



## POLICY BRIEF 2022:31

Näkökulmia ajankohtaisiin yhteiskunnallisiin kysymyksiin ja poliittisen päätöksenteon tueksi.

Tämä julkaisu on toteutettu osana valtioneuvoston vuoden 2022 selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa ([tietokayttoon.fi](https://tietokayttoon.fi)).

Julkaisun sisällöstä vastaavat tiedon tuottajat, eikä tekstisisältö välttämättä edusta valtioneuvoston näkemystä.

# Käsitteistä käytäntöön – Kohti vaikuttavampaa kriisinhallintaa

Jyrki Ruohomäki, johtava asiantuntija, Kriisinhallintakeskus CMC Finland

Johanna Hakanen, suunnittelija, Kriisinhallintakeskus CMC Finland

Kriisinhallinnan vaikuttavuuden määritelmästä ei tällä hetkellä vallitse yhteistä kansallista näkemystä, joka olisi edellytys onnistuneelle vaikuttavuuden arvioinnille. Käsitteiden monitulkintaisuuden vuoksi myöskään suomalaisen kriisinhallintaosallistumisen tavoitteet eivät ole tarpeeksi konkreettisesti ja mitattavasti määriteltyjä. Asian korjaamiseksi tulisi sopia yhteisestä käsitteistöstä. Vaikuttavuuden arviointi pitäisi myös kytkeä osaksi olemassa olevia prosesseja, kuten tulosohjausta ja muuta toiminnan ja talouden suunnittelua. Vaikuttavuuden arvioijalle olisi annettava selkeä omistajuus ja mandaatti. Lisäksi tuotetut arviot olisi kytkettävä kansainväliseen keskusteluun yhteisen käsitteistön avulla.

## Vaikuttavuuden arviointiin tulee sitoutua

Suomi on osallistunut kriisinhallintaan jo kymmenien vuosien ajan. Osallistuminen sekä sotilaalliseen että siviilikriisinhallintaan perustuu ulko- ja turvallisuuspoliittisiin tavoitteisiin. Niissä viitataan tyypillisesti esimerkiksi sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden yhteyksiin: tukemalla vakautta muualla tuemme myös kotimaan turvallisuutta<sup>1</sup>.

Kriisinhallintaan osallistumisen historiaan on Suomessa jo pitkään liittynyt keskustelua vaikuttavuudesta eli siitä, millaista vaikutusta tai muutosta kriisinhallinnalla saadaan aikaan. Strategisissa linjauksissa on todettu, että Suomen osallistuminen tulisi suunnata sellaisiin operaatioihin, joissa voidaan saavuttaa vaikuttavuutta Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittisiin tavoitteisiin nähden<sup>2</sup>. Vaikuttaviin operaatioihin ja toimiin panostamisesta todetaan lisäksi, että niihin osallistumisen vaikuttavuutta tulee myös arvioida<sup>3</sup>. Viimeisimpänä aiheeseen on paneutunut kriisinhallinnan parlamentaarinen komitea (ns. kripa-komitea), jonka mietinnössä vaikuttavuus on nostettu keskeiseksi määreeksi kriisinhallintatoiminnan laatua arvioitaessa<sup>4</sup>. Edellä luetelluista vaatimuksista huolimatta kriisinhallinnan vaikuttavuuden arviointia ei toteuteta järjestelmällisesti – jos lainkaan. Monet aiemmissa selvityksissä ja arvioinneissa tunnistetut haasteet toistuvat monilta osin samanlaisina<sup>5</sup>.

Suomen Afganistan-operaatioiden vaikuttavuus ja systemisen arviointimallin kehittäminen -hankkeen tarkoituksena on 1) arvioida Suomen kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan vaikuttavuutta Afganistanissa ja 2) käyttää Afganistanin oppeja esimerkkinä vaikuttavuusarvioinnin kansallisessa kehittämisessä<sup>6</sup>. Tässä hankkeen ensimmäisessä policy brief -julkaisussa luomme katsauksen kansalliseen keskusteluun kriisinhallinnan vaikuttavuudesta tarkastelemalla haasteita, joita kansallisessa kriisinhallinnan vaikuttavuuden arvioinnissa ja sen kehittämisessä on aiemmin esiintynyt. Lisäksi pyrimme tarjoamaan niihin konkreettisia ratkaisuja.

Jatkuvat ongelmat kriisinhallinnan vaikuttavuuden arvioimisessa johtuvat osallistumistavoitteiden ylimalkaisuudesta ja vaikuttavuus-käsitteistön epäselvästä käytöstä. Tämä on ensimmäinen/keskeinen johtopäätöksemme. Vaikuttavuuden arvioinnin kannalta keskeisten tavoitteiden tulisi pohjautua osallistumispäätöstä edeltävään vaikutusarvioon. Sen pohjalta asetettujen tavoitteiden toteutumista tulisi seurata systemaattisesti. Seurantavastuun tulisi olla taholla, jolle on annettu tehtävään selkeä, tulossopimukseen sidottu mandaatti. Toiminnan tulisi siis olla säännöllistä ja jatkuvaa, ei projektiluontoista ja vaihtelevaa. Lisäksi vaikuttavuusarviot tulisi toteuttaa siten, että ne keskustelisivat kansainvälisten vaikuttavuusarvioiden kanssa jaettua käsitteistöä käyttäen.

Olemme päätyneet tuloksiimme käyttäen aineistona vaikuttavuudesta käytyä kansallista keskustelua, kuten kansallisia selvityksiä ja raportteja, sekä vaikuttavuuteen liittyviä hallinnon dokumentteja, esimerkiksi kriisinhallintakatsauksia ja vaikuttavuusarviointia, noin viimeisen kymmenen vuoden ajalta. Tarkastelutapanamme on tekstianalyysi, jossa annamme vaikuttavuuden käsitteelle annettujen erilaisten merkitysten puhua puolestaan. Aloitamme tarkastelun vaikuttavuuspuheeseen liittyvien käsitteiden monitulkintaisuudesta ja sen aiheuttamista haasteista. Tämän jälkeen paneudumme vaikuttavuustavoitteiden puutteellisuuteen. Viimeisenä käsittelemme vaikuttavuuden arviointiin liittyvien prosessien puuttumista sekä keskustelun kansainvälistä ulottuvuutta.

## Vaikuttavuuden arvioinnin käsitteet ja konteksti on määriteltävä

### Käsitteillä on monia merkityksiä

Vaikuttavuuden käsitteeseen liittyy monitulkintaisuutta, joka ulottuu myös siihen, millaisena kriisinhallintapolitiikka ymmärretään ja nähdään. Yksinkertaisimmillaan monitulkintaisuus liittyy vaikuttavuus-, vaikutus-, tuloksellisuus- ja tehokkuus-käsitteisiin ja niiden käyttöön. Vaikuttavuuden ja kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan kontekstissa tehokkuudella viitataan resurssien ja tuotosten tai tulosten väliseen suhteeseen: Kuinka tehokkaasti resursseja on hyödynnetty? Onko niitä onnistuttu käyttämään toisiaan tukevasti vai onko eri resursseja kohdennettu päällekkäin? Vaikutus tai tuloksellisuus puolestaan kertoo siitä, millaisia tuloksia toiminnalla on saatu aikaan. Jonkin toimen vaikutus voi olla esimerkiksi naisten osuuden nostaminen valtionhallinnossa. Vaikutus tai tuloksellisuus ei kuitenkaan vielä ole vaikuttavuutta. Vaikuttavuudella tarkoitetaan kestäväää – usein yhteiskunnallista – muutosta, jonka toiminta saa aikaan. Vaikuttavuutta voisi olla siis esimerkiksi se, että yhteisö on tasa-arvoisempi, koska vähemmistöt otetaan lainsäädännössä paremmin huomioon<sup>7</sup>.

