokset poliittiselle tasolle tulevaisuuden toimenpiteiksi. Strategisella tasolla keskeisessä roolissa on ulkoministeriö, joka johtaa ja koordinoi kriisinhallintaosallistumista koskevien linjausten ja päätösten valmistelua kiinteässä yhteistyössä puolustus- ja sisäasiainministeriön kanssa⁶¹.

Suomi voi kansallisesti muuttaa tai uudelleen kohdentaa luovuttamiaan resursseja vastaamaan operaation tarvetta. Suomen vaikutusmahdollisuudet käytännön toimintaan operaatioalueella ovat nykyisessä tilanteessa vähäiset. Suomalainen kriisinhallintajoukko (SKJA) operoi ISAF:n suunnitelmien ja käskyjen mukaisesti⁶² ja vastaavasti Euroopan Unionin toimeenpanevan poliisimission (EUPOL-A) alaisuudessa toimivat poliisit saavat tehtävänsä EUPOL-A:lta. Suomen kehitysyhteistyön kautta kanavoimat resurssit kohdennetaan useiden eri kanavien kautta tukemaan Afganistanin kehitystä maanlaajuisesti⁶³. Pääkanavina ovat YK:n eri järjestöt sekä maailmanpankki. Suomen suurimmat apukohteet ovat *Afghanistan Reconstruction Trust Fund* (ARTF), *National Solidarity Programme* (NSP) ja *Microfinance Investment Support Facility For Afghanistan* (MISFA). Edellä mainitut kohteet ovat kansainvälisesti tarkkailtuja, mutta Afganistanin oman hallinnon päätäntävallassa. Kehitysyhteistyöhön käytettävästä määrärahas- ta vajaa viidennes kohdennetaan Pohjois-Afganistanin alueelle, jossa pääosa suomalaisista palvelee. Suomen tuki Afganistanissa toimiville suomalaisille kansalaisjärjestöille on vuositasolla noin 1,2 miljoonaa euroa. Suomi ei kuitenkaan ole sitoutunut ottamaan vastuuta tietystä alueesta, vaan suomalaiset toimivat hajautuneina eri johtoportaiden alaisuudessa. Suomi ei näin ollen pysty toteuttamaan kansallisesti kokonaisvaltaista kriisinhallintaa taktisella tasolla. Kemppilän mukaan Suomi korostaakin toiminnassaan kenttätason yhteistyötä kaikkien keskeisten toimijoiden kanssa⁶⁴.

⁶⁰ Suomen kokonaisvaltainen kriisinhallintastrategia 2009, 6.

⁶¹ Sama, 44.

⁶² Operatiivisessa toiminnassa on huomioitava Suomen asettamat kansalliset varaukset ISAF:n voimankäytösäätöihin, kansainväliset sodan oikeussäännöt ja periaatteet sekä kansallinen lainsäädäntö ja puolustusvoimien toimintaa säätelevät normit (pysyväisasiakirjat, varomääräykset ja normit).

⁶³ Liitteessä 1 on kuvattu Suomen kehitysyhteistyön kohteet määrärahoineen Afganistanissa 2011–2014.

⁶⁴ Kemppilä 2011, 87.

2.2 Kokonaisvaltainen kriisinhallinta yhteistyön näkökulmasta

Hallitusohjelmassa esitetty vaatimus saumattomasta yhteistyöstä on pyritty huomioimaan strategisella tasolla siten, että selonteko laaditaan yhteistyössä hallinnonalojen kesken. Valtioneuvoston selonteon mukaan ”*Suomen toimintojen koordinaatioon on kiinnitetty ennestään paljon huomiota, ja hallinnonalojenvälinen yhteistyö on tiivistä. Tämän selonteon toimeenpanoa koordinoidaan jo olemassa olevassa ulkoasiainministeriön johdolla toimivassa hallintojenvälisessä työryhmässä*”⁶⁵. Selonteko viittaa Suomen tapaan toteuttaa kokonaisvaltaista kriisinhallintaa hallinnonalojen välisenä yhteistyönä.

Kemppilän mukaan selonteossa mainittu hallinnonalojen välinen strateginen koordinaatioryhmä on perustettu maaliskuussa 2010. Ulkoasiainministeriön johdolla toimivaan koordinaatioryhmään kuuluu jäseniä ulkoasiainministeriön eri osastoilta, presidentin kansliasta, valtioneuvoston kansliasta, sisäasiainministeriöstä, oikeusministeriöstä, valtiovarainministeriöstä, puolustusministeriöstä ja pääesikunnasta. Koordinaatioryhmän tavoitteena on vahvistaa hallinnonalojen välistä koordinaatiota ja kokonaisvaltaista lähestymistapaa Suomen kriisinhallintatoiminnassa sekä sotilaallisen ja siviilikriisinhallinnan ohella tarkastella strategisesti koko konfliktisykliin liittyviä kysymyksiä, kuten varhaisvaroitus, humanitaarinen apu, kriisiratkaisuun liittyvät toimet ja konfliktin jälkeinen jälleenrakennus. Koordinaatioryhmän tehtävänä on seurata ja edistää kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan kehittämistä Suomen toiminnassa ja kansainvälisessä osallistumisessa.⁶⁶

Tutkimukseen liittyneessä kyselyssä kartoitettiin asiantuntijoiden näkemystä siihen, mitä hallituksen linjaus saumattomasta yhteistyöstä Suomelta edellyttää ja mitä haasteita ja ongelmia sen toteuttamisessa esiintyy⁶⁷. Vastauksissa tuli korostetusti esille tarve hallinnonalojen välisen yhteistyön tiivistämiseen juuri strategisella tasolla. Yhteistyön tiivistämiseksi esitettiin tilanteen mukaan kokoon kutsuttavaa ryhmää (”task force”), jossa olisi edustus ulkoasiainministeriön eri osastoilta sekä muista ministeriöistä ja virastoista. Kyseisen mallin käyttöönottoa esitettiin myös kriisinhallintastrategiassa vuonna 2009⁶⁸. Ryhmää ei ole vastaajien tietojen mukaan kuitenkaan käytetty.

⁶⁵ VNS 2/2011, 17.

⁶⁶ Kemppilä 2011, 86.

⁶⁷ Kysymykset 4, 4a, 4b, 5, 5a, 5b, ja 5c.

⁶⁸ Suomen kokonaisvaltainen kriisinhallintastrategia 2009, 47.

Vastaajien arvion mukaan yhteistyön tiivistämisen kautta voitaisiin poliittiselle johdolle paremmin valmistella kokonaisvaltaisempia paketteja ja toimintavaihtoehtoja päätöksiä varten. Menettelyllä kyettäisiin nopeuttamaan päätöksentekoa nopeaa reagointia vaativissa tilanteissa. Esimerkkinä nopeaa reagointia vaativasta tilanteesta käytettiin Haitissa vuonna 2010 sattunutta maanjäristyksen aiheuttamaa katastrofia.

Yhteistyötä tulisi vastaajien mielestä tehdä enemmän myös toiminnan jalkauttamisessa käytäntöön, uusien strategioiden ja politiikkapaperien laatimisen sijaan. Vastauksissa korostettiin yhteistyön rajojen, velvollisuuksien ja vastuiden sekä yhteisen päämäärän ja tavoitteiden selkeämpää määrittelyä operatiivisella ja taktisella tasolla. Selonteossa linjatun toiminnan painopisteen muutos sotilaallisesta kriisinhallinnasta (vakauttaminen) kohti siviilikriisinhallintaa (jälleenrakentaminen) vaatisi yhteisesti sovitun tiekartan laatimista ja osapuolten sitoutumista käytännön toimenpiteisiin.

Kemppilän mukaan yhteistyötä tehdään kotimaassa yleisesti voimavaratyönä ja koulutuksessa. Tätä yhteistyötä johtaa sisäasiainministeriön asettama siviili-sotilasyhteistyöryhmä. Työryhmän tavoitteena on kehittää toimintaa operatiivisella tasolla.⁶⁹ Tähän työryhmään tai sen toimintaan ei vastauksissa viitattu lainkaan. Sen sijaan vastauksissa nostettiin esille tarve tiivistää yhteistyötä koulutuksen, huollon ja logistiikan osalta. Henkilöstön kouluttaminen samalle toimialueelle useissa eri paikoissa (CMC Kuopio, PVKVK Tuusula, PORPR Säskylä), varustaminen eri materiaalilla ja toteuttamalla huolto- ja logistiikka omia kanavia pitkin nousivat esille yksittäisinä asioina, joissa vastaajien arvion mukaan yhteistyön tiivistämisellä olisi saavutettavissa selkeitä etuja.

Erityisesti operatiivisella ja taktisella tasolla yhteistyön tiivistämisen haasteena on se, että toiminnalle asetettu yhteinen päämäärä sekä tavoitteet ovat laajoja ja yleisiä. Toimialueella kokonaisvaltaisuus koettiin kuitenkin lähinnä henkilösuhteisiin perustuvana yksilöiden välisenä yhteistoimintana eikä Suomesta käsin ohjattuna tai säädeltynä. Kyse on siis enemmän molemminpuoliseen tarpeeseen perustuvasta koordinaatiosta kuin formaalista ja suunnitellusta koordinaatiosta. Kemppilän mukaan kukin hallinnonala voi aloittaa selonteon mukaisten toimenpiteiden toteuttamisen itsenäisesti, eikä tarvetta yhteistyölle enää toteutusvaiheessa juurikaan esiinny⁷⁰.

⁶⁹ Kemppilä 2011, 87.