Vaikka termit saattavat kuulostaa selkeiltä, niitä käytetään usein ristiin tai muuten epätarkasti. Tehokkuus- ja vaikuttavuus-termejä käytetään toisinaan toistensa synonyymeina, jolloin pelkkää tehokkuutta kuvataan vaikuttavuutena. Samalla voidaan päätyä tyypistämään toiminnan ja tavoitteen toisiinsa sitova muutosteoria muodosta *panos-tuotos-tulos-vaikuttavuus-ketju* muotoon *panos/tehokkuus = vaikuttavuus*. Tällöin muuta kuin toiminnan tuotoksia tai tuloksia tarkastellaan hyvin pintapuolisesti, jos lainkaan. Usein tämänkaltaisia yksinkertaistuksia käyttävissä katsauksissa ja muissa arvioinneissa saatetaan kuitenkin käyttää samaa kieltä kuin vaikuttavuuden arvioinneissa

ja arviointien kehittämishankkeissa, mikä luo virheellisen kuvan varsinaisesta vaikuttavuuden arvioinnista.

Kansallisesta kontekstista löytyy kuitenkin hyviä esimerkkejä vaikuttavuuden käsitteiden selkeästä määrittelystä. Esimerkiksi valtiovarainministeriön Tulosohjauksen käsikirjassa<sup>8</sup> annetut *yhteiskunnallisen vaikuttavuuden ja toiminnallisen tuloksellisuuden* määritelmät erottavat tehokkuuden ja vaikuttavuuden omiksi, joskin toisiaan täydentäviksi, määreikseen. Yhteiskunnallinen vaikuttavuus kuvaa ”politiikalle asetettujen tavoitteiden saavuttamisen astetta ja sen suhdetta syntyneisiin kustannuksiin”<sup>9</sup>. Toiminnallinen tuloksellisuus taas kuvaa tarkemmin sitä, miten virasto käyttää resurssejaan, eli toiminnan tehokkuutta<sup>10</sup>. Toiminnallisella tuloksellisuudella voidaan lisäksi viitata muutoksiin tai tavoitteisiin, joihin organisaation toiminta vaikuttaa suoraan organisaation sisällä<sup>11</sup>. Tehokkuus ei siis ole vaikuttavuutta, vaan vaikuttavuus voi tehokkaastikin toimivalla organisaatiolla olla nolla – tai jopa negatiivinen. Vaikuttavuus vaatii aina ennakkoon määritellyn kohteensa.

Kriisinhallintaosallistuminen on valtiollista toimintaa, jolla tavoitellaan yhteiskunnallista vaikuttavuutta sekä Suomessa että valtakunnan rajojen ulkopuolella. Lisäksi kriisinhallintatoiminnan on oltava toiminnallisesti tuloksellista, eli käytössä olevia resursseja on hyödynnettävä parhaalla mahdollisella tavalla. Kriisinhallintatoiminta siis sinällään sopii lähtökohtaisesti Tulosohjauksen käsikirjan<sup>12</sup> mukaiseen arviointiin. Onkin yllättävää, että yhteiskunnallisen vaikuttavuuden ja toiminnallisen tuloksellisuuden kaltaisia varsin selkeitä määritelmiä ei ole kotimaisessa kriisinhallintakeskustelussa juurikaan käytetty – ainoastaan muutamissa yhteyksissä.

Vaikuttavuuteen liittyvät käsitteet menevät osin sekaisin esimerkiksi ulkoministeriön sivuilla olevassa kriisinhallintaa kuvaavassa tekstissä. Siinä todetaan, että ”Suomi painottaa kriisinhallinnassa kokonaisvaltaisuutta. Se tarkoittaa muun muassa vaikuttavuuden lisäämistä kehittämällä sotilaallisen ja siviilikriisinhallinnan sekä kehitysyhteistyön ja humanitaarisen avun keskinäistä koordinaatiota ja täydentävyyttä”<sup>13</sup>. Koordinaation parantamisen nähdään siis automaattisesti lisäävän vaikuttavuutta, vaikka koordinaation ja täydentävyyden kehittäminen pikemminkin tukee toiminnan tehokkuutta esimerkiksi päällekkäisyyksiä poistamalla.

Vaikuttavuuden ja tehokkuuden keskinäinen suhde ja toisaalta sekoittuminen toisiinsa nousevat esiin myös valtionalouden tarkastusviraston (VTV) sotilaallisen kriisinhallinnan tarkastuskertomuksessa vuodelta 2013 sekä kertomuksen jälkitarkastusraportissa vuodelta 2015<sup>14</sup>. Molemmissa hyödynnetään Tulosohjauksen käsikirjan käsitteitä, mutta määritelmä ei pysy stabiilina vaan vaihtelee. VTV:n tarkastuskertomuksen pääkysymyksenä oli se, ”onko sotilaallisen kriisinhallinnan ohjausmenettelyillä tuettu sotilaallisen kriisinhallinnan tuloksellista toimeenpanoa”<sup>15</sup>. Siinä ei siis pyritty arvioimaan

varsinaista yhteiskunnallista vaikuttavuutta, vaan arvioinnissa on jääty toiminnan tuloksellisuuden – eli tehokkuuden – ja suorien vaikutusten tarkastelun tasolle. Tarkastelussa vaikuttavuuden määritelmä kuitenkin laajenee tarkoittamaan yhteiskunnallisen vaikuttavuuden ja toiminnallisen tuloksellisuuden yhdistelmää. Siinä tehokkaammaksi mielletty tapa tehdä asioita johtaa suoraan kohonneeseen vaikuttavuuteen. VTV:n tarkastelutapa, jossa keskeisenä elementtinä on allokoitujen resurssin hyödyntäminen ja siihen kohdistuva seuranta, on lähempänä kriisinhallinnan tehokkuuden tarkastelua. Tämä tosin johtunee osin siitä, että raportti on itsessään kriittinen varsinaisten mitattavien tavoitteiden puuttumisen suhteen<sup>16</sup>.

## Kriisinhallinnan eri kontekstit

Toinen käsitteisiin liittyvä haaste koskee kriisinhallintatoiminnan luonnetta ja siten myös sen arvioinnin tulkintaa. Osana Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa kriisinhallinta on jo lähtökohdiltaan poliittista. Suomen politiikkasanaston niukkuuden<sup>17</sup> myötä kriisinhallinnan *politics*- ja *policy*-aspektit kuitenkin sekaantuvat. Ensimmäisellä tarkoitetaan varsinaista poliittista toimintaa siinä merkityksessä, että toimilla on suora vaikutus esimerkiksi hallitusohjelmaan siellä annettujen selvien tavoitteiden toteuttajana tai tahdottuun poliittiseen muutokseen toimialueella. Poliitiikan *policy*-merkitys taas viittaa politiikkaohjelmiin ja toiminnan arviointiin (puolue)poliittisesta toiminnasta etäännytetynä, hallinnollisena prosessina. Jälkimmäisessä merkityksessä kriisinhallinta ja sen vaikuttavuus asettautuvat arvioitaviksi kuten mikä tahansa hallinnon politiikkaohjelma, kun taas kriisinhallinnan poliittisuuden huomioiminen mahdollistaa sen tarkastelun näistä hallinnollisista politiikkaohjelmista poikkeavana. Molemmat tarkastelutavat ovat sinällään perusteltuja, ja molempia on käytetty suomalaista kriisinhallintaa arvioitaessa.