Ongelmien syinä nähdään hallinnonalojen välinen valtataistelu ja kilpailu resursseista sekä ammattitaidon puuttuminen. Myös Limnell on väitöskirjassaan tuonut esiin hallinnonalojen välisen valta- ja määrärahakamppailun osana turvallisuuspoliittisen selonteon uhkakuvien laatimista⁷¹. Ammattitaidon puutteella kokonaisvaltaisessa kriisinhallinnassa tarkoitetaan kriisi-alueen verkostojen ja kulttuurin sekä muiden toimijoiden toimintaperiaatteiden ja -tapojen, päämäärien ja tavoitteiden tuntemuksen puuttumista⁷². Toimialueen kulttuurin ja olosuhteiden heikon tuntemuksen arvioitiin olevan yksi syy poliittisen ja strategisen tason ohjauksen jäämisessä liian yleiselle tasolle. Ongelmana valtionhallinnon ulkopuolisten toimijoiden kanssa vastaajat toivat esille humanitaarisen avun aseman osana kokonaisvaltaista kriisinhallintaa humanitaarista apua ohjaavien eettisten periaatteiden vuoksi⁷³. Kokonaisuutena yhteistoiminnan kehittymistä kuvattiin vastauksissa aikaa vieväksi oppimisprosessiksi, joka vaatii kaikilta osapuolilta ennakkoluulotonta ajattelua ja valmiutta kompromisseihin. Suomen osallistumisen arvioitiin kuitenkin parantaneen hallinnonalojen välistä koordinaatiota ja ilman Afganistanin kriisinhallinnan kokonaisuutta Suomella ei olisi käytettävissään nykyisiä kokonaisvaltaisia työkaluja.

Yllä kuvatut ongelmat on tunnistettu aiemminkin, eivätkä ne ole vain Suomea koskevia⁷⁴. Kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan toteuttamista kansallisesti leimaa myös *johtaminen vai koordinaatio* -dilemma. Toiminnan johtosuhteet muodostuvat sen mukaan, minkä ministeriön hallinnonalaan asian katsotaan kuuluvan. Kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan kattaessa usean hallinnonalan toimia, sen hallintaan käytetään valtionjohdon linjausten mukaisesti yhteistoimintaa. Kyse ei siis lopulta ole virallisesti normitetuista johtosuhteista, vaikka strategisen tason koordinaatioryhmää johtaakin ulkoasianministeriö. Kemppilän mukaan koordinaatioryhmällä ei kuitenkaan ole päätösvaltaa, ja se pystyy lähinnä antamaan suosituksia eri hallinnonaloille ja päätöksentekijöille⁷⁵. Kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan koordinaatiomekanismit ovat jakautuneet eri hallinnonalojen sisäisiin ja välisiin mekanismeihin, jotka perustuvat sekä kirjaamattomiin toimintatapoihin ja malleihin että virallisiin yhteistyömenetelmiin ja muotoihin⁷⁶.

⁷⁰ Tästä poikkeuksena ovat sotilaiden ulkoministeriön kehitysyhteistyövaroin toteuttamat pienimuotoiset kehitysprojektit (QIP, Quick Impact Projects).

⁷¹ Limnell 2009, 278.

⁷² Osa-alueet on mainittu kehitettävänä kohteina kriisinhallintaan liittyvässä koulutuksessa. Ks. esim. Rintakoski ja Autti 2008.

⁷³ Humanitaarisen avun eettiset periaatteet ovat: humanisuus, tasapuolisuus, puolueettomuus ja riippumattomuus. Lähde Ulkoasiainministeriö www.formin.fi (9.4.2012).

⁷⁴ Ks. esim. CSS 2008 (Vol 3, numero 42), Mero 2009 ja Wendling 2010.

⁷⁵ Kemppilä 2011, 86.

Yksi vastaajista nosti esille koko kriisinhallintaan liittyvän toiminnan kokoamisen yhden johdon alaisuuteen vaihtoehtona yhteistyölle ja koordinaatiolle. Yhden organisaation -mallin voidaan arvioida tehostavan toimintaa strategisella, operatiivisella ja taktisella tasolla, mutta toiminta säilyisi silti poliittisessa ohjauksessa. Toisaalta ajatus on lähellä Meron esittämää ajatusta pyrkimyksestä kohti integraatiota. Ajatusta voidaan verrata julkisuudessakin käytyyn keskusteluun ja tutkimukseen turvallisuusministeriön perustamisesta⁷⁷. Esimerkiksi Puukan tutkimuksen mukaan pitkällä aikavälillä otetaan todennäköisesti askel "turvallisuusministeriömallin" suuntaan. Turvallisuusministeriölle kuuluisi muun muassa kriisinhallinnan kokonaisvaltainen johtaminen ja hallinta.⁷⁸

2.3 Hajautetusta toiminnasta kohdennettuun vaikutukseen?

Kyselyssä asiantuntijoita pyydettiin kertomaan mielipiteensä siihen pitäisikö Suomen panostusta pyrkiä keskittämään enemmän, esimerkiksi alueellisesti tai tiettyyn sektoriin⁷⁹. Vastauksista oli havaittavissa vastaajien taustan merkitys. Kaikkien toimintojen alueellista keskittämistä Pohjois-Afganistaniin kannattivat operatiivisen ja taktisen tason asiantuntijat. Tilanteessa haasteelliseksi nähtiin Afganistanissa käynnissä oleva muutos, jossa kansainvälisen yhteisön pyrkimyksenä on siirtyä pois maakunnallisesta toiminnasta kohti aluetasoa, esikuntia, mentorointia ja koulutusta. Vastaajan esittämän arvion mukaisesti maakunnissa ei siis olisi enää tarvetta suoralle läsnäololle eli toisin sanoen turvallisuustilanteen lisäksi myös yhteiskunnan muut toiminnot olisivat hyväksyttävällä tasolla. Tätä arviota eivät kuitenkaan tue kansalaisjärjestöjen Afganistanin tilanteesta vuonna 2011 julkaisemat raportit. Raporttien mukaan esimerkiksi rikokset ihmisyyttä vastaan, naisiin ja lapsiin kohdistuva väkivalta, hallinnon korruptio, köyhyys sekä elämisen perusedellytykset, kuten puhtaan juomaveden saanti ovat edelleen merkittäviä ongelmia⁸⁰.

Yhden vastaajan arviossa korostettiin, että toimintojen kohdentaminen maakunnallisesti olisi ollut toteutettavissa vuosina 2006–2008, mutta nyt hän katsoi sen olevan liian myöhäistä. Toisaalta pääosa vastaajista näki maantieteellisen kohdentamisen edelleen varteenotettavana vaihtoehtona, yksi jopa ainoana järkevänä vaihtoehtona. Yhteistoiminta-alueen, maantieteellisen tai temaattisen, löytäminen Suomelle vaatisi vastaajien mielestä poikkihallinnollisen selvityk-

⁷⁶ Kempilä 2011, 85.

⁷⁷ Ks. esim. Suomen kuvalehti 12/2012, 22.

⁷⁸ Puukka 2005.

⁷⁹ Kysymykset 6, 6a, 6b, ja 6c.

⁸⁰ Ks. esim. Amnesty International, Annual report: Afghanistan 2011 ja Centre for Policy and Human Development(CPHD): Afghanistan human development report 2011.(9.4.2012)

sen laatimista. Toimintojen kohdentamisessa nousi merkittäväksi huolenaiheeksi siviilineuvonantajien heikko rekrytoituminen. Hallinnon ja kehitysavun neuvonantajiksi ei ole saatu tarpeeksi henkilöstöä. Siviilineuvonantajien puutteen arvioitiin heikentävän myös ruotsalais-suomalaisen PRT:n kykyä toteuttaa tehtävänsä.

Kokonaisuutena Suomen panostusta Afganistaniin pidettiin kansainvälisesti vertailtuna hyvänä suorituksena pieneltä maalta. Esille tuotiin kuitenkin keskeisenä ongelmana se, ettei saavutuksia pystytä konkreettisesti esittämään.

2.4 Yhteenveto

Suomessa on olemassa ulkoministeriön johtama strategisen tason koordinaatiojärjestelmä, jota käytetään lainsäädännön edellyttämien päätösten valmisteluun poliittiselle johdolle. Koordinaatiojärjestelmän ja jaetun tilannekuvan avulla pyritään toteuttamaan yhteistä suunnittelua ja valmistelua. Valmistelijoiden tulee olla hyvin perehtyneitä toimialueen tilanteeseen ja olosuhteisiin⁸¹ sekä muiden toimijoiden päämääriin ja toimintatapoihin. Työ vaikuttavuuden arvioinnin parantamiseksi on aloitettu. Strategisella tasolla pystytään suunnittelemaan valtiojohtolisten resurssien (diplomatia, sotilaallinen ja siviilikriisinhallinta sekä kehitysyhteistyö) kohdentaminen sekä humanitaarisen avun tukemiseen käytettävät resurssit. Sen sijaan humanitaarisen avun toteuttaminen on valtiollisen määräysvallan ulkopuolella. Humanitaarista apua antavien kansalaisjärjestöjen kanssa pyritään keskustelemaan, joka voidaan löyhästi tulkiten mieltää koordinaatioksi.

Strategisen tason koordinaatiossa esiintyviä puutteita voidaan tehostaa yhteistoimintaa syventämällä. Yhteistoiminnan edellytyksenä on, että toimijoiden kesken on yhteisesti sovittu toimintaa ohjaavista päämääristä ja tavoitteista. Osapuolet jakavat samat toiminnan periaatteet, normit ja säännöt sekä toimintamenetelmät⁸². Tavoitteena tulisi olla siirtyminen kohti integraatiota. Integraatiolla voidaan poistaa esille nousseita ongelmia, kuten kilpailu resursseista ja vallasta. Integraation kautta myös tukitoiminnot, kuten koulutus, huolto ja logistiikka olisivat järjestettävissä tehokkaammin.

Suomi on sitoutunut Afganistanin pitkäjänteisen kehittämisen tukemiseen ja tukee kansainvälisesti sovittujen tavoitteiden mukaisesti oikeudenmukaisen kansalaisyhteiskunnan kehittymis-

⁸¹ Tilanne ja olosuhteet tarkoittavat tässä laajasti koko toimintaympäristöä.

⁸² Periaatteet, normit ja säännöt sekä toimintamenetelmät koskevat tässä yhteydessä toimijoiden välistä kanssakäymistä.

tä. Suomi pyrkii mahdollisuuksien mukaan kohdentamaan resursseja kansainvälisellä tasolla tehtyjen suunnitelmien perusteella. Resurssit kuitenkin hajautuvat eri organisaatioiden käyttöön ja toiminnan ohjaaminen on kansallisesti haasteellista.

Suomen toiminnan voidaan katsoa olevan kokonaisvaltaista tämän tutkimuksen määritelmän mukaisesti. Kokonaisvaltaisuus toteutuu kuitenkin vain poliittisella ja strategisella tasolla. Alemmilla tasoilla kukin toimiala toimii erillisenä ja koordinaatio on enemmän henkilö- ja tilannesidonnaista kuin suunnitelmallista. Keskeisenä tekijänä tähän on päämäärän ja tavoitteiden jääminen liian korkealle, abstraktille tasolle, jonka taas voidaan katsoa johtuvan toiminnan hajautumisesta operaatioalueella ja toiminnan Suomea hyödyttävien tavoitteiden puuttumisesta.

Verrattaessa Suomen toteutustapaa Ranskan, Tanskan, Puolan, Ison-Britannian tai Australian toteutustapoihin⁸³ on huomattavissa selkeitä eroja. Merkittävimpänä erona on se, että edellä mainitut maat tukevat maan kehitystä strategisen tason lisäksi myös paikallisesti. Useassa tapauksessa paikallisesti annettava tuki on kohdennettu samalle alueelle sotilaallisen toiminnan kanssa tai se toteutetaan alueellisen jälleenrakennusryhmän toimesta. Maantieteellinen toimintojen kohdentaminen mahdollistaa konkreettisten saavutusten esittämisen. Haasteeksi kohdentamisessa nousee nykyistä voimakkaampi sitoutuminen ja resurssien, erityisesti pätevän siviilihenkilöstön tarve. Afganistanin muuttuva tilanne vaatii poikkihallinnollisen selvityksen laatimista toiminnan keskittämisen mahdollisista vaihtoehdoista. Toimintojen kohdentamisen myötä Suomi pystyisi selkeämmin määrittämään tavoitteet kokonaisvaltaiseen kehittämiseen liittyen ja tiukemmin ohjaamaan toimintaa kohti asetettuja tavoitteita.

3 SUOMI, AFGANISTAN JA TOIMINNAN YHTEISKUNNALLINEN VAIKUTTAVUUS

Tässä luvussa kuvataan, mitä yhteiskunnallista vaikuttavuutta Suomi tavoittelee osallistumalla kansainväliseen kriisinhallintaan Afganistanissa, mitä ongelmia yhteiskunnallisen vaikuttavuuden arvioimisessa on ja mistä mahdolliset ongelmat yhteiskunnallisen vaikuttavuuden arvioimisessa johtuvat.

3.1 Miten Suomi hyötyy ja miten se voisi hyötyä Afganistanin tukemisesta?

⁸³ Maiden toteutustapaa on tulkittu hallinnon verkkosivujen sisällön perusteella.

Tutkimukseen liittyneessä kyselyssä vastaajia pyydettiin arvioimaan mitä merkittäviä kansallisia hyötyjä Suomi heidän mielestään saa osallistuessaan Afganistanin vakauttamiseen ja jälleerakentamiseen⁸⁴. Vastaajia pyydettiin myös arvioimaan mitä keskeisiä kansallisia intressejä Suomen tulisi tavoitella. Kysymysten tarkoituksena oli yhtäältä selvittää Suomen Afganistanin vakauttamiseksi ja jälleerakentamiseksi käyttämien resurssien Suomeen liittyvää yhteiskunnallista vaikuttavuutta ja toisaalta miltä toiminnan osa-alueelta vaikuttavuutta kannattaisi pyrkiä tavoittelemaan.

Vastauksissa korostui toiminnan yhteiskunnallinen ulkoinen vaikuttavuus Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan toimeenpanon edistäjänä. Osallistumisen kautta Suomen arvioitiin osoittavan kansainvälistä vastuuta ja solidaarisuutta. Osallistumisen arvioitiin lisäävän muiden keskeisten kumppanimaiden luottamusta Suomeen sekä toimivan merkittävänä kanavana kumppanuussuhteiden hoitamisessa muihin pohjoismaihin, Euroopan unioniin ja NATO-maihin, erityisesti Yhdysvaltoihin. Osallistumisella Suomi edistää tärkeiksi katsomiensa arvojen leviämistä sekä globaalin turvallisuustilanteen paranemista. Vastaukset muistuttivat yleisellä tasolla valtionjohdon toiminnalle määrittämiä Suomeen liittyviä poliittisia tavoitteita.

Suomeen liittyvästä sisäisestä vaikuttavuudesta nostettiin esille kansallisen puolustuskyvyn kehittyminen. Toiminnan arvioitiin kehittävän Suomen puolustusvoimien sodanajan suorituskykyä mahdollistamalla joukkojen harjoittelu ja kokemusten sekä havaintojen kerääminen joukkojen ja kaluston käytöstä vaativissa olosuhteissa. Myös kansainvälisen yhteistoimintakyvyn arvioitiin paranevan henkilöstön saaman kokemuksen myötä.

Merkittävää vastauksissa oli, ettei kukaan vastaajista tuonut esille muiden kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan elementtien käytöstä saavutettavaa hyötyä. Todennäköistä kuitenkin on, että vastaajat arvioivat muiden elementtien (kehitysapu, diplomatia, siviilikriisinhallinta ja humanitaarinen apu) vaikuttavuuden osaksi ulkopoliittikan tavoitteiden edistämistä eli ulkoista vaikuttavuutta. Kokonaisuutena vastauksista on havaittavissa yhdenmukaisuus myös Linnéllin ja Salenius-Pasternakin vuonna 2009 esille tuomiin perusteluihin⁸⁵. Suomen tavan toteuttaa kokonaisvaltaista kriisinhallintaa arvioitiin kehittävän koordinaatiota strategisella tasolla.

Kysyttäessä vastaajien mielipidettä siihen, mitä kansallisia hyötyjä Suomen tulisi tavoitella, vastaajat nostivat esille siviilikriisinhallinnan kotimaan kapasiteetin kehittämisen ja kotimai-

⁸⁴ Kysymykset 1 ja 2.

⁸⁵ Linnéll ja Salenius-Pasternak 2009.

sen yrityselämän ja teollisuuden eli elinkeinoelämän toimintaedellytyksien edistämisen. Siviilikriisinhallinnan osalta toiminnassa pitäisi pyrkiä sotilaallisen kriisinhallinnan tapaan hyödyntämään mahdollisuus kotimaan valmiuksien parantamiseen, varsinkin poliisin ja rajavartiolaitoksen osalta. Suomen tulisi selkeämmin pyrkiä edistämään kotimaisen elinkeinoelämän toimialojen pääsyä mukaan konfliktialueen jälleenrakentamiseen. Kaikki vastaukset koskivat yksittäistä kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan elementtiä, eivät kokonaisuutta. Tämän voidaan arvioida johtuvan siitä, että kokonaisvaltainen kriisinhallinta on käsitteenä vielä jokseenkin jäsentymätön. Toisaalta keskustelu toiminnan kansallisista hyödyistä on toistaiseksi tapahtunut hallinnonaloittain. Keskustelu kokonaisuuden mahdollisista hyödyistä on vasta käynnistymässä.

3.2 Suomen toiminnan päämäärä ja tavoitteet yhteiskunnallisen vaikuttavuuden näkökulmasta

Yhteiskunnallisen vaikuttavuuden määrittämisen lähtökohtana on selkeästi asetettu päämäärä ja tavoitteet. Vaikuttavuuden määrittelyn perusteena tulisi olla ongelma tai haaste, johon pyritään vastaamaan - Mitä toiminnalla halutaan parantaa, kehittää tai tuottaa? Vaikuttavuustavoitteet ovat strategisia ja ne johdetaan toimintaa ohjaavista poliittisista linjauksista. Tavoitteiden asettamisen jälkeen määritetään niiden toteutumista kuvaavat mittarit ja mittaamiseen käytettävät tunnusluvut. Vaikuttavuuden arvioinnissa tavoitteiden asettamisella on siis keskeinen merkitys. Tavoitteiden tulisi olla jollain suureella mitattavissa ja arvioinnissa tulisi pystyä erottamaan tarkoituksella toteutettu muista tarkoituksettomista vaikuttajista.

Kyselyssä asiantuntijoita pyydettiin arvioimaan Suomen Afganistanin tukemiseksi asettamaa päämäärää ja tavoitteita⁸⁶. Kaikkien vastaajien mielestä Suomen osallistuminen tulisi pystyä perustelemaan selkeämmin. Vastaajien mielestä Suomen toiminnan päämäärä ja tavoitteet jäävät liian etäisiksi ja epäselviksi. Tämän katsottiin jopa uhkaavan koko toimintaa heikentämällä niin kansalaisten kuin poliitikkojenkin luottamusta Suomen toimintaan Afganistanissa. Vaikeasti hahmotettavien tavoitteiden arvioitiin myös heikentävän kansalaisten tukea operaatiolle. Vastaajien mielestä toiminnan tavoitteita tulisi esittää myös Suomen kannalta.