Mainittu VTV:n tarkastuskertomus vuodelta 2013 on luonteeltaan policy-arvio, joka pohjaa haluun parantaa poliittisen päätöksenteon tietopohjaisuutta ja toteutettujen politiikkaohjelmien vaikuttavuuden arviointia. VTV:n tulohajauksellisesta näkökulmasta kriisinhallintapolitiikka rinnastuu mihin tahansa muuhun politiikkalohkoon ja sitä arvioidaan suhteessa toiminnan tuloksellisuuteen. Kansalliselle keskustelulle näyttääkin tyypilliseltä, että kriisinhallinnan poliittista luonnetta ei korosteta ja arvioinnissa pyritään teknisyyteen.

Kansallisen kriisinhallinnan arvioinnin kehittämiseen tähänneen KRIHAVA-hankkeen loppuraportti<sup>18</sup> on monilta osin edellä mainitun tulohajauksellisen keskustelun soveltamista ja operationalisointia. Hankkeessa hyödynnettiin yhteiskunnallisen vaikuttavuuden käsitettä, mutta sillä tarkoitettiin erityisesti eri toimijoiden välisen yhteistyön tuloksena syntyvää vaikuttavuutta. Tämä heijastelee kokonaisvaltaisuuden periaatteen korostumista hankkeessa.

KRIHAVA-hanke jatkoi aiempaa keskustelua tuomalla siihen kehitysyhteistyöarvioinnista tuttuja toimintoja ja käsitteitä. Se myös lisäsi aiempaan tulosohjaukselliseen lähestymistapaan kansainvälisyyden sekä kriisinhallintaan keskeisesti vaikuttavan kontekstin kompleksisuuden ja vaikeamman hallittavuuden<sup>19</sup>. Hankkeessa siis annettiin vaikuttavuuteen liittyville käsitteille määritelmät, jotka perustuvat tulosohjaukseen mutta myös evaluaatiosta tuttuun vaikuttavuusketjuajatukseen pohjaavaan käsitteistöön. Vaikuttavuus ymmärretään raportissa ”tulosten ja vaikutusten suhteeksi [toiminnalle] asetettuihin tavoitteisiin nähden”<sup>20</sup>.

Myös kansainvälisessä keskustelussa on viime vuosina pyritty huomioimaan kriisinhallinnan kompleksisuus<sup>21</sup>. Kriisinhallintaa pyritään aina tarkastelemaan sen kulloisestakin kontekstista käsin. Samalla hyväksytään, että kriisinhallinnalla voi olla kontekstista johtuvia arvaamattomia vaikutuksia niin hyvässä kuin pahassa. Arvioinnissa korostuu kriisinhallinnan erityislaatuisuus verrattuna vakioidummassa kontekstissa tapahtuvaan toimintaan. Kansallista tai kansainvälistä pohdintaa ei kuitenkaan ole hyödynnetty vaikuttavuuden arvioinnin operationalisoinnissa.

Puhuttaessa kriisinhallinnan vaikuttavuudesta on siis mietittävä myös, antaako kriisinhallinnan toiminnan luonne erivapauksia vaikuttavuuden mittaamiseen. Millä tavalla huomioidaan esimerkiksi toiminnan ja toimintaympäristön kompleksisuus? Voiko kriisinhallintatoiminnan vaikuttavuutta mitata samalla tavalla tulosohjauksellisesti kuin suoraviivaisempia, vakaammassa kontekstissa tapahtuvia politiikkatoimia? Kuten nähdään, vaikuttavuus on jo käsitteellisellä tasolla monitulkintaista ja sekoittuu helposti esimerkiksi tehokkuuden tai tuloksellisuuden kanssa.

***Kriisinhallinnan luonteesta ja siihen sopivasta vaikuttavuuden määritelmästä tulisi kansallisessa keskustelussa olla selvä, jaettu käsitys.***

## Arviointi edellyttää riittävän selvästi asetettuja tavoitteita

Käsitteiden epäselvyyden ohella toinen toistuvasti esiintyvä kriisinhallinnan vaikuttavuuden arvioinnin haaste liittyy toiminnalle asetettuihin tavoitteisiin. Kansallisissa linjauksissa on todettu, että Suomen kriisinhallintakontribuutiot tulisi osoittaa operaatioihin, joissa on mahdollisuus saavuttaa vaikuttavuutta Suomen tavoitteisiin nähden<sup>22</sup>. Linjausten mukaisesti siis mikä tahansa saavutettu muutos ei riitä, vaan vaikuttavuutta tulee tavoitella tarkkaan nimettyihin, ennalta asetettuihin tavoitteisiin nähden. Monista aiheista käsiteltyistä raporteista ja hankkeista huolimatta toiminnalle ei edelleenkään

ole asetettu riittävän tarkkoja, selkeitä kansallisia tavoitteita<sup>23</sup>. Riittävän konkreettiset tavoitteet olisivat kuitenkin edellytys vaikuttavuuden arvioinnin onnistumiselle, oli varsinainen arviointimenetelmä mikä tahansa.

Suomen kriisinhallintaosallistumisen tavoitteita tuodaan yleisluontoisesti esiin esimerkiksi hallitusohjelmassa sekä ulko- ja turvallisuuspoliittisissa selonteoissa. Tällä hetkellä tavoitteita ovat muun muassa kriisinhallintaosallistumisen vahvistaminen YK-operaatioissa ja Afrikan painottaminen alueellisena painopisteenä<sup>24</sup>. Tämänkaltaisten, puhtaasti panoksiin keskittyvien tavoitteiden arviointi on hyvin yksinkertaista: haluttu luku tai muutos painopisteessä joko saavutetaan tai ei saavuteta. Pelkkien panosten seuraaminen on käytännössä vain edellä mainittua toiminnallisen tuloksellisuuden seuraamista, koska pelkkä määrän lisääminen ei kerro organisaation ulkopuolella tapahtuvasta muutoksesta suoraan mitään. Esimerkiksi tavoite Puolustusvoimien suoriutuskyvyn ja valmiuksien kehittämisestä kriisinhallintatehtäviin osallistumisen kautta on toiminnallista tuloksellisuutta, koska tavoiteltu muutos kohdistuu organisaatioon itseensä eikä ole riippuvainen muiden toimijoiden tavoitteista.