Kansalaisten tukea operaatioon osallistumiselle voidaan tarkastella Maanpuolustustiedotuksen suunnittelukunnan (MTS) haastattelututkimuksien tulosten avulla. Vuonna 2011 julkaistun haastattelututkimuksen teki Taloustutkimus Oy MTS:n toimeksiannosta. Se toteutettiin omni-

⁸⁶ Kysymykset 3, 3a ja 3b.

bus -tutkimuksen⁸⁷ osana haastatteluina helmikuussa 2011. Tutkimuksessa haastateltiin kaikkiaan 1015 henkilöä. Tutkimusten mukaan 74 prosenttia vastaajista oli sitä mieltä, että Suomen tulisi tukea Afganistania kansalaisyhteiskunnan rakentamisessa. Suomen osallistumista sotilaalliseen kriisinhallintaan kannattaa 56 prosenttia vastanneista ja 73 prosenttia vastaajista oli sitä mieltä, että Suomen tulisi tukea Afganistania demokraattisen hallinnon rakentamisessa. Taloudellista ja sosiaalista kehitystä sekä koulutuksen järjestämistä kehitysyhteistyön keinoin kannattaa 72 prosenttia ja osallistumista maan poliisivoimien kouluttamiseen 66 prosenttia.⁸⁸ Tulosten perusteella voidaan todeta kansalaisten tukevan Suomen kehitysavun, diplomaattian ja osittain siviilikriisinhallinnan toimenpiteitä Afganistanissa, kun taas lähes puolet vastaajista ei kannata osallistumista sotilaalliseen kriisinhallintaan.

MTS:n vuonna 2012 julkaistun tutkimuksen mukaan 43 prosenttia vastaajista halusi Suomen päättävän sotilaallisen läsnäolon Afganistanissa vuoden 2012 loppuun mennessä, 22 prosenttia kannatti toiminnasta luopumista vuoden 2014 loppuun mennessä ja 30 prosenttia kannatti jatkamista toistaiseksi. Siviilikriisinhallintaan osallistumisen kannatus oli lähes edellisen tutkimuksen tasolla. Vastaajista 70 prosenttia kannatti siviilikriisinhallinnan jatkamista Afganistanissa. Afganistanissa toteutettavan kehitysyhteistyön jatkamista kannatti 84 prosenttia vastaajista. Merkittävänä tuloksena tutkimuksessa oli se, että vain 17 prosenttia vastaajista kokee suomalaisten osallistumisen kriisinhallintatehtäviin sotaa käyvillä alueilla lisäävän turvallisuutta Suomessa. Vastaajista 46 prosenttia arvioi, ettei toiminnalla ole vaikutusta Suomen turvallisuuteen ja 31 prosenttia vastaajista koki osallistumisen turvallisuutta vähentävänä tekijänä.⁸⁹

Edellä kuvattujen kahden MTS:n tutkimuksen kysymykset olivat erilaisia. Tulokset osoittavat selkeästi eri elementtien kannatuksen kansalaisten keskuudessa. Tuloksien voidaan arvioida kuvastavan kansalaisten tietoisuutta toiminnan eri osa-alueista, niiden tavoitteista ja toteutustavoista. Sotilaallinen kriisinhallinta ja poliisien koulutus ovat sisällöltään ymmärrettävissä olevia. Pääosan vastaajista voidaankin olettaa pystyvän muodostamaan mielikuvan toiminnasta myös käytännössä. Sen sijaan demokraattisen hallinnon rakentaminen, taloudellisen ja sosiaalisen kehityksen tukeminen sekä koulutuksen järjestäminen kehitysyhteistyön keinoin ovat aiheina abstraktimpia. Niiden todellisen sisällön ja toteutuksen hahmottaminen on haastavaa jopa asiaan perehtyneelle henkilölle. Onko helpompi ottaa kriittinen kanta asiaan jonka tuntee

⁸⁷ Omnibus -tutkimus on usein toistuva haastattelututkimus. Omnibus -tutkimusmenetelmä perustuu siihen, että samassa kyselylomakkeessa (haastattelussa) on samanaikaisesti useiden asiakkaiden kysymyksiä.

⁸⁸ Maanpuolustustiedotuksen suunnittelukunnan (MTS) haastattelututkimus (2011).

⁸⁹ Maanpuolustustiedotuksen suunnittelukunnan (MTS) haastattelututkimus (2012).

paremmin, kuin asiaan joka on itselle vieraampi? Toisaalta kyse voi olla myös vastaajien eettisestä päätöksestä. Keskustelussa sotilaallisesta kriisinhallinnasta Afganistanissa on viime vuosina usein esitetty kysymys: ”Onko Suomi mukana sodassa?”⁹⁰. Muut osallistumisen muodot kuvaavat enemmän Afganistanin tukemista ei-kineettisin, pehmeämmin keinoin ja voivat näin olla sotilaallista toimintaa helpommin hyväksyttävissä. Edellä käyty pohdinta tukee osaltaan tarvetta esittää toiminnan päämäärät ja tavoitteet selkeästi sekä Afganistanin, mutta myös Suomen kannalta.

Kysymys Suomen toimien yhteiskunnallisen vaikuttavuuden mittaamisesta osoittautui haasteelliseksi. Vastaajien mielestä mittaaminen on hankalaa, koska mittareita ei ole ja näin arviointi on aina subjektiivista. Puolustusvoimien osalta esille nostettiin mahdollisuus tarkastella missä määrin Afganistanissa tehtyjä havaintoja ja parhaita käytänteitä on käytetty hyväksi kansallisen puolustuksen kehittämisessä. Afganistaniin liittyen arvioitiin ainoana vaikuttavana mittarina olevan konkreettiset saavutukset kuten esimerkiksi rakennetut koulut, maantiet, sähkövoimalat sekä koulutetut yksiköt (poliisi, armeija). Haasteena nähtiin luotettavien tilastojen puuttuminen, joista esimerkiksi turvallisuustilanteen parantuminen voitaisiin todeta. Toisaalta Suomen toiminnan osuuden määrittäminen luotettavistakin tilastoista olisi vastaajien mukaan lähes mahdotonta aiemmin kuvatusta resurssien hajaantumisesta ja laajoista tavoitteista johtuen.

3.3 Yhteenveto

Vastaukset tukivat aiemmin luvussa kaksi tehtyä johtopäätöksiä Suomen Afganistaniin liittyvästä päämäärän ja tavoitteen asetelusta. Suomen Afganistanin toimintapolitiikkaa ei ole laadittu kansallisen sisäisen vaikuttavuuden näkökulmasta vaan ulkoisesta, ulko- ja turvallisuuspoliittisesta näkökulmasta. Yhteiskunnallista vaikuttavuutta pyritään lisäämään vahvistamalla Suomen asemaa kansainvälisessä politiikassa ja yleisesti edistämällä globaalia turvallisuutta sen laajassa merkityksessä. Ulkoisen vaikuttavuuden haasteena on sekä tavoitteen asettaminen, että arviointi. Suomen Afganistaniin kohdistaman tuen kokonaisuus ei myöskään mahdollista toiminnan vaikuttavuuden arviointia, koska ensinnäkään selkeitä ja konkreettisia strategisen tason päämääriä ja tavoitteita ei ole asetettu ja toisaalta nykyinen toteutustapa ei mahdollista oman toiminnan vaikutusten erottamista muiden toimijoiden vaikutuksesta.

⁹⁰ Ks. esim. Jari Lindholmin kirjoitus 25.7.2009 Suomen kuvalehden verkkojulkaisussa (<http://suomenkuvalehti.fi/blogit/lindholmjari-mr/afganistan-on-suomen-sota>).

Suomen toiminnan päämäärä ja tavoitteet tulisi pystyä esittämään kansalaisille nykyistä avoimemmin, selkeämmin ja kansanomaisemmin. Suomen toimien perusteleminen pelkästään Afganistaniin liittyvien vaikuttavuustavoitteiden tai Suomeen liittyvien ulkoisten tavoitteiden avulla on saanut osakseen kritiikkiä myös julkisuudessa. Nykyiset perustelut ovat johtaneet spekulatioon toiminnan todellisista syistä. Syy nykyiseen tapaan määritellä kriisinhallinnan tavoitteet voi olla myös poliittisen tason mahdollinen pyrkimys todellisten tavoitteiden piilottamiseen idealististen ja liberaalin retoriikan taakse. Idealistisen politiikan kautta realistisempi tavoite voidaan helpommin esittää kansalaisille⁹¹.

Merkittävin haaste Suomeen liittyvän yhteiskunnallisen vaikuttavuuden määrittämisen osalta tällä hetkellä on se, ettei selkeitä Suomeen liittyviä tavoitteita ole asetettu tai tavoitteiden toteutumisen arviointiin ei ole määritetty mittareita. Sotilaallisen kriisinhallinnan Suomeen liittyvänä sisäisenä tavoitteena on kansallisen puolustuskyvyn vahvistuminen. Tavoitteen konkreettisina mittareina voisivat toimia esimerkiksi:

- joukon kansainvälisen yhteistoimintakyvyn osoittaminen (NATO PfP OCC E&F ohjelma) ennen operaatiota,
- operaatioon luovutettavan joukon sodanajan suorituskyvyssä tapahtunut muutos operaation aikana,
- operaatiosta kerättyjen parhaiden käytänteiden perusteella tapahtuneet muutokset kansallisessa koulutuksessa, taktiikassa ja operaatiotaidossa,
- operaation mahdollisuuksien systemaattinen hyödyntäminen tutkimus- ja kehittämistoiminnassa.

Kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan osalta tulisi ensin määritellä mitä kansallisesti halutaan kehittää, parantaa tai tuottaa ja asettaa tavoitteet tähän päämäärän liittyen. Päämäärä voidaan johtaa esimerkiksi kokonaismaanpuolustuksen kehittämisestä, jolloin tavoitteita voidaan asettaa hyvin laajasti yhteistoiminnasta sotilaallisiin suorituskykyihin ja edelleen elinkeinoelämän toimintaedellytyksiin.

Kansallisen näkökulman edellytyksenä olisi operatiivisen ja taktisen tason toiminnan muuttaminen siten, että tavoitteiden saavuttaminen olisi mahdollista. Suomella tulisi olla valmius siirtyä toteuttamaan kokonaisvaltaista kriisinhallintaa poliittiselta ja strategiselta tasolta myös operaatioalueelle. Tätä voidaan tukea kohdistamalla yhteistyö niihin osa-alueisiin, joihin osallistumisesta kaikki osapuolet hyötyisivät. Tällaisia osa-alueita ovat esimerkiksi logistiikka ja

⁹¹ Visuri 1997, 213.

viestiyhteydet sekä jossain määrin myös koulutus. Jokaisella osa-alueella on kuitenkin teknisiä ongelmia, jotka tulisi ensin ratkaista⁹².

Meron diplomityössään esittämä ajatus yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamiseen tarkoitetuista erikoistoimintaosastoista (YETT-ETO) toimii hyvänä esimerkkinä siitä, kuinka kansainvälistä kriisinhallintaa voitaisiin toteuttaa kansallisia voimavaroja hyödyntäen ja samalla kansallista suorituskykyä kehittäen. Osasto sisältäisi poikkihallinnollisia suorituskykyjä ja toimisi siviilijohtoisena laajaan asiantuntijuuteen, monipuoliseen osaamiseen perustuvana verkottuneena ja modulaarisena yhteisönä. Moduulit koostuisivat eri alojen asiantuntijoiden ryhmistä. Meron mukaan keskeistä ajattelussa olisi kiinteiden organisaatorakenteiden purkaminen siten, että osasto voidaan nopeasti muodostaa tilanteen vaatimusten mukaisesti.⁹³

Meron ajatus pohjautuu puolustusvoimien pyrkimykseen käyttää rauhanajan olemassa olevia suorituskykyjä jokaista kriisinhallintaoperaatiota varten erikseen räätälöityjen suorituskykyjen sijaan. Kokonaismaanpuolustuksen osalta vain mittakaava muuttuu ja mukaan tulee suorituskykyjä puolustusvoimien ulkopuolelta. Afganistanissa on useita maakuntia, joissa olisi mahdollista toteuttaa kokonaismaanpuolustuksen periaatteisiin perustuvaa kokonaisvaltaista kriisinhallintaa. Suomalaisten asiantuntijoiden tehtävänä olisi kaikin tavoin tukea paikallisia viranomaisia, elinkeinoelämää ja järjestöjä yhteistyössä selviämään maakuntaa koettelevista kriiseistä ja varautumaan tuleviin kriiseihin. Maakunnallinen keskittyminen vaatisi vahvan tuen keskushallintotasolla Kabulissa.

⁹² Esimerkkeinä monikansalliset tai kahdenväliset sopimukset kuljetuksissa, tietoturva viestiyhteyksien osalta, erilaiset henkilön asemaa ja materiaalin maahantuontia koskevat sopimukset Afganistanin hallinnon kanssa sekä koulutuksen osalta ajallinen sisällöllinen yhteensovittaminen.

⁹³ Mero 2009, 91.

4 MAHDOLLISUUDET KOKONAISSALTAISEN KRIISINHAL- LINNAN YHTEISKUNNALLISEN VAIKUTTAVUUDEN LI- SÄÄMISEKSI

Tutkimuksen otsikon mukaisesti tässä tutkielmassa tarkasteltiin Suomen kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan yhteiskunnallista vaikuttavuutta. Suomen osallistuminen Afganistanin vakauttamiseen ja jälleenrakentamiseen osana kansainvälistä yhteisöä toimi tutkimuksessa tapausesimerkkinä. Tutkimuksen pääongelmana oli selvittää, miten kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan yhteiskunnallista vaikuttavuutta voidaan lisätä? Ongelmaa voidaan kuvata kysymällä mitä Suomi pyrkii saavuttamaan kohdentamalla vuosittain noin 250 henkilön työpanoksen ja hieman vajaat 60 miljoonaa euroa Afganistaniin?

Kansainvälinen kokonaisvaltainen kriisinhallinta on yksi ulko- ja turvallisuuspolitiikan toteuttamisen väline ja kriisinhallinnan viralliset ja julkisuudessa esitetyt tavoitteet kytkeytyvät kiinteästi ulko- ja turvallisuuspolitiikan tavoitteisiin. Vaikuttavuuden arvioinnin keskeisenä edellytyksenä on, että toimintapolitiikasta, tässä tapauksessa kansainvälisestä kokonaisvaltaisesta kriisinhallinnasta, johdetut vaikuttavuustavoitteet ovat konkreettisia ja mitattavissa olevia. Tavoitteen saavuttamisen asteen lisäksi vaikuttavuuden arvioinnissa pitää pystyä määrittämään saavuttamiseen johtaneet tekijät eli tärkeimpänä toimintaan käytetyt resurssit. Muiden ulkoisten tekijöiden vaikutus tavoitteiden saavuttamisessa tulisi kyetä tunnistamaan.

Yhteiskunnallista vaikuttavuutta lähestyttiin tutkimuksessa joko Suomeen tai Afganistaniin liittyvänä. Suomen kriisinhallinnan nykyinen toimintamalli ei tue Afganistaniin liittyvän vaikuttavuuden arviointia. Suomi ei ole määrittänyt kokonaisvaltaiselle kriisinhallinnalle Afganistanissa selkeitä vaikuttavuustavoitteita. Suomen ja suomalaisten panostuksen tuottamaa vaikuttavuutta ei voida erottaa muiden toimijoiden aikaansaannoksista. Suomen kohdistamat henkilöstöresurssit ovat hajaantuneet eri organisaatioiden alaisuuteen ja kehitysyhteistyön määrärahat kanavoidaan pääosin useiden maanlaajuisten avustusohjelmien kautta.

Suomeen liittyvä vaikuttavuus jaettiin tutkimuksessa ulkoiseen ja sisäiseen vaikuttavuuteen. Ulkoisella vaikuttavuudella tarkoitetaan kriisinhallinnan epäsuoria eli kansainvälisen politiikan kautta saavutettavia hyötyjä. Sisäisellä vaikuttavuudella tarkoitetaan vastaavasti toiminnan tuottamia suoria hyötyjä Suomen yhteiskunnalle. Kriisinhallinnan tuottama ulkoinen vaikuttavuus liittyy ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan, jonka vaikuttavuuden arviointi on tässä tutkimuksessa käytetyn määritelmän mukaisesti haasteellista. Sen sijaan kokonaisvaltaisen krii-

sinhallinnan tuottama sisäisen vaikuttavuuden arviointi on mahdollista toteuttaa. Edellytyksenä arvioinnille on halutun vaikutuksen määrittäminen eli päätöksen tekeminen siitä, mitä kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan avulla halutaan kehittää, parantaa tai tuottaa?

Kuvassa kolme havainnollistetaan tutkimuksessa käytettyä yhteiskunnallisen vaikuttavuuden jakoa. Kuvan nelikentän tarkoituksena on esittää yleisellä tasolla kokonaisuuksia, joihin liittyen kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan vaikuttavuustavoitteita voidaan määritellä.

	Suomeen liittyvä vaikuttavuus	Afganistaniin liittyvä vaikuttavuus
ULKOINEN VAIKUTTAVUUS	Ulko- ja turvallisuuspolitiikka	Globaalitalous Kestävä kehitys
SISÄINEN VAIKUTTAVUUS	Puolustuspolitiikka "Kokonaismaanpuolustus" Elinkeinoelämä "Toimintamahdollisuudet"	Yhteiskunnan toimintaedellytykset Turvallisuus Jälleenrakentaminen

Kuva 3. Afganistanin kriisinhallinnan yhteiskunnallisen vaikuttavuuden osa-alueet.

Tavoitteiden asettelu voidaan nähdä myös joko yleisenä tai tiettyyn kriisiin liittyvänä. Yleisessä tavoitteen asettelussa voidaan keskittyä kehittämään kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan toteuttamista siten, että sillä tuetaan esimerkiksi kokonismaanpuolustuksen kehittämistä. Yksittäisen kriisin osalta tavoitteen asettelussa tarkennetaan Suomeen liittyviä tavoitteita ja määritetään kriisimaahan tai kriisialueeseen liittyvät tavoitteet.

Luonnon ääri-ilmiöt, kuten Haitissa vuonna 2010 sattunut maanjäristys, aiheuttavat yleensä laajaa tuhoa. Haitin maanjäristys toimii esimerkkinä tilanteesta, jossa kriisinhallintaa olisi voinut toteuttaa kokonaisvaltaisesti tarjoamalla alueelle eri suorituskyyvistä koostettu osasto. Haitin kaltaisissa kriiseissä sotilaiden tehtävänä olisi mahdollistaa varsinaisen kriisinhallinnan toteuttaminen eli siviilikriisinhallinta ja humanitaarinen apu sekä jälleenrakentaminen, joka voisi olla ulkoistettu suomalaisille yrityksille.

Kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan toteuttamisen periaatteet ovat samankaltaiset kuin kokonaismaanpuolustuksen toteuttamisen periaatteet. Molemmissa tavoitteena on saada käyttöön kaikkien relevanttien toimijoiden voimavarat, kun yhteiskunnan turvallisuus on uhattuna tai uhka on jo toteutunut. Esimerkiksi Afganistanissa ovat jo toteutuneet, ja joillain alueilla edelleen käynnissä, lähes kaikki yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamiseksi laaditussa strategiassa määritetyt uhkamallit⁹⁴. Kokonaisvaltaista kriisinhallintaa olisi mahdollista toteuttaa kokonaismaanpuolustuksen periaatteiden mukaisesti ja samalla parantaa kykyä kriisinhallintaan kotimaassa. Eri uhkamalleihin vastataan käyttämällä joustavasti niihin soveltuvia suorituskäytännöjä. Tukemalla Afganistanin viranomaisia vastaavan mallin kehittämisessä Suomella olisi mahdollisuus saavuttaa näkyviä tuloksia myös toimialueella. Eri hallinnonalojen asiantuntijoista koostuvan osaston toiminnan tavoitteena voisi olla esimerkiksi:

- Maakunnallisen varautumisstrategian laatimisen tukeminen,
- Yhteistoiminnan lisääminen paikallisten viranomaisten, elinkeinoelämän ja järjestöjen kesken sekä alueella toimivien kansainvälisten toimijoiden kanssa,
- Toimijoiden tukeminen eri uhkamallien ehkäisemiseen ja torjuntaan tarvittavien toimenpiteiden käytännön toteutuksessa,
- Paikallishallinnon ja keskushallinnon välisen vuoropuhelun edistäminen.

Toimintaa voidaan laajentaa tai supistaa kattamaan yhteiskunnan eri aloja ambitiotasosta ja resursseista riippuen. Suomen osaston kokoonpanoa tulisi voida joustavasti muuttaa tilanteen vaatimusten mukaisesti. Suomeen liittyviä sisäisiä vaikuttavuustavoitteita voitaisiin asettaa esimerkiksi yhteistoiminnan tiivistymiseen, oppien ja kokemusten kansalliseen hyödyntämiseen sekä suomalaisen teknologian ja elinkeinoelämän viennin ja uusien innovaatioiden edistämiseen liittyen.

Edellä kuvatun ajatusmallin edellytyksenä on siirtyminen poikkihallinnollisesta koordinaatiosta kohti yhteistyötä ja toimintojen mahdollisimman pitkälle vietyä integrointia. Kokonaisvaltaisuus tulisi jalkauttaa poliittis-strategiselta tasolta osaksi operatiivisen ja taktisen tason toimintaa. Toiminta edellyttäisi laaja-alaista osaamista omaavaa ydinjoukkoa, jota täydennetään tehtävän edellyttämällä lisähenkilöstöllä. Ydinjoukkoa voidaan käyttää apuna strategisen tason valmistelussa ja näin saada aikaan syvälliseen tietoon ja kokemukseen perustuvia esityksiä poliittiselle johdolle päätöksenteon perusteiksi. Kansainvälisen kriisinhallinnan perustessa vapaaehtoisuuteen tulisi eri suorituskäytännöillä rekrytoida vapaaehtoisista koostuvia henkilös-

⁹⁴ Yhteiskunnan turvallisuus -verkkosivut. www.yett.fi.(8.3.2012).

töpooleja. Vaikuttavuuden lisäämiseksi erityinen huomio tulisi kiinnittää kotimaassa tapahtuvaan yhteiseen koulutukseen.

Yhteiskunnallisen vaikuttavuuden tavoitteet johdetaan toimintaa ohjaavista politiikkaohjelmista ja strategia-asiakirjoista. Kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan haasteena on, että eri elementtien toimintaa ohjaavat eri politiikkaohjelmat. Kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan vaikuttavuuden määrittämisen (arvioinnin) perusteet eli toiminnan päämäärä tulisi näin ollen linjata hallitusohjelmassa, josta se johdetaan eri politiikkaohjelmiin. Erillisten politiikkaohjelmien sijasta selkeämpää olisi linjata kriisinhallintaan liittyvät kokonaisuudet vain yhdessä politiikkaohjelmassa. Yksittäisen operaatioalueen osalta vaikuttavuustavoitteet voidaan määritellä selontekomenettelyssä, kuten Afganistanin osalta onkin jo tehty.

Mahdollisuuksia kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan vaikuttavuuden lisäämiseksi on olemassa. Nykytilanteessa toiminnan vaikuttavuutta voidaan parhaiten lisätä määrittämällä jokaisen yksittäisen elementin toiminnan tavoitteet Suomen kannalta. Esimerkiksi sotilaallisen kriisinhallinnan tavoitteena on jo nyt jossain määrin puolustusvoimien suorituskykyjen⁹⁵ (lähinnä maavoimien) suunnitelmallinen kehittäminen. Tarkemmin kansallisten suorituskykyjen suunnittelua ja kehittämistä monikansallisen yhteistyön avulla on käsitelty esimerkiksi Solanteen tutkielmassa⁹⁶. Määriteltäessä vaikuttavuustavoitteita yksittäiselle elementille lähestytään helposti toiminnallista tuloksellisuutta, jossa kyse ei enää ole strategisista, laajasti yhteiskuntaa hyödyttävistä toiminnoista, vaan yksittäisen viraston tai hallinnonalan sisäisen toiminnan tehokkuudesta. Rajan vetäminen näiden kahden väliin on kuitenkin haastavaa ja tulkinnallista.

Parhaiten vaikuttavuutta voitaisiin lisätä muuttamalla Suomen tapaa toteuttaa kokonaisvaltaista kriisinhallintaa. Muutoksen tulisi tapahtua sekä strategisella tasolla toiminnan suunnittelussa, että operatiivisella ja taktisella tasolla toteutuksessa. Toiminnan perusajatuksena tulisi olla yhteiskunnan turvallisuusstrategian määrittämiin uhkamalleihin varautuminen. Kansainvälistä kriisinhallintaa voidaan käyttää joustavasti kotimaassa tarvittavien suorituskykyjen harjoittamiseen ja samalla voidaan lisätä Suomen toiminnan vaikuttavuutta itse kriisialueella. Muutos ei vähentäisi mahdollisuuksia saavuttaa vähintään nykyistä ulkoista vaikuttavuutta.

⁹⁵ Puolustusvoimien suorituskyky koostuu puolustusvoimien yhteisistä suorituskyvyistä ja maa-, meri- ja ilmapuolustuksen suorituskyvyistä. Kenttäohjesääntö yleinen osa (2007), 30.

⁹⁶ Solante 2011.

5 POHDINTA

5.1 Tutkimuksen luotettavuus

Tutkimuksen aiheen valintaan vaikuttivat sen mielenkiintoisuus ja haastavuus sekä tutkijan aiempi kokemus kansainvälisestä kriisinhallinnasta. Otsikon mukaisesti tutkimuksen kohteena on kokonaisvaltainen kriisinhallinta yhteiskunnallisen vaikuttavuuden näkökulmasta. Tutkimuksen aikana osoittautui kuitenkin tärkeämmäksi analysoida sitä, mitä kriisinhallinnalla voitaisiin tavoitella. Kuinka osallistamalla kansainväliseen kriisinhallintaan voidaan tuottaa mitattavissa olevaa lisäarvoa Suomen yhteiskunnalle? Tutkittava ilmiö on erittäin laaja ja monimutkainen kokonaisuus. Onkin syytä tuoda esiin ne tekijät, joiden avulla tutkimuksen tuloksiin on päädytty ja arvioida tulosten luotettavuutta.

Tutkittavaa ilmiötä tarkasteltiin laadullisen tutkimuksen keinoin käyttämällä analyysimenetelmänä teoriaohjaavaa sisällönanalyysiä. Tutkimuksen teoreettisen viitekehyksen muodostivat ilmiöön liittyvät käsitteet kokonaisvaltainen kriisinhallinta ja yhteiskunnallinen vaikuttavuus, käsitteisiin liittyvät valtionjohdon linjaukset sekä dokumentaation perusteella muodostettu kuva Suomen tavasta osallistua kansainväliseen kriisinhallintaan Afganistanissa. Suomessa on Afganistaniin liittyen rajoitteita siihen, miten taktisen tason toiminta voidaan järjestää. Nämä rajoitteet tulee huomioida tuloksien yleistettävyydessä. Toisaalta Afganistanin käyttäminen tapausesimerkkinä antoi mahdollisuuden verrata Suomen toimintamallia ja tavoitteen asettelua muiden maiden vastaaviin.

Tutkimuksen empiirinen aineisto hankittiin kriisinhallinnan asiantuntijoille suunnatulla puolistrukturoidulla kyselyllä. Kyselyyn vastasi puolet kohderyhmäksi valitusta henkilöstöstä. Henkilöiden vastauksia käsiteltiin nimettöminä ja ilman viittausta virkatehtävään tai henkilön edustamaan hallinnonalaan. Kyselyn saatteessa vastaanottajille luvattiin käsitellä vastauksia siten, ettei yksittäistä vastaajaa voida tunnistaa. Tällä oli tarkoitus saada vastaajat kertomaan oma näkemyksensä käsiteltävään aiheeseen mahdollisimman avoimesti ja rehellisesti. Vastauksen palauttaneet henkilöt edustivat tutkimuksen kannalta merkityksellisiä kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan elementtejä eli sotilaallista ja siviilikriisinhallintaa sekä kehitysyhteistyötä.

Empiirisen aineiston uskottavuus perustuu vastaajien käsiteltävän aihealueen tuntemukseen. Kyselyä laadittaessa korvattiin vaikeasti mielletävä yhteiskunnallisen vaikuttavuuden käsite yhteiskunnalle koituvilla perimmäisillä hyödyillä. Tarkoituksena oli parantaa vastaajien edel-

lytyksiä ymmärtää kysymys yksiselitteisesti. Analyysissä tuotiin esille tasapuolisesti kaikkien vastaajien näkemyksiä. Vastauksien kirjaamisessa tutkielmaan pyrittiin säilyttämään niiden alkuperäinen sanoma mahdollisimman tarkasti. Vastauksista muotoiltiin niiden kieliasua tekstin luettavuuden parantamiseksi. Osa vastauksista myös yhdistettiin loogisen, samaan asiaan liittyvän, kokonaisuuden aikaansaamiseksi. Vaikka tutkimuksen tuloksia voidaankin pitää luotettavina, niin syvemmällä ja laajemmalla empiirisellä aineistolla olisi saatu aikaan pidemmälle vietyjä johtopäätöksiä.

Analyysimenetelmän mukaisesti teoreettinen viitekehys toimi löyhästi analyysiä ohjaavana ja analyysissä vaihtelivat sekä viitekehuksesta, että empiirisestä aineistosta tehdyt havainnot. Analyysimenetelmä soveltui hyvin tähän tutkimukseen, koska kriisinhallinnan vaikuttavuuden tutkimus on vasta alkamassa, eikä valmista mallia tai teoriaa vielä ole. Analyysissä tukeuduttiin pragmaattiseen totuusteoriaan, jonka mukaan havainnon katsotaan olevan totta, jos se toimii ja on hyödyllinen. Pragmaattisen totuusteorian käyttämisen heikkoutena oli kuitenkin se, ettei johtopäätöksiä voitu tämän tutkimuksen yhteydessä testata käytännössä. Teoria vahvistaa kuitenkin asiantuntijoiden kokemukseen perustuvien havaintojen luotettavuutta.

Tutkimuksen luotettavuuteen vaikuttavat osaltaan myös tutkijan kokemus ja omat ennakkokäsitykset tutkittavasta aiheesta. Laadullisessa tutkimuksessa tutkijan subjektiivisuus on hyväksyttyä, kunhan niiden vaikutus tuloksiin tunnustetaan ja pystytään erottamaan. Tutkijan oma kokemus rajautuu sotilaallisen kriisinhallinnan taktiselle ja operatiiviselle tasolle. Poliittisen ja strategisen tason toiminta sekä yhteiskunnallisen vaikuttavuuden käsite vaativat runsaasti perehtymistä tutkimuksen viitekehysten laadinnan yhteydessä. Tutkijan oman ennakkokäsityksen vaikutusta minimoi nojautuminen analyysissä tutkimusaineistoon.

5.2 Tutkimuksen kritiikki

Tutkittava ilmiö osoittautui erittäin laajaksi kokonaisuudeksi. Kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan vaikuttavuutta voidaan tarkastella useasta eri näkökulmasta. Tehdyllä rajauksella ja valitulla näkökulmalla saatiin kuitenkin tuotua esille uusia mahdollisuuksia kokonaisvaltaiseen kriisinhallinnan vaikuttavuuden arvioimiseksi ja vaikuttavuuden lisäämiseksi. Käsitteisiin liittyvien näkökulmien avaamisella pyrittiin havainnollistamaan niistä tehtyjä erilaisia tulkintoja.

Tutkimukseen liittyvä kysely suoritettiin varsin aikaisessa vaiheessa. Kyselyn suorittamisen jälkeen ilmeni tarpeita tarkentaa tutkimuksen aineistoa, esimerkiksi haastatteluilla. Laajem-

massa tutkimuksessa tulisikin pyrkiä esimerkiksi haastatteluiden ja havainnoinnin kautta saamaan syvällisempi kuva vaikuttavuuden lisäämisen konkreettisista mahdollisuuksista ja lisäämisen vaatimista toimenpiteistä.

Poliittisten asiakirjojen (hallitusohjelma, selonteot) todellisen sisällön ja lausumien tarkoituksien tulkitseminen on oma haasteensa. Tutkijan tekemille tulkinnoille pyrittiin hakemaan vahvistusta käyttämällä tukena asiasta käytyä julkista keskustelua sekä aiempia tutkimuksia tai julkaisuja.

5.3 Jatkotutkimus

Kokonaisvaltainen kriisinhallinta eli diplomatian, sotilaallisen ja siviilikriisinhallinnan sekä kehitysyhteistyön ja humanitaarisen avun keinovalikoiman käyttäminen konfliktin ratkaisemisen tukemiseksi on haastava aihealue jo sinällään. Aihe mahdollistaa tutkimuksellisen lähestymisen useasta eri näkökulmasta. Tähän tutkimukseen valitun kansallisen näkökulman lisäksi aihetta voidaan lähestyä kansainvälisellä tasolla tapahtuvana toimijoiden välisenä yhteistyönä, toimialueella tapahtuvana käytännön toimintana sekä kriisin aiheuttaneiden perimmäisten syiden ratkaisemisen kautta.

Yhteiskunnallisen vaikuttavuuden näkökulmasta jatkotutkimuksessa olisi hyvä perehtyä tarkemmin siihen, kuinka kansallisesti siirtyminen kohti integraatitasoa tai jopa yhtä kriisinhallintaa toteuttavaa organisaatiota olisi mahdollista toteuttaa. Tärkeätä olisi myös perehtyä siihen, miten kriisinhallintaa voitaisiin käytännössä käyttää parantamaan eri viranomaisten ja kansalaisjärjestöjen yhteistoimintakykyä sekä laajemmin kykyä suoriutua kokonaismaanpuolustuksen edellyttämistä tehtävistä. Myös kriisialueeseen liittyvän vaikuttavuuden lisäämisen eri vaihtoehtojen mallintaminen sekä Suomeen liittyvän ulkoisen vaikuttavuuden arvioimisen kriteeristön määrittäminen olisivat tutkimuksen kohteina erittäin mielenkiintoisia.

LÄHTEET

- Annual report: Afghanistan 2011. Amnesty International. Luettavissa <<http://www.amnestyusa.org/research/reports/annual-report-afghanistan-2011>>.
- Australian hallituksen verkkosivut. <[http://www.usaid.gov.au/country/country.cfm? CountryID=27886219&Region=AfricaMiddleEast](http://www.usaid.gov.au/country/country.cfm?CountryID=27886219&Region=AfricaMiddleEast)>. Viitattu 28.12.2011.
- Autti, M. & Rintakoski, K. 2009. Comprehensive Approach - Trends, Challenges and Possibilities for Cooperation in Crisis Prevention and Management. Seminaarijulkaisu. Crisis Management Initiative. Helsinki.
- Butcher, W. C. 2009. The incomprehensible approach: adding structure to international cooperation in Afghanistan. Pennsylvania: U.S. Army War College.
- Dahler-Larsen, Peter (2005), Hyvät käytännöt - menetelmäkäsikirja, STAKES. Helsinki.
- Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sotilaallisesta kriisinhallinnasta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. HE 110/2005.
- Hasenclever, A., Mayer, P. & Rittberger, V. 1997/2003. Theories of international regimes. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. 1997/2003. Tutki ja Kirjoita. Vantaa: Dark Oy.
- Huupponen, K. Ilkka Puukan väitöskirja tarkastettiin. Luettavissa <<http://www.raisala.fi/raisalainen/puukka.html>>. Viitattu 15.3.2012.
- ISAF (International Security Assistance Force) verkkosivut. <<http://www.isaf.nato.int>>. Viitattu 28.12.2011 ja 8.4.2012.
- Iso-Britannian hallituksen verkkosivut. <<http://ukinafghanistan.fco.gov.uk/en/about-us/working-with-afghanistan/prt-helmand/Our-achievements>>. Viitattu 28.12.2011.
- Kansainvälisen punaisen ristin verkkosivut. <www.icrc.org>. Viitattu 8.4.2012.
- Kemppilä, V-M. 2011. Kokonaisvaltainen kriisinhallinta sotilasjohtamisen näkökulmasta. Yleisesikuntaupseerikurssin numero 55 diplomityö. Maanpuolustuskorkeakoulu. Helsinki.
- Kenttäohjesääntö yleinen osa. Pääesikunta 2007. Helsinki: Edita Prima Oy.
- Laki siviilihenkilöstön osallistumisesta kriisinhallintaan (1287/2004) ja lakia koskeva hallituksen esitys HE 206/2004 vp.
- Laki sotilaallisesta kriisinhallinnasta (211/2006) ja lakia koskeva hallituksen esitys (HE110/2005).
- Limnell, J. & Salenius-Pasternak, C. 2009. Miksi Afganistan on Suomelle tärkeä? Maanpuolustuskorkeakoulu. Strategian laitoksen julkaisusarja 4: Työpapereita numero 30. Helsinki.
- Limnell, J. 2009. Suomen uhkavapolitiikka 2000-luvun alussa. Väitöskirja. Maanpuolustuskorkeakoulu. Helsinki.

- Maanpuolustustiedotuksen suunnittelukunnan (MTS) haastattelututkimus 11.3.2011. Luettavissa <www.defmin.fi/files/1170/tutkimusraportti_teksti.pdf>.
- Maanpuolustustiedotuksen suunnittelukunnan (MTS) haastattelututkimus 1.2.2012. Luettavissa <http://www.defmin.fi/?463_m=4864&s=263>.
- Mero, T. 2009. Kansainvälisen kokonaisvaltaisen kriisinhallintastrategian (Comprehensive Approach) mahdollisuudet Suomen kokonaismaanpuolustuksen kansainvälisen ulottuvuuden kehittämiseen: voimakasta normipainetta vai pientä hienosäätöä? Yleisesikuntaupseerikurssin numero 54 diplomityö. Maanpuolustuskorkeakoulu. Helsinki.
- Metsämuuronen, J (toim.). 2006. Laadullisen tutkimuksen käsikirja. Helsinki: International Methelp Ky.
- Mölling, C. 2008. Comprehensive approach to international crisis management. Center for security studies publications volume 3, number 42. Zurich.
- Niiniluoto, I. 1997. Johdatus tieteenfilosofiaan. Helsinki: Otava.
- OXFAM -järjestön verkkosivut. <www.oxfam.org>. Viitattu 8.4.2012.
- Puukka, I. 2005. Valtapelit hallinnossa. Tapaustutkimus sotilaskulttuurin puolustuksesta puolustushallinnon uudistamisessa. Helsingin yliopiston väitöstiivistelmä 46/05. Helsinki.
- Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma. 22.6.2011. Valtioneuvoston kanslia. Helsinki. Luettavissa <www.vn.fi/hallitus/hallitusohjelma/fi.jsp>.
- Ranskan hallituksen verkkosivut. <www.diplomatie.gouv.fr/en/country-files/afghanistan-498/france-and-afghanistan>. Viitattu 9.4.2012.
- Selvitys Suomen tuesta Afganistanin vakauttamiselle. UTP 19/2007 vp.
- Simula, M. 2012. Kadonnut armeija. Suomen kuvalehti. Numero 12, 20–24.
- Sisäasiainministeriön hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitelma 2012–2015 sekä tulossuunnitelma 2011. Sisäasiainministeriön julkaisut 35/2010. Helsinki.
- Siviilikriisinhallinnan strategia. Sisäasiainministeriön julkaisuja 19/2008. Helsinki.
- Solante, T. 2011. Kansallisten suorituskykyjen suunnittelu ja kehittäminen monikansallisen yhteistyön avulla. Esiupseerikurssin numero 63 tutkielma. Maanpuolustuskorkeakoulu. Helsinki.
- Suomen Afganistanin suurlähetystön verkkosivut. <<http://www.finland.org.af>>. Viitattu 23.3.2012.
- Suomen kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan strategia. Ulkoasiainministeriön julkaisuja 15/2009. Helsinki.
- Suomen turvallisuus ja puolustuspolitiikka 2009. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 11/2009. Helsinki.

Tanskan hallituksen verkkosivut. <<http://afghanistan.um.dk/en/development%20cooperation>>. Viitattu 9.4.2012.

The Forgotten Front: Water Security and the Crisis in Sanitation. Afghanistan human development report 2011. Kabul University. Centre for Policy and Human Development.

Tuomi, J. & Sarajärvi, A. 2002. Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Jyväskylä: Gummerus kirjapaino Oy.

Ulkoasiainvaliokunnan mietintö UaVL 1/2008 vp.

Ulkoasiainvaliokunnan mietintö UaVL 1/2012 vp.

Ulkoasianministeriön verkkosivut. <www.formin.fi>. Viitattu 23.3.2012 ja 9.4.2012.

UNAMA (United Nations Assistance Mission in Afghanistan). Mission verkkosivut. <<http://unama.unmissions.org>>. Viitattu 28.12.2011.

Valtion tulosohjauksen käsikirja. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2/2005. Helsinki.

Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle Afganistanin tilanteesta ja Suomen kokonaistuesta Afganistanille, mukaan lukien osallistumisesta sotilaalliseen kriisinhallintaan. VNS 2/2011 vp.

Wendling, C. 2010. The Comprehensive Approach to Civil-Military Crisis Management - Critical Analysis & Perspective - 2010. L'Institut de recherche stratégique de l'Ecole militaire (IRSEM) cahier 6/2010. Pariisi.

Visuri, P. 1997. Turvallisuuspolitiikka ja strategia. Helsinki: WSOY.

Yhteiskunnan turvallisuus verkkosivut. <www.yett.fi>. Viitattu 8.3.2012.

LIITELUETTELO

1. Kyselylomake
2. Suomen osallistuminen kansainväliseen kriisinhallintaan
3. Suomen kehitysyhteistyö Afganistanissa 2011–2014

Vastaaajan taustatiedot:

Vastaaaja:

Hallintoyksikkö/vast:

Tehtävänimike:

1. Mitä merkittäviä kansallisia hyötyjä Suomi mielestänne saa osallistuessaan Afganistanin vaikkauttamiseen ja jälleenrakentamiseen?
2. Mitkä olisivat keskeisiä kansallisia intressejä, joita Suomen tulisi mielestänne tavoitella?
3. Tulisiko Suomen kansallinen päämäärä ja tavoitteet esittää kansalaisille nykyistä selkeämmin?
 - a. Mitä asioita mielestänne pitäisi korostaa nykyistä voimakkaammin?
 - b. Miten yhteiskunnallista vaikuttavuutta voitaisiin mielestänne mitata?
4. Pääministeri Kataisen hallitusohjelman linjauksen mukaisesti ”*hallitus edistää kokonaisvaltaista lähestymistapaa, jossa kehitysyhteistyö, humanitäärinen apu, diplomatia sekä sotilaallinen ja siviilikriisinhallinta toimivat saumattomasti yhdessä*”.
 - a. Mitä linjaus saumattomasta yhteistyöstä mielestänne Suomelta edellyttää?
 - b. Mitä haasteita ja ongelmia linjauksen toteuttamisessa näette?
5. Tulisiko edellisessä kysymyksessä mainitun hallituksen linjauksen mukaisesti myös kansallisten tahojen ja toimijoiden (ministeriöt, diplomaattinen taho, sotilaat, siviilikriisinhallinnan toimijat, kansalaisjärjestöt) välistä koordinaatiota ja yhteistoimintaa Afganistanissa parantaa?
 - a. Mitä etuja yhteistyön ja koordinaation kehittämällä voidaan saavuttaa?
 - b. Millä keinoilla tai järjestelyillä yhteistyötä ja koordinaatiota voidaan mielestänne parantaa?
 - c. Mitä haasteita ja ongelmia yhteistyön ja koordinaation kehittämiseksi mielestänne on?
6. Pitäisikö Teidän mielestänne Suomen pyrkiä keskittämään Afganistanin tukemiseksi käytettävät resurssit (kokonaisvaltainen panostus),
 - a. vahvemmin alueellisesti (esimerkiksi maakunta)?
 - b. tiettyyn sektoriin (esimerkiksi turvallisuus tai hallinto)?
 - c. jotenkin muuten, miten?
7. Mikä on Teidän henkilökohtainen mielipiteenne Suomen toiminnasta Afganistanissa?



Lähde: Ulkoasiainministeriö, www.formin.fi (23.3.2012).

Suomen kehitysyhteistyö Afganistanissa 2011–2014

<i>Päivitetty 1.6.2011</i>	2011	2012	2013	2014	Yhteensä
Afganistanin jälleenrakennusrahasto ARTF (Maailmanpankki) NSP, AREDP ja CRIP 75 %, yleinen kori 25 %	7 000 000	7 500 000	8 500 000	9 000 000	32 000 000
Poliisirahasto LOTFA (UNDP)	1 500 000	1 500 000	2 000 000	2 000 000	7 000 000
Huumetuotannon vastainen työ maakunnissa (UNODC)	1 500 000	1 500 000	1 000 000	1 000 000	5 000 000
Afganistanin itsenäinen ihmisoikeuskomissio (AIHRC)	400 000	400 000	400 000	400 000	1 600 000
Lisääntymisterveysohjelma (Marie Stopes International)	400 000	500 000	500 000	500 000	1 900 000
Afganistanin kaivossektorin kehittäminen (GTK)	100 000	0	0	0	100 000
Virkamiesten ja parlamentaarikkojen koulutus (IOM)	120 000	0	0	0	120 000
Poliisi-syyttäjäkoulutus (Kriisinhallintakeskus)	150 000	0	0	0	150 000
Kehitysyhteistyö ja pienhankkeet Afganistanin pohjoisosassa PRT Mazar-e-Sharifissa (Kabulin suurlähetystö)	1 000 000	1 200 000	1 500 000	2 000 000	5 700 000
Paikallisen yhteistyön määräraha (Kabulin suurlähetystö)	400 000	400 000	500 000	500 000	1 800 000
Kohdentamaton (kehitysyhteistyö)	0	400 000	100 000	100 000	600 000
Suomalaiset kansalaisjärjestöt	1 300 000	1 300 000	1 300 000	1 300 000	5 200 000
Humanitaarinen apu*	1 000 000				1 000 000
Humanitaarinen miinanraivaus	1 800 000				1 800 000
Siviilikriisinhallinta	4 000 000	4 000 000	4 000 000	4 000 000	16 000 000
YHTEENSÄ	20 670 000	18 700 000	19 800 000	20 800 000	79 970 000

* Humanitaarisen avun kohdentaminen perustuu YK-järjestelmän tekemiin tarvearviointeihin + näistä laadittuihin vetoomuksiin. On todennäköistä, että tulevina vuosina humanitaarista apua tullaan suuntaamaan myös Afganistaniin.

Lähde: Suomen Afganistanin suurlähetystö, <http://www.finland.org.af> (23.3.2012).