Numeraalisten tavoitteiden tai painotusten takana on kuitenkin yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen tähtääviä tavoitteita tai tarkoitusperiä. Sellaisia ovat esimerkiksi pitkittyneisiin kriiseihin vastaaminen ja alueiden vakauttaminen, hallitsemattomien muuttoliikkeiden hillitseminen, terrorismin torjunta sekä kansallisen turvallisuuden lisääminen. Eritasoisia tavoitteita ei kuitenkaan sidota toisiinsa riittävän selvästi. Vaikka monilla toiminnallisen tuloksellisuuden tavoitteilla on selvä oma arvonsa, yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden toteutuminen lienee sellaista vaikuttavuutta, jota pidetään merkityksellisenä. Yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden toteutumisen tarkasteleminen jää kuitenkin usein hyvin pinnalliseksi. Lisäksi tavoitteita asetetaan hyvin yleisellä tasolla, jos lainkaan.

Kriisinhallinnan tavoitteiden epätarkkuutta ja puutteellisuutta on kritisoitu jo pitkään. Esimerkiksi aiemmin mainitussa VTV:n tarkastusraportissa todetaan useaan otteeseen, että kriisinhallintaosallistumisen tavoitteet ovat monilta osin epäselviä<sup>25</sup>. Kertomuksessa todetaan, että sotilaalliselle kriisinhallinnalle asetetut tavoitteet eivät ole kattavat, riittävät eivätkä loogisesti yhteydessä toisiinsa.

Ulkoministeriön tavoitteet kriisinhallintaan osallistumisen suhteen taas nähdään tarkastuskertomuksessa liian laveina. Niissä pysyttäydytään korkealla, poliittisella tasolla operatiivisen tason ja helpomman mitattavuuden kustannuksella. Myös poliittiset tavoitteet voitaisiin kyllä asettaa siten, että niiden toteutumista olisi mahdollista arvioida jälkikäteen. Vaikuttavuutta kuvailevat, retoriset ilmaisu, kuten "...kriisinhallintaosallistumista on tarve kasvattaa tavalla, joka lisää vaikuttavuuttamme ja vahvistaa rooliaamme vastuullisena kansainvälisenä toimijana..." tai "Suomi tuottaa turvallisuutta ja

kantaa vastuuta kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitämisestä”<sup>26</sup>, eivät kuitenkaan ole arvioitavissa ainakaan kovin luotettavasti, ellei niille aseteta selvää vertailukohtaa.

Myös esimerkiksi KRIHAVA-hankkeessa ja Selvityksessä kriisinhallinnan vaikuttavuuden arvioimisesta ja arviointikriteereistä<sup>27</sup> yhdeksi keskeisimmistä tuloksista on nostettu kriisinhallintaosallistumiseen liitettyjen poliittisten tavoitteiden epätarkkuus. Se tekee suunnitelmallisesta vaikuttavuuteen pyrkimisestä – samoin kuin vaikuttavuuden arvioinnista – hyvin haasteellista.

***Tavoitteiden ylimalkaisuus sekä keskittyminen panoksiin ja tehokkuuteen vaikuttavuuden sijaan on tunnistettu jo pitkään, mutta – samoin kuin käsitteiden osalta – muutosta ei ole saatu aikaan.***

## Vaikuttavuuden arviointien tulee olla osa päätöksentekoprosesseja

### Kuka päättää kriisinhallintaan osallistumisesta?

Kolmas toistuva haaste liittyy arviointien ja niitä kehittävien hankkeiden projektimaaisuuteen. Vaikuttavuuden keskeisyydestä on puhuttu paljon, mutta systemaattista vaikuttavuuden arviointia ei ole vakiinnutettu osaksi toistuvia prosesseja. Uusia sotilaallisia tai siviilikriisinhallintaoperaatioita perustettaessa valtioneuvoston tulee pyynnöstä toimittaa ulkoasiainvaliokunnalle (UaV) selvitys ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevista asioista<sup>28</sup>. Näissä dokumenteissa ei kuitenkaan käsitellä konkreettisia vaikuttavuustavoitteita tai vaikuttavuuden arviointia, ainakaan säännönmukaisesti<sup>29</sup>. Jos operaation tavoitteisiin, kuten maan vakauttamiseen tai terrorismin uhkan pienentämiseen, viitataan lainkaan, ne mainitaan ikään kuin automaattisesti toiminnan seurauksena toteutuvina asioina – ei tavoitteina, joiden toteutumista tulisi pyrkiä tarkastelemaan. Aiemmin mainittu ajatusmalli, jossa tehokkuuden nähdään automaattisesti johtavan vaikuttavuuteen, toistuu siis tässä.

Sotilaalliseen ja siviilikriisinhallintaoperaatioon osallistumisen päätöksentekoprosessit eroavat toisistaan. Sotilaallisiin kriisinhallintaoperaatioihin osallistumista ja sen lopettamista koskevat päätökset tekee tasavallan presidentti valtioneuvoston ehdotuksesta. Ratkaisuehdotusta ja päätöstä edeltää prosessi, jossa mahdollista toimintaa käsitellään valmistelevasti tasavallan presidentin ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan (UTVA) yhteisessä kokouksessa. Ennen ratkai-



suehdotuksen tekemistä valtioneuvoston on myös kuultava eduskunnan ulkoasiainvaliokuntaa. Lisäksi asiasta on annettava joko selvitys UaV:lle (alle 10 henkilön määräämistä koskevat päätökset) tai selonteko eduskunnalle, mikäli kriisinhallintaoperaatio ei perustu YK:n turvallisuusneuvoston valtuutukseen tai siihen liittyä sotilaallisesti erityisen vaativia kriisinhallintatehtäviä<sup>30</sup>.

Siviilikriisinhallintaoperaatioihin osallistumiseen tai aiemman osallistumisen lopettamiseen liittyvät päätökset sen sijaan tehdään hallinnollisesti ulkoministeriössä<sup>31</sup>, eikä päätökseen osallisteta eduskuntaa tai ministerivaliokuntaa. Ainakaan julkiseen jakoon ei myöskään tehdä perustelumustioita tai muita vastaavia dokumentteja. Siviilikriisinhallinnan puolella ei myöskään osallistumisen päätyttyä laadita säännönmukaisesti sotilaallisen kriisinhallinnan puolella käytössä olevia arviointeja. Siviilikriisinhallinnan osalta vakiintuneiden prosessien puuttuminen on johtanut siihen, että vaikuttavuusarviointeja ei tehdä systemaattisesti. Kun tarvetta tai painetta arvioida vaikuttavuutta esimerkiksi osallistumispäätöksiä tehtäessä ei välttämättä ole, ollaan nykyisessä tilanteessa, jossa osallistumista arvioidaan vain yksittäisissä, paljon huomiota saaneissa tapauksissa ja vain osallistumisen jo päätyttyä.

Sotilaallisten ja siviilikriisinhallintaprosessien ollessa omissa silloissaan kokonaisvaltaiselta kriisinhallintatoiminnalta ja sen arvioinnilta puuttuu omistajuus<sup>32</sup>. Tämän puutteen korjaamiseksi onkin mietittävä, tarvitaanko kokonaisvaltaisuuden huomioimiseksi arvioinnin omistajaa, joka toimisi irrallaan nykyisestä päätöksentekoketjusta.

## Kriisinhallintakatsaukset ja vaikuttavuusarviot

Päätöksentekoprosessien lisäksi säännönmukaisia toimintoja kriisinhallinnan saralla ovat raportit, joita kriisinhallintatoiminnasta laaditaan. Kansallisen raportoinnin ja arvioinnin osalta kenties keskeisimpiä dokumentteja ovat UTVALle ja UaV:lle annettavat puolivuositteiset kriisinhallintakatsaukset. Katsauksissa esitellään Suomen tavoitteet yleisellä tasolla sellaisina kuin ne on esitetty hallitusohjelmassa ja ulko- ja turvallisuuspoliittisissa selonteoissa. Lisäksi sotilaallisen kriisinhallinnan katsauksissa luetellaan operaatiot, joihin Suomi osallistuu, sekä Suomen henkilövahvuudet kussakin operaatiossa. Katsauksissa mainitaan myös operaatioiden mandaattien keskeisimmät tavoitteet, kuten ”estää vihamielisyydet ja taata rauha monietnisessä Kosovossa” (KFOR) ja ”YK:n turvallisuusneuvoston asettaman Libyaa koskevan asevientikiellon täytäntöönpanon edistäminen” (EUNAVFOR MED Iriini)<sup>33</sup>.

Siviilikriisinhallinnan osalta edes operaatioiden mandaateista nostettavia tavoitteita ei avata systemaattisesti. Osa operaatioista ei edes nimetä katsauksissa. Tavoitteita käsitellään pääasiassa vain hyvin yleisellä tasolla mainiten siviilikriisinhallinnan yleis-

nen toimintakenttä eli kohdemaiden hallinnollisten ja turvallisuusrakenteiden vahvistaminen. Lisäksi kerrotaan siviilikriisinhallintaoperaatioissa palvelevien asiantuntijoiden kokonaismäärä. Katsaukset ovat siis luonteeltaan ylimalkaisia. Niistä ei selviä riittävästi osallistumisten tavoitteita, riskiarvioita eikä taloudellisia tietoja. Käytännössä katsaukset eivät tarjoa päättäjille konkreettisia tietoja, joiden pohjalta osallistumisen vaikuttavuutta voisi arvioida myöhemmin, kuten VTV totesi jo vuonna 2013<sup>34</sup>.

Tarkasteltaessa tuoreinta, joulukuussa 2021 annettua kriisinhallintakatsausta tilanteen voidaan todeta pysyneen suunnilleen samanlaisena. Esimerkiksi termi vaikuttavuus mainitaan katsauksessa ainoastaan viitattaessa kriisinhallinnan parlamentaarisen komitean suosituksiin vaikuttavuuden parantamiseksi ja puhuttaessa Afganistaniin liittyvien vaikuttavuusarvioiden käynnistymisestä. Raportissa ei luoda katsausta käynnissä olevaan kriisinhallintaosallistumiseen vaikuttavuusnäkökulmasta. Katsaus on edelleen lähinnä kuvaileva. Siinä mainitut tavoitteet ovat varsin yleisellä tasolla; raportissa toistuvat ilmaisut ”Suomen tavoitteena on” ja ”Suomi pyrkii”<sup>35</sup>. Riskiarvioita tai taloudellisia tietoja – muilta osin kuin eri kriisinhallintamomenttien kokonaissummien osalta – ei edelleenkään esitetä, vaikka VTV toivoikin niitä kannanotossaan<sup>36</sup>.

Vaikuttavuuden arviointia ei siis suuressa osassa katsauksia ole mainittu lainkaan. Vuoden 2016 katsauksessa todetaan kuitenkin, että ”uusien operaatioiden käynnistyessä arvioidaan, onko Suomella tarjottavanaan tarvittavaa osaamista, miten Suomen viiteryhmän maat ovat osallistumassa ja mitä ulko- ja turvallisuuspoliittisia näkökohtia operaatio-osallistumisessa tulisi huomioida. Lisäksi arvioidaan, miten operaatioon osallistuminen lisää Suomen kansallisen puolustuksen suorituskykyjen kehittämistä”.<sup>37</sup> Tämän pohjalta voidaan todeta, etteivät kriisinhallintakatsauksia laativat tahot välttämättä näe katsausta vaikuttavuuden arvioinnin kanavana – mahdolliset arvioinnit tulisikin toteuttaa muiden prosessien yhteydessä. Epäselväksi kuitenkin jää, kuka nuo arvioinnit toteuttaisi ja miten.

Ulkoministeriö on laatinut vaikuttavuusarviointeja Suomen osallistumisesta sotilaallisiin kriisinhallintaoperaatioihin sen jälkeen, kun Suomi on lopettanut osallistumisensa operaatioon. Myös nämä raportit ovat toteavia, eikä niistä selviä, mihin arviot esimerkiksi alueen vakautta parantaneista vaikutuksista perustuvat<sup>38</sup>. Esimerkiksi vaikuttavuusarvio Suomen osallistumisesta EU:n sotilaallisen kriisinhallinnan EUNAVFOR MED Sophia -operaatioon vain toteaa EU:n operaatiolle asettamat tavoitteet – eli ihmiskuljetuksen ja ihmiskauppaverkostojen liiketoimintamallin häiritsemisen ja Eurooppaan suuntautuvan laittoman maahantulon vähentämisen<sup>39</sup> –, jotka kyllä sinällään liittyvät ulko- ja turvallisuuspoliittisessa selonteossa mainittuun tavoitteeseen muuttoliikkeisiin vastaamisesta<sup>40</sup>. Operaatiolla todetaan yleisesti olleen positiivisia vaikutuksia, joita ei kuitenkaan kytketä mitattavasti operaation varsinaisiin tavoitteisiin.

Mainitussa arviossa Suomen osallistumistavoitteiden avaaminen jää hyvin yleiseksi, kuten ”osoittaa sitoumusta Eurooppa-neuvoston Välimeri-linjausten ja EU:n yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan täytäntöönpanoon”. Konkreettisia kansallisia tavoitteita raportti sivuaa ainoastaan mainitessaan, että ”Puolustusvoimat saavutti operatiiville asetetut tavoitteet”. Niitä ovat operatiivisen toimintakyvyn kehittyminen ja eri henkilöstöryhmien kokemusten karttuminen, jotka jälleen linkittyvät ulko- ja turvallisuuspoliittiseen selontekoon<sup>41</sup>. Esimerkkinä mainitussa raportissa Suomen osallistumisen tavoitteet pelkistyvät yleisten ulko- ja turvallisuuspoliittisten tavoitteiden osalta sitoumusten täyttämiseksi, jolloin vaikuttavuuden arvioiminen on mahdotonta. Ainoaksi vaihtoehdoksi jää tavoitteiden toteutumisen toteaminen ilman varsinaista perustelua tai lähtötasoon vertaamista. Kyseessä on jo KRIHAVA-raportissa mainittu ongelma eli etukäteisen vaikutusarvion puute, ainakin mitä tulee julkisesti saatavissa oleviin dokumentteihin. Myös tuore puolustusministeriön Afganistan-selvitys<sup>42</sup> jatkaa samalla, tavoitteiden toteutumisen toteamisen linjalla.

KRIHAVA-hankkeen raportti peräänkuuluttaa vaikuttavuuden arviointia, joka sisältää sekä etukäteiset (ex-ante) vaikutusarviointit, joihin kuuluu olennaisena myös nykytilaa ja trendikehitystä koskeva tieto, että jälkikäteiset (ex-post) vaikuttavuusarviointit, joilla tarkoitetaan politiikkatoimien tavoitteiden toteutumisen arviointia toiminnan jälkeen. Tämä käsitteellinen jako tekee näkyväksi etenkin etukäteisarvioinnin ja tavoitteiden asettamisen ongelmat, jotka ovat olleet toistuva teema kriisinhallinnan vaikuttavuutta käsitelleessä kansallisessa keskustelussa. Kansainvälinen keskustelu on sittemmin tuonut mukaan myös ajatuksen mukautuvasta (adaptive) kriisinhallinnasta. Siinä painottuvat reaaliaikainen toiminnan vaikutusten seuraaminen ja sen mukainen tavoitteiden ja toimenpiteiden mukauttaminen alati muuttuvan kontekstin vaatimuksiin<sup>43</sup>. Mukautuva kriisinhallinta mahdollistaa resurssien suuntaamisen toimintoihin, joilla on eniten vaikuttavuutta.

## Kansainvälinen yhteistyö tuo lisää mahdollisuuksia

Kansallisen kehitystyön lisäksi suomalaiset ovat osallistuneet kansainväliseen kriisinhallinnan kehittämistyöhön. Keskeisimpiä yhteistyöhankkeita tällä saralla ovat olleet Phoenix-verkosto (2010–2017)<sup>44</sup>, joka aloitti erityisesti rauhanoperaatioiden vaikuttavuuteen keskittyvän pohdinnan, sekä sen seuraaja, Effectiveness of Peace Operations Network (EPON, 2017–). Jälkimmäisen luoman avoimen metodologian avulla kyseinen verkosto ja sen yhteistyökumppanit ovat arvioineet jo useita YK:n, Afrikan unionin ja Euroopan unionin rauhan- ja kriisinhallinnan operaatioita<sup>45</sup>.

EU:n rahoittaman Horisontti 2020 -ohjelman puitteissa toteutettu Improving the Effectiveness of Capabilities in EU Conflict Prevention (IECEU, 2015–2018) -projekti toteutti useita arvioita sekä siviili- että sotilaallisen kriisinhallinnan operaatioista ja loi

työkalun operaatioiden tuottaman vaikuttavuuden arvioimiseksi. Hankkeeseen osallistivat Suomesta Laurea-ammattikorkeakoulu, SaferGlobe-ajatushautomo, Maanpuolustuskorkeakoulu sekä CMC Finland<sup>46</sup>.

Kansainväliset hankkeet ovat tuoneet uusia ajatuksia kansalliseen keskusteluun. Niiden tarjoamia työkaluja ei kuitenkaan ole hyödynnetty vaikuttavuuden arvioimisen kehittämiseksi. Etenkin EPON-verkoston kaltaisten toimijoiden panosta vaikuttavuuden arviointiin tulisikin käyttää nykyistä enemmän myös kansallisessa kriisinhallinnan suunnittelussa ja vaikuttavuuden arvioimisessa, jo resurssien säästämisenkin näkökulmasta.

***Vaikuttavuuden arvioinnissa välttämättömät, etukäteiseen vaikutusarvioon pohjautuvat tavoitteet on määriteltävä jo osallistumis päätöstä tehtäessä. Vaikuttavuuden arviointi pitää kytkeä osaksi tulosohjauksen kaltaisia olemassa olevia päätöksiä, ja vaikuttavuuden arvioijalle on annettava selkeä omistajuus ja mandaatti. Arvioiden on kytkeydyttävä kansainväliseen keskusteluun.***

## Muutos vaatii rakenteellista ravistelua

Mittavista suosituksista huolimatta edellä mainittujen kehittämishankkeiden ja tarkastusten suositukset ja vaikuttavuuden arvioinnin systemaattinen operationalisointi ovat edelleen toteuttamatta. Näyttääkin selvältä, että tässä ja aiemmissa selvityksissä todetut epäkohdat eivät korjaannu ilman rakenteissa ja päätöksentekoprosesseissa tehtäviä muutoksia. Vaikuttavuuden arvioiminen on kytkettävä osaksi kriisinhallintaosallistumista jo suunnitteluvaiheessa.

Vaikuttavuuden arviointia kehittäviä hankkeita on vaivannut usein projektimaisuus. Arviointityö tai sen kehittäminen kestää yleensä tietyn projektin ajan. Sen jälkeen projektin tuotoksia ei oteta käyttöön ja tehty kehitystyö jää hyödyntämättä. Usein samankaltainen kehitysprojekti toistetaan jossakin muualla. Tämä koskee niin kansallisia (esim. KRIHAVA) kuin kansainvälisiä (esim. IECEU) hankkeita. Projektimaisuuden välttäminen ja resurssien riittävyys ovatkin arvioinnin toteuttamisen lähtökohtia.

Onkin syytä pohtia, mihin päätöksentekoprosessin vaiheisiin mahdollisten tulevien vaikuttavuuden arviointien tulisi tuottaa syötteitä. Vaikuttavuuden arviointien tekeminen pelkästään jälkikäteen ei auta suuntaamaan kansallisia kyvykkyksiä niihin operaatioihin, joissa vaikuttavuutta on. Sen sijaan eri vaiheissa tehtävät arvioinnit mahdollistaisivat mukautuvan toiminnan ja tarvittaessa resurssien uudelleensuuntaamisen

vaikuttavampiin toimiin. Toisaalta prosessissa on huomioitava myös se, ettei arviointi- ja muutossykli saa olla liian lyhyt; tällöin voidaan päätyä muuttamaan toiminnan suuntaa jo ennen kuin sen mahdolliset vaikutukset ovat havaittavissa. Samalla olisi syytä erottaa yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet ja toiminnalliset tuloksellisuustavoitteet toisistaan. Tällä hetkellä vaikuttaa siltä, että erityyppiset tavoitteet sekoittuvat yhdeksi massaksi, jossa tehokkuuden nähdään helposti johtavan yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen automaattisesti. Näiden kahden käsitteen parempi hahmottaminen on todennäköisesti myös ennakkoehtona sille, että tavoitteet voidaan asettaa nykyistä selvemmiksi ja mitattavammiksi.

Tämän katsauksen perusteella kotimainen keskustelu kaipaisi sekä käsitteellistä johdonmukaisuutta että käytännön sitoutumista ja vaikutusarvioiden laatimista.

Kansallinen keskustelu vaikuttavuudesta tulee esiin diskurssina, jossa yhtenäistä tapaa määritellä vaikuttavuus ei ole löytynyt. Vaikuttavuudesta puhutaan toisaalta sen teknisessä tulosohjausmerkityksessä, jolloin korostetaan käytettävissä olevien resurssien tehokasta käyttöä. Toisaalta etenkin kansainvälisestä keskustelusta ammentavissa hankkeissa vaikuttavuudelle on annettu laajempi merkitys, jossa toimintaympäristön roolia jopa korostetaan. Selvä, sitkeä puute näyttää olevan myös jälkikäteisen vaikuttavuuden etsiminen ilman etukäteen tehtyä vaikutusarviota. Tämä näkyy hallinnon tuottamia kriisinhallintakatsauksia ja vaikuttavuusarvioita luettaessa. Ne tyytyvät vain toteamaan vaikuttavuutta syntyneen, koska etukäiteistavoitteiden puuttuessa päinvastainen argumentointi ei ole mahdollista.

Poliittisten päätöksentekijöiden tulee yhdessä kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan toimijoiden kanssa määrittää, millaista ja millä ehdoin tapahtuvaa jälkikäteisarviointia haluamme. Etenkin siviilikriisinhallinnassa Suomen kontribuution erottaminen monikansallisen operaation aikaansaamasta vaikuttavuudesta on vaikeaa, kuten on usein todettu. Tulisiko jälkikäteisarvioinnissa siis keskittyä puhtaasti kansallisten tavoitteiden arviointiin ja jättää operaatioalueelle syntyvä vaikuttavuus EPONin kaltaisten riippumattomien arvioitsijoiden tehtäväksi? Jos kansallisesti toteutettava vaikuttavuuden arviointi erotettaisiin operaation vaikuttavuudesta, se selkeyttäisi mahdollisesti myös tavoitteenasettelua, joka on tämänkin tarkastelun perusteella arvioinnin keskeinen puute.

Aiemmat vaikuttavuushankkeet ovat usein kaatuneet esitettyihin resurssitarpeisiin, mikä ei nähdäksemme ole väistämätöntä. Mikäli käsitteistöä sovitaan ja asetetuille, mitattaville tavoitteille on hallinnon prosesseissa oma paikkansa ja sisäistetty luontitansa, tarvitaan enää arvioinnin omistajan mandatointi, joka on jatkuvuuden ja systemaattisuuden edellytys. Käytännön ongelmia voi syntyä, mikäli saman tahon toivottaisiin seuraavan sekä siviili- että sotilaallisen kriisinhallinnan vaikuttavuutta. Niitä voi-

daan torjua sopimalla arvioinnin tavan ja käsitteistön yhtenäisyydestä sekä määrittämällä vähintäänkin kokonaisvaltaisesta perspektiivistä vaikuttavuutta tarkasteleva toimija.

---

## Viitteet

<sup>1</sup> Katso esim. Valtioneuvosto (2020) Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko, s. 45–46. Valtioneuvosto: Helsinki. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162513>

<sup>2</sup> UM (2009) Suomen kokonaisvaltainen kriisinhallintastrategia, s. 6. Ulkoministeriö, Helsinki. [https://um.fi/documents/35732/48132/suomen\\_kokonaisvaltainen\\_kriisinhallintastrategia\\_pdf](https://um.fi/documents/35732/48132/suomen_kokonaisvaltainen_kriisinhallintastrategia_pdf)

VNK (2014) Siviilikriisinhallinnan kansallinen strategia. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 8/2014. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-123-7>

<sup>3</sup> Valtioneuvosto (2016) Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko, s. 29. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja, 7/2016. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-267-8>

VNK (2014) Siviilikriisinhallinnan kansallinen strategia. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 8/2014. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-123-7>

<sup>4</sup> Valtioneuvosto (2021) Vaikuttavaa kriisinhallintaa: Kriisinhallinnan parlamentaarisen komitean suosituksia Suomen kriisinhallinnan kehittämiseksi. Valtioneuvoston julkaisuja 2021:13 <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-848-2>

<sup>5</sup> Katso esim. KRIHAVA (2012) Kokonaisvaltaisen kriisinhallintatoiminnan vaikuttavuuden arvioinnin kehittäminen (KRIHAVA), Loppuraportti.

Valtioneuvosto (2021) Vaikuttavaa kriisinhallintaa: Kriisinhallinnan parlamentaarisen komitean suosituksia Suomen kriisinhallinnan kehittämiseksi. Valtioneuvoston julkaisuja 2021:13 <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-848-2>

<sup>6</sup> Katso lisätietoja hankkeesta: Suomen Afganistan-operaatioiden vaikuttavuus ja systeemisen arviointimallin kehittäminen <https://tietokayttoon.fi/-/suomen-afganistan-operaatioiden-vaikuttavuus-ja-systeemisen-arviointimallin-kehittaminen>

<sup>7</sup> Lue lisää esim. VM (2005) Tulohajauksen käsikirja. Edita: Helsinki.

SITRA (2018) Vaikuttavuuden askelmerkit - Työkaluja ja esimerkkejä palveluntuottajille. Sitran selvityksiä 130. <https://www.sitra.fi/app/uploads/2018/03/vaikuttavuuden-askelmerkit.pdf>

OECD (2019) Better Criteria for Better Evaluation Revised Evaluation Criteria Definitions and Principles for Use. OECD/DAC Network on Development Evaluation. <https://www.oecd.org/dac/evaluation/revised-evaluation-criteria-dec-2019.pdf>

<sup>8</sup> VM (2005) Tulohajauksen käsikirja. Edita: Helsinki.

<sup>9</sup> Ibid, s. 116.

<sup>10</sup> Ibid, s.121.

<sup>11</sup> KRIHAVA (2012) Kokonaisvaltaisen kriisinhallintatoiminnan vaikuttavuuden arvioinnin kehittäminen (KRIHAVA), Loppuraportti.

<sup>12</sup> VM (2005) Tulohajauksen käsikirja. Edita: Helsinki.

<sup>13</sup> UM (2022) Kriisinhallinta. Ulkoministeriö, Helsinki. <https://um.fi/kriisinhallinta>

<sup>14</sup> VTV (2013) Tuloksellisuuskertomus - Sotilaallinen kriisinhallinta. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus 9/2013. <https://www.vtv.fi/app/uploads/2018/06/26093156/sotilaallinen->

[kriisinhallinta-9-2013.pdf](#)

VTV (2015) Tarkastuskertomus 9/2013 Sotilaallinen kriisinhallinta - Jälkiseurantaraportti.

<https://www.vtv.fi/app/uploads/2018/05/30122100/jalkiseurantaraportti-sotilaallinen-kriisinhallinta.pdf>

<sup>15</sup> VTV (2013) Tuloksellisuuskertomus - Sotilaallinen kriisinhallinta. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus 9/2013, s. 20. <https://www.vtv.fi/app/uploads/2018/06/26093156/sotilaallinen-kriisinhallinta-9-2013.pdf>

<sup>16</sup> Yhteiskunnallisen vaikuttavuuden ja toiminnallisen tuloksellisuuden käsitteitä käyttävät lähinnä VTV-raportit (2013 ja 2015) sekä KRIHAVA-hanke (2012).

<sup>17</sup> Suomen politiikka sanastosta yleisesti katso esim. Palonen, Kari (2003) "Politiikka", teoksessa Hyvärinen et. al. (toim.) *Käsitteet liikkeessä*. Vastapaino: Tampere.

<sup>18</sup> KRIHAVA (2012) Kokonaisvaltaisen kriisinhallintatoiminnan vaikuttavuuden arvioinnin kehittäminen (KRIHAVA), Loppuraportti.

<sup>19</sup> Ibid, s. 2–3, 11.

<sup>20</sup> Ibid, s. 3.

<sup>21</sup> Katso esim. Brusset, de Coning & Hughes (toim.) (2016) *Complexity Thinking for Peacebuilding Practice and Evaluation*. Palgrave Macmillan: London.

<sup>22</sup> UM (2009) Suomen kokonaisvaltaisen kriisinhallintastrategia, s. 6. [https://um.fi/documents/35732/48132/suomen\\_kokonaisvaltaisen\\_kriisinhallintastrategia\\_pdf](https://um.fi/documents/35732/48132/suomen_kokonaisvaltaisen_kriisinhallintastrategia_pdf)

<sup>23</sup> KRIHAVA (2012) Kokonaisvaltaisen kriisinhallintatoiminnan vaikuttavuuden arvioinnin kehittäminen (KRIHAVA), s. 12.

Valtioneuvosto (2021) Vaikuttavaa kriisinhallintaa: Kriisinhallinnan parlamentaarisen komitean suosituksia Suomen kriisinhallinnan kehittämiseksi. Valtioneuvoston julkaisuja 2021:13, s. 37. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-848-2>

<sup>24</sup> Valtioneuvosto (2020) Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko, s. 45–46. Valtioneuvosto: Helsinki. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162513>

<sup>25</sup> VTV (2013) Tuloksellisuuskertomus - Sotilaallinen kriisinhallinta. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus 9/2013, s. 7–8, 25–27. <https://www.vtv.fi/app/uploads/2018/06/26093156/sotilaallinen-kriisinhallinta-9-2013.pdf>

<sup>26</sup> Katso esim. Valtioneuvosto (2020) Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko, s. 45–46. Valtioneuvosto: Helsinki. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162513>

<sup>27</sup> Pyykönen, Juha & Kivinen, Lasse (2020) Selvitys kriisinhallinnan vaikuttavuuden arvioimisesta ja arviointikriteereistä. Valtioneuvoston selvitys 2/2020, s. 54–55. <http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2020111189997>

<sup>28</sup> Suomen perustuslaki 97 §.

<sup>29</sup> Katso esim. UM (2012) EU/YUTP/Eduskunnalle tiedottaminen/EU:n EUCAP Sahel Niger siviilikriisinhallintaoperaation perustaminen. Ulkoministeriö, Helsinki. [https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Kirjelma/Documents/utp\\_15+2012.pdf](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Kirjelma/Documents/utp_15+2012.pdf)

UM (2014) EU/YUTP/ Eduskunnalle tiedottaminen /EU:n siviilikriisinhallinta operaation perustaminen Maliin (EUCAP Sahel Mali). Ulkoministeriö, Helsinki. [https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Kirjelma/Documents/utp\\_6+2014.pdf](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Kirjelma/Documents/utp_6+2014.pdf)

UM (2017). EU/YUTP/ Eduskunnalle tiedottaminen /EUCAP Sahel Mali - siviilikriisinhallintaoperaation mandaatin muuttaminen ja neuvotteluvaltuuksien antaminen korkealle edustajalle aloittaa neuvottelut Malin tasavallan kanssa operaation statusta koskevasta sopimuksesta. Ulkoministeriö, Helsinki. <https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Liiteasiakirja/Documents/EDK-2017-AK-147839.pdf>

<sup>30</sup> Laki sotilaallisesta kriisinhallinnasta 211/2006. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajan-tasa/2006/20060211>

<sup>31</sup> Laki siviilihenkilöstön osallistumisesta kriisinhallintaan 1359/2018. <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2018/20181359>

- 
- <sup>32</sup> Katso myös KRIHAVA (2012), s. 39.
- <sup>33</sup> UM (2020) Suomen osallistuminen kansainväliseen kriisinhallintaan. Ulkoministeriö, Helsinki. <https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Liiteasiakirja/Documents/EDK-2020-AK-297876.pdf>  
UM (2021) Suomen osallistuminen kansainväliseen kriisinhallintaan. Ulkoministeriö, Helsinki. <https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Liiteasiakirja/Documents/EDK-2022-AK-1407.pdf>
- <sup>34</sup> VTV (2013) Tuloksellisuuskertomus - Sotilaallinen kriisinhallinta. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus 9/2013, s. 42. <https://www.vtv.fi/app/uploads/2018/06/26093156/sotilaallinen-kriisinhallinta-9-2013.pdf>
- <sup>35</sup> Esimerkkejä tavoitteiden ilmaisusta: "Suomi pyrki EU-tasolla vaikuttamaan siihen, että EU:n siviilikriisinhallintatoiminnassa huomioidaan kokonaisvaltaisuus, eri toimijoiden välinen yhteistyö sekä Suomelle tärkeät painopisteet..." "Suomi pyrkii nostamaan osallistumistaan EU:n sotilaalliseen kriisinhallintaan".
- <sup>36</sup> VTV (2013) Tuloksellisuuskertomus - Sotilaallinen kriisinhallinta. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus 9/2013, s. 102–103. <https://www.vtv.fi/app/uploads/2018/06/26093156/sotilaallinen-kriisinhallinta-9-2013.pdf>
- <sup>37</sup> UM (2016) Suomen osallistuminen kansainväliseen kriisinhallintaan ja nopean toiminnan joukkoihin. Ulkoministeriö, Helsinki. <https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Liiteasiakirja/Documents/EDK-2016-AK-77699.pdf>
- <sup>38</sup> Katso esim. UM (2018) Vaikuttavuusarvio Suomen osallistumisesta EUFOR ALTHEA -operaatioon. Ulkoministeriö, Helsinki. <https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Liiteasiakirja/Documents/EDK-2018-AK-219585.pdf>  
UM (2020) Vaikuttavuusarvio Suomen osallistumisesta irlantilais-suomalaiseen pataljoonaan YK:n UNIFIL-operaatiossa vuosina 2012–2018. Ulkoministeriö, Helsinki. <https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Liiteasiakirja/Documents/EDK-2020-AK-283722.pdf>
- <sup>39</sup> UM (2021) Suomen osallistuminen kansainväliseen kriisinhallintaan. Ulkoministeriö, Helsinki. <https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Liiteasiakirja/Documents/EDK-2022-AK-1407.pdf>
- <sup>40</sup> Valtioneuvosto (2020) Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko, s. 43–44. Valtioneuvosto: Helsinki. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162513>
- <sup>41</sup> UM (2021) Suomen osallistuminen kansainväliseen kriisinhallintaan, s. 33. Ulkoministeriö, Helsinki. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162513>
- <sup>42</sup> PLM (2022) Puolustusministeriön Afganistan-selvitys. Puolustusministeriö, Helsinki. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-951-663-115-1>
- <sup>43</sup> Katso esim. de Coning, Cedric (2020) Navigating the Complexity of Influencing Societal Change Without Causing Harm. *International Peacekeeping*: 27:5, s.836–858.
- <sup>44</sup> Lue lisää: Phoenix Network <https://thephoenixnetworkorg.wordpress.com/>
- <sup>45</sup> Lue lisää: The Effectiveness of Peace Operations Network (EPON) <https://effective-peaceops.net/>
- <sup>46</sup> Lue lisää: Improving the Effectiveness of Capabilities in EU Conflict Prevention (IECEU) <https://ieceu-project.com>



---

## Lisätietoja:

**Johtava asiantuntija Jyrki Ruohomäki**, Kriisinhallintakeskus CMC Finland,  
jyrki.ruohomaki@cmcfinland.fi

**Suunnittelija Johanna Hakanen**, Kriisinhallintakeskus CMC Finland,  
johanna.hakanen@cmcfinland.fi

## Afganistanin kriisinhallintaosallistumisen vaikuttavuus -hanke toteutetaan osana valtioneuvoston vuoden 2022 selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa.

### Hankkeen ohjausryhmän puheenjohtaja:

Lähetystöneuvos Markus Teir  
Ulkoministeriö, markus.teir@formin.fi

### CMCFinland

Kriisinhallintakeskus  
Krisihanteringscentret  
Crisis Management Centre Finland

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta  
Statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet