



Kriisinhallinnan vaikuttavuuden arviointi toimintana Suomessa

Johanna Hakanen¹ & Jyrki Ruohomäki²

Vaikuttavuus liittyy käsitteenä keskeisesti kriisinhallintaan. Useat aiemmat selvitykset kuitenkin osoittavat, ettei vaikuttavuutta arvioida suosituksista huolimatta systemaattisesti kansallisella tasolla. Afganistanin kriisinhallintaoperaatioiden päättyminen vuonna 2021 nosti vaikuttavuuden jälleen keskusteluihin, ja sen myötä laadittiin useita selvityksiä Suomen osallistumisesta ja sen vaikutuksista ja vaikuttavuudesta. Nämä selvitykset tarjoavat mahdollisuuden tarkastella, miten vaikuttavuutta ja siihen liittyviä tavoitteita käsitteellistetään ja käytetään Suomessa. Analyysimme mukaan eri selvityksillä näyttää olleen selvästi erilaiset tarkoitukset. Ministeriöiden tuottamat itsearviointit ovat poliittisia arvioita, joilla pyritään perustelevaan toimintaa jälkikäteen tunnistettujen tavoitteiden kautta. Itsenäisiä arvioita lähempänä olevat raportit puolestaan ovat luonteeltaan funktionaalisia, eli niiden keskeisin tarkoitus on tuottaa tietoa, jonka pohjalta toimintaa voidaan kehittää. Kriisinhallinnan vaikuttavuuden kehittämiseksi tarvitaan jatkossa systemaattinen, kontekstin huomioiva arviointiprosessi. Arvioinnin tulisi myös asettua samalle hierarkian tasolle kuin siinä arvioitavat tavoitteet. Samalla on tarpeen tehdä läpinäkyvämmiksi niitä tavoitteita, joihin Suomen osallistuminen kriisinhallintaan perustuu.

Avainsanat: evaluaatio, kriisinhallinta, vaikuttavuus

Johdanto

Kriisinhallinnan vaikuttavuus on ollut esillä vuosia kansallisella ja kansainvälisellä tasolla. Viimeisimpänä teema nousi Suomessa julkiseen keskusteluun Afganistanin kriisinhallintaoperaatioiden päätyttyä vetäytymiseen elokuussa 2021. Tämän jälkeen on julkaistu useita selvityksiä, joissa tarkastellaan Suomen toimintaa Afganistanissa sekä esitetään suosituksia, joilla kriisinhallinnasta saataisiin vaikuttavampaa.

Tässä artikkelissa tarkastelemme kansallista kriisinhallintaosallistumista³ ja sen tavoitteenasettelua vaikuttavuuden arvioinnin ja kehittämisen perspektiivistä. Etsimme vastausta siihen, mitä kriisinhallinnan tavoitteenasettelu ja toiminnan arviointi kertovat itse toiminnan luonteesta. Tarkastelemme aihetta käyttämällä aineistonamme Suomessa 2022–2023 tuotettuja arviointeja ja selvityksiä Suomen kansallisesta kontribuutiosta Afganistanin kriisinhallintaoperaatioihin. Primääriaineistoa refleктоimme etupäässä tutkimuskirjallisuuteen.

Lähtökohtanamme on, että vaikuttavuuden arviointi on poliittista, sillä siihen liittyy valintoja, jotka mahdollistavat erilaisia käyttötarkoituksia arvioinneille (ks. esim. Eckhard & Jankauskas 2019; Azzam 2010; Picciotto 2016; Weiss 1993). Tarkastelemme aineistoa ensinnäkin siitä näkökulmasta, miten selvityksissä otetaan huomioon Suomen kansalliselle

1 FM, tutkimus- ja kehittämisasiantuntija, CMC Finland, <johanna.hakanen@cmcf Finland.fi>

2 YTT, johtava asiantuntija, CMC Finland, <jyrki.ruohomaki@cmcf Finland.fi>

3 Kriisinhallinnalla viittaamme sekä sotilaalliseen että siviilikriisinhallintaan, joissa molemmissa on keskeistä kriisinhallinnan vastaanottajamaan turvallisuustilanteen parantaminen sekä perinteisen että niin kutsutun laajan turvallisuuden osalta.

osallistumiselle asettamat tavoitteet Afganistanin kriisinhallintaoperaatioihin. Toiseksi käsittelemme tavoitteiden arvioinnin painotuksia: jäävätkö jotkin päätöksentekovaiheessa esillä olleet tavoitteet taustalle tai kokonaan käsittelemättä arvioinneissa. Reflektoimme näitä havaintoja tavoitteiden arvioimisen tapaan. Pohdimme siis, sopivatko kriisinhallinnan vaikuttavuuden arviointiin käytettävät keinot yhteen raporteissa annettuun kuvaan toiminnan luonteesta. Analyysimme on kansallisella tasolla. Emme siis tarkastele arviointia kriisinhallintaa vastaanottavien valtioiden ja yhteisöjen näkökulmasta, kuten on tehnyt muun muassa Nora Stenius (2020), joka on tuonut esiin arviointien ylhäältä alaspäin suuntautuvan luonteen sekä paikallisyhteisöjen keinot vastustaa heille ulkopuolelta asetettuja arviointitapoja. Ennen teoreettista viitekehystä ja aineiston analyysiä esittelemme vaikuttavuus-käsitteeseen liittyviä kysymyksiä sekä kriisinhallinnan vaikuttavuusarviointien kansallista kontekstia.

Mitä vaikuttavuudella tarkoitetaan?

Vaikuttavuus-käsitteelle annetaan etenkin viranomaisten suorittaman arvioinnin kontekstissa monia eri merkityksiä, jotka eivät aina pohjaudu akateemiseen tai muuhun systemaattiseen keskusteluun. Käsitteen määrittely vaikuttaa suoraan siihen, miten sitä kussakin tapauksessa käytetään ja minkälaisia indikaattoreita käsitteeseen voidaan liittää. Toiminnan arvioinnin kontekstissa *tehokkuus* kuvaa sitä, miten hyvin tai huonosti käytettävissä olevia resursseja on hyödynnetty. *Tuloksellisuus* puolestaan kertoo konkreettisista tuloksista, joita toiminnalla on saatu aikaan. *Vaikuttavuuden* arvioinnin tulisi sen sijaan tarkastella sitä, minkälaista laajempaa, kestävää muutosta toiminnalla on saatu aikaan (ks. esim. OECD 2021; VM 2005; SITRA 2018).

Edellä mainitut käsitteet ovat tiiviisti yhteydessä toisiinsa ja usein myös tarkastelun arvoisia samassa jatkumossa. Tästä huolimatta ne tulisi pystyä erottamaan toisistaan. Jos näin ei tehdä, vaarana on päätyä yksinkertaistamaan muutosteoria⁴ muodosta ”*panos – tuotos – tulos – vaikuttavuus*” muotoon ”*panos / tehokkuus = vaikuttavuus*” (Ruohomäki & Hakanen 2022). Muutosteorian yksinkertaistus johdattaa tarkastelemaan tehokkuutta, tai heikoimmillaan seuraamaan pelkkää panosta, vaikuttavuuden suorana indikaattorina. Lähimmäksi kompleksisten kontekstien ja niissä tapahtuvien muutosten todenmukaista kuvausta pääsevät verkostoja muistuttavat kuvaukset toimien, tapahtumien ja erityisesti toimijoiden välisistä suhteista (esim. Tykkyläinen ym. 2023; Brusset ym. 2016). Näiden suhteiden avaaminen vaatii kuitenkin vaikuttavuusarviolta huomattavasti enemmän. Kriisinhallinnan vaikuttavuuden tarkastelussa voidaankin nähdä erilaisia painotuksia suhteessa kontekstille annettuun merkitykseen (ks. esim. EPON 2023, OECD 2021).

Vaikuttavuus-käsitettä voidaan jäsentää erottamalla toisistaan *yhteiskunnallinen vaikuttavuus* ja *toiminnallinen tehokkuus* (Valtiovarainministeriö 2005). Yhteiskunnallisella vaikuttavuudella tarkoitetaan ”politiikalle asetettujen tavoitteiden saavuttamisen astetta ja sen suhdetta syntyneisiin kustannuksiin” (mt., 116). Tämän tulkinnan mukaan vaikuttavuus vaatii aina etukäteen määritellyn tavoitteen, jota vasten toimintaa arvioidaan. Lisäksi keskeistä on, että tavoitteet koskevat muutoksia yhteiskunnallisella tasolla, eivät pelkästään yksittäisiä

4 Muutosteorialla (engl. *theory of change*) tarkoitetaan kuvausta siitä, millä toimilla, resursseilla ja tuloksilla haluttu yhteiskunnallinen muutos on tarkoitus saada aikaan (esim. Vataja ym. 2019).

tuloksia. Toiminnallinen tehokkuus taas kuvaa resurssien käytön tehokkuutta organisaatiossa (mt., 121). Toiminnallinen tehokkuus voidaan liittää sellaisten toimien tarkasteluun, jotka vaikuttavat suoraan organisaatioon itseensä (ks. esim. KRIHAVA 2012). Pelkkä toiminnallinen tehokkuus ei siis kerro vaikuttavuudesta, vaikka syntyneillä kustannuksillakin on merkitystä vaikuttavuutta arvioitaessa.

Vaikuttavuus-käsitteen lisäksi myös *arviointi* on monitulkintainen termi. Sillä voidaan viitata varsinaisten vaikuttavuuteen kohdistuvien evaluaatioiden ohella esimerkiksi *tarkastukseen* tai *monitorointiin*, joihin liittyy usein toiminnan lainmukaisuuden tai määrällisten mittareiden tarkastelua yhteiskunnallisen vaikuttavuuden arvioinnin sijasta (esim. Ahonen 2015, 311–313). Näitä erityyppisiä selvityksiä tarkastellaan tyypillisesti toiminnan vaikuttavuuden tason osoittajina, vaikka ne tarjoavat vain yhden näkökulman selvityksen kohteena olevaan aiheeseen.

Koska vaikuttavuuden arviointiin liittyviä käsitteitä käytetään monitulkintaisesti, arviointiraporteissa tulisi määritellä selvästi raportin pyrkimykset ja arvioinnin kohteet. Arvioitaessa toiminnan tehokkuutta tai toiminnallista tuloksellisuutta, se tulisi tuoda selvästi esille ja välttää käyttämästä nimenomaan vaikuttavuutta kuvaavia termejä. Näin ei useinkaan tapahdu (ks. esim. Ruohomäki & Hakanen 2022). Käsitteiden epätarkka käyttö tarjoaakin hyvän perustelun tarkastella jo julkaistuja selvityksiä ja raportteja kriittisesti.

Kriisinhallinnan arviointi Suomessa

Kansainväliseen kriisinhallintaan osallistuminen on keino, jolla toteutetaan Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittisia tavoitteita. Tämä tekee siitä määritelmällisesti poliittista. Kriisinhallinnan toiminnan tasosta kohdemaassa poliittisuus on kuitenkin tyypillisesti häivytetty ja kriisinhallinnasta pyritään puhumaan teknisessä mielessä, globaalina turvallisuuden edistämisenä (Ulkoministeriö 2024). Ulkoministeriön verkkosivuilla olevassa esittelytekstissä siviilikriisinhallintaa kuvataan asiantuntija-apuna, joka tukee yhteiskunnan toimintaedellytyksiä, kun taas osallistuminen sotilaalliseen kriisinhallintaan on ”tärkeä osa kansainvälistä vastuunkantoa” (mt.).

Kriisinhallintatoimintaa kuvaillaan olemassa olevien yleisempien politiikkaohjelmien, kuten kansallisen kriisinhallintastrategian, tai ”vastuunkannon” toteuttamisena, ei niinkään pyrkimyksenä Suomelle spesifin politiikkatavoitteen saavuttamiseen. Kuvatus mahdollistaa suomen kielestä puuttuva *politics*- ja *policy*-termien ero. Esimerkiksi kriisinhallintapolitiikka näyttää olevan lähempänä hallintoa, asioiden hoitamista, kuin esimerkiksi valtaosuuksien kasvattamiseen pyrkivää politiikkaa (engl. *politics*) (käsite-eroista ks. Palonen 2007, 72). Käsitteellinen haaste näkyy myös siinä, että kriisinhallintapolitiikka jakaa hyvin harvoin mielipiteitä eduskuntakeskusteluissa (Raunio 2018). Hallinnon sisäisessä ja arviointipuheella kyllästetyssä kielessä (Ahonen 2015) kriisinhallinta tuodaan esiin politiikkaohjelmia toteuttavassa merkityksessään (esim. Valtioneuvosto 2021). Kriisinhallinnalta edellytetään vaikuttavuutta ja arvioitavissa olevia tavoitteita (mt, 38), ilman että arvioinnille ja sen käsitteistölle olisi yhteisesti sovittua määritelmää. Se, että toiminnan mielletään jo lähtökohtaisesti olevan vastuunkannon kaltaista asioiden hoitamista – poliittisten päämäärien ja tavoitteiden ajamisen sijasta – vaikuttaa myös toiminnan arviointiin (Valtiontalouden tarkastusvirasto 2015).

Kriisinhallintaa lähellä olevissa kehitysyhteistyössä ja rauhanvälityksessä säännöllinen arviointi nähdään jopa toiminnan edellytyksenä. Esimerkiksi ulkoministeriöllä (2023) on systemaattinen prosessi rahoittamansa kehitysyhteistyötoiminnan arvioille. Kehitysyhteistyön ja rauhanvälityksen politiikkalohkot eroavat kuitenkin kriisinhallinnasta toteuttajien osalta; edellisissä Suomen valtion politiikan toteuttaminen on pitkälti ulkoisten toimijoiden, kuten kehitysyhteistyötä tai rauhantyötä tekevien järjestöjen, vastuulla. Järjestöjen Suomen valtion toimeksiannosta toteuttamia projekteja siis arvioidaan systemaattisesti, mutta valtion suuremmin itse toteuttamaa kriisinhallintapolitiikkaa ei. Yhtenä selittäjänä voi olla se, ettei hallinnon itsensä toteuttamalle toimijalle ole riittävän auktoriteettiaseman omaavaa tarkastajaa. Arviointitoiminta ei ole hallinnon sisällä myöskään ammatillistunut, eikä Suomeen ole suosituksista huolimatta perustettu keskitettyä valtionhallinnon arviointiyksikköä (Uusikylä 2015, 15).

Suomalaisten osallistumista kriisinhallintaan arvioidaan säännöllisesti vain ulkoministeriön ja puolustusministeriön yhteisesti puolivuositain tuottamien kriisinhallintakatsausten kautta. Näiden sisältö koostuu lähinnä Suomen kontribuution yleisestä kuvaamisesta, eivätkä arviot juurikaan tarkastele osallistumista asetettujen tavoitteiden näkökulmasta (ks. Ruohomäki & Hakanen 2022). Kriisinhallintakatsausten heikosta laadusta vaikuttavuuden arvioinnin välineinä on huomautettu useita kertoja esimerkiksi Valtiontalouden tarkastusviraston (VTV) (2013) ja ulkoasiainvaliokunnan toimesta (esim. 2014; 2015). Valiokunta kiinnitti huomiota myös Suomen osallistumiseen kriisinhallintatoimiin Afganistanissa, peräänkuuluttaen katsauksilta vähemmän yleisluonteisuutta ja enemmän Suomen monialaisten toimien arviointia (Mustasilta ym. 2022, 88). Samanlaisia vaateita on esitetty myös erillisiä Afganistan-selontekoja koskien, jotka nekin pysyivät ulkoasiainvaliokunnan huomautuksista huolimatta yleiskatsausmaisina kuvauksina. Tavoitteenasettelun sijaan selonteoissa puhuttiin laveasti Suomen painopisteistä ja osallistumisen läpileikkaavista teemoista, mikä on yleistä myös muissa hallinnon tuottamissa kriisinhallintadokumenteissa (mt., 87).

Kriisinhallintakatsausten laatu ei ole Suomessa muuttunut, eikä vaihtoehtoisia ja erityisesti vaikuttavuutta koskevia säännöllisiä selvityksiä ole edellä mainituista huomautuksista huolimatta tuotettu. Tämän seurauksena Suomen osallistumista kriisinhallintatoimintaan ei ohjata vaikuttavuusnäkökulma edellä. Esiin nouseekin mielenkiintoisia kysymyksiä hallinnon, tässä tapauksessa ulkoministeriön, resilienssistä vastustaa hallinnon sisältä sekä suoraan poliittisesta järjestelmästä tulevaa ohjausta⁵, mikä painottaa vaikuttavuusarviointien arvioinnin tärkeyttä.

Vaikuttavuusarviointien tyypit ja tarkoitukset

Vaikuttavuusarviointien ajatellaan usein pyrkivän olemaan riippumattomia evaluaatioita, joiden tarkoituksena on parantaa toiminnan tehokkuutta ja vaikuttavuutta oppimisen ja kehittämisen kautta. Arviointeihin liittyy kuitenkin valintoja ja asetelmia, jotka mahdollistavat niiden hyödyntämisen myös muihin tarkoituksiin. Tehokkuuden tavoittelun ja kehittämisen

⁵ VTV:n aseman Suomen hallinnossa on nostanut esiin myös Pertti Ahonen (2015, 313). VTV on itsenäinen toimija, mutta itsenäisyys pitää sen erillään päätöksentekoprosesseista. VTV:llä ole lakiperusteista mandaattia, joka antaisi sen tarkastuskertomuksille velvoittavamman aseman.

ohella – tai niiden sijaan – toimijat voivat pyrkiä hyödyntämään arviointeja ja arviointiprosesseja muiden intressiensä tavoittelussa. (Mark & Henry 2004; Eckhard & Jankauskas 2020; Weiss ym. 2005; Taylor & Balloch 2005, 1–2; Meharg 2009, 27–43.) Arviointien sisältöjä ja tuloksia tuleekin tarkastella niitä tuottavien prosessien tuloksina. Samalla on kuitenkin hyväksyttävä, etteivät arvioinnit kuvasta todellisuutta intresseistä vapaan objektiivisesti vaan että nämä intressit vaikuttavat väistämättä arviointeihin (ks. Palonen 2010; Meharg 2009; Azzam 2010; Weber 1917).

Arviointien tavoitteita ja käyttötarkoituksia on kategorisoitu aiemmassa evaluaatiokirjallisuudessa. Kategorisointi on keskittynyt pääsääntöisesti kriisinhallintaan liittyvien vaikuttavuusarviointien sijaan esimerkiksi yleisemmällä tasolla organisaatioihin ja niiden tekemiin tai teettämiin arvioihin (ks. esim. Jankauskas & Eckhard 2022; Azzam 2010; Picciotto 2016). Arviointien instrumentaalinen käyttö tähtää toiminnan vaikuttavuuden ja tehokkuuden parantamiseen. *Instrumentaalisten* vaikuttavuusarvioiden tarkoitus tuottaa päätöksiä tai vähintään tietoa päätösten tueksi (Weiss ym. 2005; Eckhard & Jankauskas 2020). Vaikuttavuudenarviointien tekemistä perustellaan usein juuri instrumentaalisen käytön näkökulmasta (Ahonen 2001; Mark & Henry 2004). Toinen, samankaltainen kategoria on *käsitteellinen* käyttö, jossa arvioinnin kautta pyritään muodostamaan yleistyksiä ja konsepteja, jotka auttavat jäsentämään arviointiin liittyvää kontekstia. Käsitteellisestä käytöstä puhutaan silloin, kun arvion tulokset eivät vaikuta suoraan päätöksentekoon, mutta arvioilla on hienovaraisempia vaikutuksia toimintaan ja päätöksentekoon arviointihetkeä pidemmällä aikavälillä esimerkiksi uuden ymmärryksen ja ideoiden kautta (Eckhard & Jankauskas 2020; Mark & Henry 2004; Weiss ym. 2005). Instrumentaalinen ja käsitteellinen käyttö määritellään sen mukaan, millaista muutosta arvioinnin seurauksena syntyy tai millaista muutosta on ollut tarkoitus tuottaa (Mark & Henry 2004). Molemmat ovat luonteeltaan *funktionaalisia* arvioita.

Kolmas käyttötarkoitus poikkeaa edellisistä. Se kattaa arviointien *käyttämisen poliittisesti tai symbolisesti* niin, että arviointia voidaan hyödyntää esimerkiksi olemassa olevien toimien ja käytänteiden perustelemissa. Käytännössä toiminnalle, jota ehkä toteutettaisiin joka tapauksessa, haetaan validointia arvioinnin kautta. Poliittisen käytön ”tuote” on toiminnan legitimointi tai tuki jo olemassa olevalle näkemykselle (Eckhard & Jankauskas 2020; Mark & Henry 2004; Weiss ym. 2005). Poliittinen käyttö on erityisen mielenkiintoista, koska sen myötä arvioinnit voivat jättää piiloon toiminnan varsinaiset tavoitteet ja suunnittelun perusteet.

Käyttötarkoitusten ohella arvioita voidaan tarkastella toimijuuden kautta. Arviointia voi tehdä itsearviointina, jolloin arvio kohdistuu toimijan omaan toimintaan. Itsearviointi mahdollistaa arviointiin ja sen tuloksiin vaikuttamisen erilaisten väylien kautta. Nämä väylät liittyvät arvioinnin agendan asettamiseen, valtaan määrittää evaluaation toteuttava taho tai vaikuttaa arvioinnin budjettiin sekä mahdollisuuksiin vaikuttaa (epäsuorasti) arvioinnin tuloksiin tai evaluaattoreihin (Eckhard & Jankauskas 2019; 2020). Ulkoinen arviointi puolestaan kohdistuu toisten tekemään toimintaan. Se voidaan toteuttaa myös standardien tai periaatteiden puolesta tehtävänä arviointina, jolloin arviointi kohdistuu siihen, onko toiminta ollut asianmukaista esimerkiksi ihmisoikeuksien, hyvän hallinnon tai sosiaalisen vastuullisuuden kannalta (Meyer & Jepperson 2000, 17). Tässä perspektiivissä arvioiden tarkastelu

kytkeytyy myös Max Weberin (1917) ajatuksiin normatiivisesta kysymyksenasettelusta ja arvovapaudesta eli siitä, missä määrin kysymyksenasettelun ja aineiston valinnan avulla voidaan vaikuttaa lopputulokseen. Myös eri toimijoiden näkemykset toiminnan keskeisimmästä tarkoituksesta ohjaavat vaikuttavuuden mittaamisen tapaa (ks. esim. Meharg 2009, 27–43).

Arvioinnin kannalta keskeistä on myös se, miten konteksti huomioidaan arvioinnissa. Arviointi voi pyrkiä kontekstivapauteen, jolloin se ottaa kantaa ainoastaan toiminnan vaikuttavuuteen huomioimatta toiminnan suunnitteluun ja arviointiin liittyviä kysymyksiä tai toiminnan kontekstissa tapahtuvia muutoksia. Konteksti on kuitenkin keskeinen kriisinhallintatoimintaan vaikuttava tekijä ja se on luonteeltaan kompleksinen eli jatkuvasti muuttuva (de Coning 2020). Kompleksisuuden huomioivan näkemyksen mukaan kriisinhallinnan arvioinnin tulisi painottaa muuttuvan kontekstin merkitystä paitsi toiminnan suunnittelussa myös sen arvioinnissa (mt.). Tällaisen *mukautuvan kriisinhallinnan* yhteiskunnallista vaikuttavuutta ei arvioitaisi suoraviivaisesti sen mukaan, onko toiminnalla saavutettu sille asetetut tavoitteet. Tätä ajattelutapaa soveltaa käytännössä maailmanlaajuinen *Effectiveness of Peace Operations Network* (EPON). EPONin arvioinneissa pyritään huomioimaan kriisinhallintakontekstin jatkuva muutos ja se, että muutoksesta saattaa syntyä sekä myönteisiä että kielteisiä tuloksia, jotka eivät välttämättä kuulu toiminnan alkuperäisiin tavoitteisiin mutta jotka yhtä kaikki tulisi ottaa huomioon vaikuttavuutta arvioitaessa (ks. Onuoha ym. 2023, EPON 2024). Kompleksisuuden huomioiva arviointitapa poikkeaa osin esimerkiksi Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön OECD:n *Development Assistance Committee* (DAC) etupäässä kehitysyhteistyöinterventioita varten standardoimasta vaikuttavuusarviointimethodologiasta (OECD 2021), jota on käytetty myös kriisinhallintatoiminnan arvioimisessa (ks. esim. Pyykönen & Kivinen 2020).

Vaikuttavuuden tulkinnat kansallisissa Afganistan-selvityksissä

Suomessa on viime vuosina julkaistu neljä eri toimijoiden tekemää selvitystä liittyen Suomen osallistumiseen kriisinhallintaoperaatioihin Afganistanissa 2001–2021. Ulkoministeriön (2022) ja puolustusministeriön (2022) selvitykset kohdistuivat kummankin ministeriön oman hallinnonalan toiminnan arviointiin. Ulkopoliittinen instituutti (UPI) laati eduskunnan ulkoasiainvaliokunnan toimeksiantona erillisen arvion Suomen kontribuutiosta Afganistanin kriisinhallintaoperaatioihin, vakauttamis-, jälleenrakennus- ja kehitystoimiin sekä humanitaarisiin tukitoimiin loppuvuodesta 2022 (Mustasilta ym. 2022). Viimeisimmän kansallisen tason selvityksen aiheesta laati VN TEAS -instrumentilla rahoitettu konsortio (Doty ym. 2023). Tutkimuksen tilaajina olivat ulkoministeriö, sisäministeriö ja puolustusministeriö.⁶

Kriisinhallintaa ja sen vaikuttavuutta pohtivissa selvityksissä on toistuvasti nostettu esiin toiminnalle etukäteen asetettujen tavoitteiden puutteellisuus ja epämääräisyys, joka tekee vaikuttavuuden arvioinnista hyvin haasteellista (myös Ketola & Karjalainen 2022). Tavoitteiden epämääräisyys voi myös johtaa siihen, että eri toimijat tulkitsevat tavoitteita ja niiden priorisointia hyvin eri tavoin (Weiss ym. 2005; Meharg 2009). Tämä ilmiö on näkyvissä myös Afganistanin operaatioihin osallistumista tarkastelevissa selvityksissä.

6 Kriisinhallintakeskus osallistui VN TEAS -hankkeen toteuttaneeseen konsortioon.

Poliittiset arviot

Suomen valtionhallinto julkaisi Afganistan-osallistumisesta kaksi tuottamaansa selvitystä. Puolustusministeriön raportti perustuu puolustushallinnon sisäisiin huomioihin (Puolustusministeriö 2022, 15). Selvityksen mukaan Suomella oli Afganistanissa puolustushallinnon näkökulmasta kolme keskeistä tavoitetta: ”1) Suomen ulko-, turvallisuus- ja puolustuspoliittiset intressit toimia osana länsimaiden muodostamaa koalitiota, ml. suhde Yhdysvaltoihin ja kumppanuusyhteistyö Naton kanssa, 2) Afganistanin vakauden tukeminen, 3) Puolustusvoimien osaamisen ja suorituskykyjen kehittäminen kansallisen puolustuksen tarpeet huomioon ottaen” (mt., 24). Selvitys keskittyy kuitenkin vain tavoitteisiin 1 ja 3 liittyviin vaikutuksiin ja tuloksiin, eli kansallisella tasolla aikaansaatuihin tuloksiin ja vaikutuksiin. Selvitys sivuuttaa yhteiskunnallisen vaikuttavuuden ja vaikutusten tarkastelun paikallisella tasolla, mikä myös todetaan selvityksessä suoraan (mt., 24). Selvityksen asetelma kuvastaa hyvin sitä, että Suomen kansalliset tavoitteet ovat usein olleet ensisijaisia paikallisiin tarpeisiin nähden, vaikka toiminnan julkisissa perusteluissa muut seikat ovat saattaneet korostua (ks. myös Mustasilta ym. 2022; Ruohomäki & Hakanen 2023).

Ulkoministeriön (2022, 8) selvityksessä puolestaan todetaan Suomen ensisijaisen tavoitteen olleen aluksi osallistuminen olojen vakauttamiseen Afganistanissa niin, että paikalliset voisivat itse turvata hyvinvointinsa eivätkä terroristiorganisaatiot voisi enää toimia. Tavoitteet laajenivat Suomen osallistumisen laajennuttua sotilaallisten kriisinhallintaoperaatioiden ohella siviilikriisinhallintaan ja kehitysyhteistyön vahvistamiseen. Suomen osallistumiselle keskeiseksi nousi kokonaisvaltaisuus eli siviili- ja sotilaallisen kriisinhallinnan sekä kehitysyhteistyön koordinoitu yhteistoiminta halutun vaikutuksen aikaansaamiseksi (ks. myös Mustasilta ym. 2022, 87). Kokonaisvaltaisen lähestymistavan tavoitekokonaisuuksia oli ulkoministeriön (2022, 9–10) selvityksen mukaan olleen neljä: 1) Afganistanin turvallisuustilanteen vakauttaminen, 2) jälleenrakennuksen, kestävä kehityksen ja ihmisoikeuksien edistäminen, 3) kansainvälisen turvallisuuden ja Suomen kansallisen turvallisuuden parantaminen sekä 4) Suomen ja EU:n kansainvälisen aseman ja toimijuuden vahvistaminen.

Puolustusministeriön selvityksessä termejä *tuloksellisuus*, *vaikutus* ja *vaikuttavuus* käyteään niin, ettei aina ole selvää mitä kulloinkin ottaen tarkoitetaan (ks. esim. Puolustusministeriö 2022, 6, 42). Selvityksessä lueteltuja Afganistanista saatuja hyötyjä ei voidakaan pitää vaikuttavuutena vaan tuloksina tai vaikutuksina. Esimerkiksi tietyn osaamisen, kuten kansallisen ilmatulenjohtotoiminnan tai sotilaiden psykososiaalisen tuen, kehittäminen (Puolustusministeriö 2022, 29) voi olla Suomelle kansallisesti tärkeää ja keskeinen toiminnallinen tulos, mutta kriisinhallinnan yhteiskunnallista vaikuttavuutta se ei kuvaa. Ulkoministeriön selvityksessä puolestaan korostetaan, että siinä pyritään tarkastelemaan nimenomaan yhteiskunnallista vaikuttavuutta. Samalla kuitenkin todetaan, ettei vaikuttavuutta painottava tavoitteiden asettaminen tavoitteita laadittaessa ollut vakiintunut käytäntö Afganistanin operaatioihin osallistumiseen liittyvän päätöksenteon aikaan (Ulkoministeriö 2022, 8–9).

Sekä ulkoministeriön että puolustusministeriön selvityksessä todetaan, että niiden tavoitteena on arvioida Suomen toiminnan vaikutuksia (Puolustusministeriö 2022, 15; Ulkoministeriö 2022, 3). Tarkoituksena ei siis ole kehittää toimintaa, eli selvitykset ovat jo lähtökohdiltaan muita kuin instrumentaalisia arvioita. Keskeistä näissä selvityksissä on se,

että ne ovat luonteeltaan toteutuneen toiminnan kuvausta ja siihen liittyvien vaikutusten kirjaamista. Esimerkiksi liittolaissuhteiden paraneminen tai tiettyjen asejärjestelmien kehittyminen ei kuitenkaan linkity selvästi toimintaa edeltävään (vaikuttavuus-)analyysiin, jonka pohjalta tavoitteet olisi asetettu. Arvioiden luonne on siis poliittinen siinä merkityksessä, että niissä tapahtuneet (myönteiset) asiat esitetään perusteeksi vaikuttavuudesta ja sitä kautta toimintaan ryhtymisestä ja sen jatkamisesta. Puolustusministeriön selvityksestä ei käy ilmi, olisiko mainittua kehitystä toiminnassa voitu saada aikaiseksi jollakin muulla tavoin kuin kriisinhallintaoperaatioon osallistumisen kautta tai millaiseen tarvehierarkiaan se hallinnon sisällä asetuu. Selvityksessä ei siis pohdita, olisiko samalla resurssipanostuksella saavutettu enemmän vaikuttavuutta, jos se olisi käytetty toisella tavalla.

Samoin ulkoministeriön (2022, 35) selvityksessä todetaan esimerkiksi, että Afganistanin turvallisuusjoukkojen ”toimintakyky oli noussut merkittävästi kansainvälisten toimijoiden tuki- ja koulutustoimien myötä” ja niiden romahtaminen oli johtunut luottamuksen puutteesta maan hallitukseen. Oli siis saavutettu vaikutuksia mutta ei vaikuttavuutta – ilman pohdintaa siitä, olisiko parempaa vaikuttavuutta ollut saavutettavissa joillakin muilla toimin. Toimintakyvyn nousu itsessään tulee esiin merkittävänä saavutuksena, mikä on tärkeää arvioinnin kohteelle samantyyppisen toiminnan oikeuttamiseksi jatkossa (Jankauskas & Eckhard 2023, 112).

Puolustusministeriön raportin vastaanotto toi hyvin esiin ristiriidan yleisesti ymmärretyin vaikuttavuusarvion merkityksen ja puolustusministeriön käyttämän poliittisen tarkastelutavan välillä. Esimerkiksi Helsingin Sanomien (2022) pääkirjoitus ihmettelee, miten selvityksessä vuosien kriisinhallintaosallistuminen pelkistyi menestyksekkääksi operaatioksi hakea pisteitä Yhdysvalloilta ja Natolta. Selvityksen mediavastaanotto osoittaa, että Suomen osallistumisen tavoitteiden mieltäminen joksikin muuksi kuin paikallisen myönteisen muutoksen aikaansaamiseksi tuntui vaikealta ymmärtää, vaikka kansallisen tason tavoitteet ovat strategiatasolla aina olleet keskeinen osa kriisinhallintaa (Ulkoasiainministeriö 2009, 6). Tämä alleviivaa sitä, miten vaikuttavuuskäsitteistön moninaisten tulkintojen ymmärtäminen on keskeistä sekä vaikuttavuuden itsensä että siitä käytävän keskustelun ymmärtämiseksi. Vaikuttavuuteen vetoamalla pyritään legitimoimaan niin mennyttä, nykyistä kuin tulevaakin toimintaa.

Puolustusministeriön ja ulkoministeriön Afganistan-selvitykset ovat arvioinnin toimitusnäkökulmasta itsearviointeja, joissa ne tarkastelevat omaa toimintaansa suhteessa asetamiinsa tavoitteisiin – tai tavoitteisiin, jotka määritetään jälkikäteen tulosten perusteella. Puolustusministeriö ja ulkoministeriö olivat asettaneet arviointiansa agendan niin, että laajemmat tavoitteet tai standardit puuttuvat, kuten ihmisoikeuksiin liittyvä arviointi, mikä osaltaan selittää etenkin puolustusministeriön arvion saaman kielteisen huomion.

Yhdistyneiden kansakuntien (YK) turvallisuusneuvoston Naiset, rauha ja turvallisuus (engl. *Women, Peace and Security*, WPS) -agendan mukainen, etenkin naispoliisien koulutuksen puitteissa tehtävä työ oli Suomen kannalta keskeinen temaattinen painopiste Afganistanin siviilikriisinhallintaoperaatioissa. Tematiikka korostuu myös ulkoministeriön selvityksessä, joka toteaa naispoliisien määrän lisäämisen ja naisten aseman parantamisen poliisiorganisaatioissa olleen Suomen kannalta merkittävä saavutus (Ulkoministeriö 2022, 36). Lukuisissa muissa tutkimuksissa ja selvityksissä on todettu naispoliisien kouluttamisen olleen monelta

kannalta tehotonta toimintaa, joka lisäksi saattoi koulutettavia konkreettiseen vaaraan (ks. Mustasilta ym. 2022, 148). Kyseisen tiedon sivuuttaminen ja välittömien vaikutusten, kuten naispoliisien määrän kasvun, korostaminen on yhteneväistä poliittisesta vaikuttavuusarviosta käytetyn määritelmän kanssa.

Juuri naispoliisikoulutuksen esimerkissä ääneen lausutut tavoitteet ja toiminnan varsinaiset vaikuttimet tuntuvat olevan ristiriidassa. Ulkoministeriön painotus naispoliisien koulutuksen suhteen vaikuttaa olleen esimerkiksi ulkoasiainvaliokunnan (2012) linjauksia vahvempi. Myös valiokunta painottaa naisten ja tyttöjen aseman parantamista, mutta etupäässä kehitysyhteistyöprojektien avulla. EU:n siviilikriisinhallintaoperaatio EUPOL Afganistanin (The European Union Police Mission in Afghanistan) osalta valiokunta sen sijaan korostaa operaation vaikuttavuuden parantamista yleisellä tasolla – WPS-tematiikkaa erikseen mainitsematta. Perusteet sille, että ulkoministeriö halusi EUPOL Afganistanin toiminnassa korostaa WPS-teemaa, löytyvät esimerkiksi vuoden 2012 Suomen kansallisesta Naiset, rauha ja turvallisuus -toimintaohjelmasta (Ulkoasiainministeriö 2012, 23). Ohjelmassa sitouduttiin WPS-tematiikan edistämiseen kriisinhallintaoperaatioista päätettäessä. Päätös kyseisen teeman korostamisesta näyttääkin tulleen etupäässä Suomen sitoumuksista WPS-agendan edistämiseksi sekä tarpeesta korostaa Suomen osaamista suhteessa kansainvälisiin kumppaneihin. Ensisijaiset tavoitteet vaikuttavat siis kummunneen kansallisista tavoitteista ja kyvykkyyksistä, joita haluttiin käyttää, jolloin Afganistanin operaatiot toimivat niille sopivina kohteina. Samalla tematiikkaa on kuitenkin korostettu erityisesti paikallisten tarpeiden näkökulmasta. Tämä ristiriita tuodaan esiin Ulkopoliittisen instituutin selvityksessä (Mustasilta ym. 2022, 133) – toisin kuin ulkoministeriön omassa raportissa. Myös Norjan valtion tilaama raportti kertoo samankaltaisesta suhteesta WPS-tematiikkaan norjalaisten Afganistan-osallistumisen osalta (Norwegian Ministry of Foreign Affairs and Ministry of Defence 2016, 93).

Ulkoministeriön ja puolustusministeriön raporttien tavoite vaikuttaakin olevan oman toiminnan perustelemisen jälkikäteen. Puolustusministeriön arvioissa toiminnan aikaansaamat myönteiset tulokset kotimaassa luetaan seuranneen kriisinhallintaan osallistumisesta, vaikka ne eivät olisi olleet alkuperäisiä tavoitteita. Ulkoministeriön arvioissa taas käytössä olevaa aineistoa valikoidaan, jotta syntyisi vaikutelma vaikuttavuudesta ja valittujen keinojen tehokkuudesta. Kuten raportissa todetaan: ”Suomen toiminta Afganistanin turvallisuustilanteen vakauttamisen tukemiseksi oli Suomen tavoitteiden ja painotusten puitteissa vakaata ja johdonmukaista” (Ulkoministeriö 2022, 37). Tämä ei kuitenkaan tee toiminnasta yhteiskunnallisesti vaikuttavaa tai vaikuttavuuden kautta perusteltua. Merkittävimmät tavoitteet Afganistan-osallistumisen suhteen näyttävät ulkoministeriönkin raportin mukaan olleen tarve olla mukana sellaisessa toiminnassa, jossa kaikki ”Suomen keskeisten viiteryhmiä maat” olivat mukana (mt., 41). Julkisesti toimintaa kuitenkin perusteltiin aikaisemmin muilla seikoilla kuin mitä lopulta käytettiin perusteina sen vaikuttavuuden toteamisessa.

Funktionaaliset arviot

Ulkopoliittisen instituutin raportti sekä VN TEAS -instrumentilla rahoitetun hankkeen lopuraportti Suomen toiminnan vaikuttavuudesta Afganistanissa ovat luonteeltaan erilaisia, lähempänä ulkopuolisen tekemiä arvioita kuin edellä mainitut itsearviot. Ne eivät kohdistu

arvioitsijan omaan toimintaan. Ulkopoliittiselta instituutilta raportin tilasi eduskunnan ulkoasiainvaliokunta (Mustasilta ym. 2022, 18–19), jota on kuultava ennen sotilaalliseen kriisinhallintaan osallistumiseen liittyvää päätöksentekoa (Laki sotilaallisesta kriisinhallinnasta 2006/211). Kyseessä on kuitenkin riippumattoman tahon tuottama raportti. VN TEAS -hankkeessa tilanne oli osin erilainen, sillä selvityksen tilanneilla ulko-, sisä- ja puolustusministeriöillä oli hankkeen ohjausryhmän kautta konkreettinen mahdollisuus vaikuttaa arvioinnin agendaan hyväksymällä tutkimuskysymykset. Toimeksiannossa kuitenkin korostettiin erityisesti kansallisen ymmärryksen kehittämistä sekä kriisinhallinnan vaikuttavuutta parantavien menetelmien luomista, mikä näkyi myös asetetuissa tutkimuskysymyksissä (Doty ym. 2023, 18–19).⁷

Sekä Ulkopoliittisen instituutin raportin että VN TEAS -hankkeessa tuotetun raportin toteuttamisen tavoitteeksi on kirjattu Afganistaniin liittyvien toimien arvioiminen sekä ennen kaikkea niistä oppiminen ja toiminnan kehittäminen jatkossa (Mustasilta ym. 2022, 19; Doty ym. 2023, 18). Ne ovat siis lähtökohdiltaan instrumentaalisia arvioita. Samalla ne voidaan nähdä myös käsitteellisinä arvioina, joiden tarkoitus ei ole vaikuttaa suoraan päätöksentekoon vaan ennemminkin avata kontekstia sekä lisätä ymmärrystä tematiikasta ja tätä kautta vaikuttaa välillisesti päätöksentekoon tulevaisuudessa. Ulkoministeriön ja puolustusministeriön arvioista poiketen ne tarkastelevat laajasti ja kriittisesti sitä kontekstia, jossa kriisinhallinnan tavoitteita Suomessa asetetaan.

Ministeriöiden arvioinneista poiketen Ulkopoliittisen instituutin ja VN TEAS -hankkeen raporteissa avataan myös tieteellisten menetelmien käyttöä ja kiinnitytään laajempaan keskusteluun kriisinhallinnasta, sen tutkimuksesta ja vaikuttavuudesta. Raporttien laatijoista suurin osa on tutkijakoulutettuja, ministeriöiden raporttien kirjoittajien jäädessä nimettömiksi, jolloin emme voi tietää ovatko he mahdollisesti itse osallistuneet Afganistan-toiminnan suunnitteluun.

Ulkopoliittisen instituutin raportin analyysissä korostuu ainakin Afganistanin tapauksessa vahvana vallinnut kriisinhallintapolitiikan välineellisyys eli se, että kriisinhallintapolitiikka oli sekä sotilaallisen että siviilikriisinhallinnan osalta ensisijaisesti Suomen ulkopoliittisia tavoitteita palvelevaa. Vastaavasti VN TEAS -raportissa tuodaan esiin, miten kriisinhallintaoperaatioihin osallistuminen oli lähes itsearvoista Afganistanin operaatioiden alkuvaiheessa voimassa olleessa vuoden 2001 turvallisuus- ja puolustuspoliittisessa selonteossa (Doty ym. 2023, 34–36). Keskeiseksi Suomen ulkopoliittiseksi tavoitteeksi Afganistanissa Ulkopoliittisen instituutin raportti nostaa Suomen liittolaispolitiikan vaalimisen ja Suomen Afganistan-osallistumisen myötä vahvistuvat suhteet Yhdysvaltoihin, Saksaan ja muihin, etenkin Nato-liittolaisiin. Sotilaallisen kriisinhallinnan osalta pystyttiin identifioimaan tiettyjä kansallisia hyötyjä, varsinkin osallistumisen alkuvaiheessa, mutta mitä pidemmälle Suomen osallistuminen jatkui, sitä enemmän oli kyse mainituista liittolaisuusteista (Mustasilta ym. 2022, 87–88).

Ulkopoliittisen instituutin tutkimuksen perusteella näyttääkin siltä, että ainakin Afganistanin tapauksessa Suomen osallistumisessa näytti tosiasiaassa vallinneen varsin selkeäkin

7 Kriisinhallintakeskuksen lähettämiä asiantuntijoita palveli EUPOL Afghanistan -operaatiossa. Päätökset haettavaksi avattavista tehtävistä tekee ulkoministeriö.

tavoitteiden hierarkia, jossa liittolaissuhteiden luominen ja vaaliminen oli selvästi asetettu tavoitteista korkeimmalle. Sama tavoitteenasettelu koski sotilaallisen kriisinhallinnan lisäksi siviilikriisinhallintaa ja kehitysyhteistyötä. (Mustasilta ym. 2022, 133.) Raportin perusteella kriisinhallintapolitiikka näyttää tavoitteiden osalta hyvin monitasoiselta: esimerkiksi yhden tavoitteen saavuttamiseksi valittu keino voi olla myös tavoite itsessään. Tämä auttaa ymmärtämään sitä, miksi tietyn tavoitteen edistämiseksi käytetyt keinot eivät vaikuta valitun ensisijaisesti sen mukaan, mikä niistä on vaikuttavin, vaan valittujen keinojen taustalla voi olla hyvin monenlaisia vaikuttimia.

Molemmissa raporteissa tuodaan esiin, että kokonaisvaltainen kriisinhallinta on keskeinen painopiste, jonka asiantuntijana Suomi on halunnut profiloitua suhteessa muihin kriisinhallintaa toteuttaviin maihin. Suomi on korostanut innovatiivista rooliaan kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan käsitteellistämisen- ja kehittämistyössä (Ulkoasiainministeriö 2009; Doty ym. 2023, 38). Afganistanin kohdalla Suomi painotti kokonaisvaltaisuutta siinä määrin, että koko Suomen Afganistan-politiikan sanottiin perustuvan kokonaisvaltaisuuteen (Ulkoministeriö 2022; Doty ym. 2023, 33). Näistä syistä johtuen myös siviilikriisinhallinnalle tuli löytyä rooli Afganistanista, etenkin koska samaan aikaan Suomen kansainväliset siviilikriisinhallintapainotukset olivat vähentyneet. Sekä kokonaisvaltaisuudelle että siviilikriisinhallinnalle oli epäilemättä tarvetta Afganistanissa, mutta keskeistä on, ettei niiden valikoituminen osallistumisen muodoiksi johtunut ainakaan pelkästään tästä tarpeesta, kuten on aiemmin mainittu myös 1325-temaattisen osallistumisen osalta. Afganistanin vakauttamiseksi valitut keinot voikin ymmärtää myös toissijaisina tavoitteina. Ne oli suunnattu eri yleisölle, joka muodostui länsimaista ja kriisinhallinnan toteuttajavaltioista. (Mustasilta ym. 2022, 121; Doty ym. 2023, 148.) Samankaltaisia havaintoja kansallisten tavoitteiden prioriteetista nousi esiin myös esimerkiksi Alankomaiden Afganistan-osallistumista tarkastelleessa selvityksessä (IOB 2023, 36).

Afganistan-raportteja lukiessa käy selväksi, että Suomen kriisinhallintapolitiikalla oli siinä olemassa tavoitteenasettelu, jossa tavoitteet ja keinot niiden saavuttamiseksi menevät osittain päällekkäin. Tällä on suora vaikutus toimien vaikuttavuuden arviointiin. (Doty ym. 2023, 147–149.) Julkinen keskustelu ja eduskunnalle tehtävä raportointi näyttävät pohjautuvan Suomen yleisluonteisiin linjauksiin esimerkiksi oikeusvaltioperiaatteesta tai sukupuolten välisestä tasa-arvosta. Ne kuitenkin kätkevät taakseen reaalipoliittisempia tavoitteita. Ulkopoliittisen instituutin raportissa puhutaan tavoitteiden naamiomisesta ja jopa siitä, että lausutut tavoitteet näkyvät heikosti kenttätyössä (Mustasilta ym. 2022, 91, 99). Samankaltaisia näkemyksiä julkisten ja toimintaa ohjaavien tavoitteiden eroista tuotiin esiin myös VN TEAS-hankkeen raportissa (Doty ym. 2023, 148). Tulkittaessa kenttätyön tasolla toteutettavia toimia tai painopisteitä keinojen sijasta tavoitteiksi, joiden tarkoitus on vaikuttaa myönteisesti esimerkiksi Suomen julkisuuskuvaan, asia muuttuu ymmärrettävämmäksi. Kun muistetaan, että Suomen ensisijaiset tavoitteet liittyivät liittolaissuhteiden parantamiseen, voidaan raporttien perusteella todeta, että tavoitehierarkiassa paikallistasolla saatava vaikuttavuus ei ollut merkittävässä asemassa ainakaan Afganistanin kohdalla.

Koska Suomen kansainvälisen näkyvyyden tai aseman parantumista tai tiettyjen teemojen kansainvälistä esiin nostamista ei nimetä tavoitteiksi, niitä ei myöskään ole arvioitu virallisissa

Afganistan-arvioissa. Ne on nostettu esiin vasta jälkikäteen esimerkiksi puolustusministeriön (2022) Afganistan-selvityksessä, jossa liittolaisuusuhdeiden parantumisen tuoma vaikuttavuus kytketään sujuvaan Nato-jäsenyysprosessiin. Esimerkiksi kokonaisvaltaisen lähestymistavan tai WPS-tematiikan osalta ei ole arvioitu, missä määrin Suomen pyrkimykset pitää näitä teemoja esillä ovat johtaneet myönteiseen kehitykseen muissa länsimaissa.

Sekä VN TEAS -hankkeen että Ulkopoliittisen instituutin raportit ovat luonteeltaan käsitteellisiä arvioita, sillä ne analysoivat laajasti paitsi Suomen osallistumista Afganistanin kriisinhallintatoimiin myös sitä kontekstia, jossa toimintaa toteutettiin etenkin kansallisen päätöksenteon suhteen. Arviot kertovat sekä Suomen sisällä tapahtuvasta poliittishallinnollisesta toiminnasta että siitä kompleksisesta kentästä, jolla eri organisaatiot ja valtiot asettavat tavoitteita kriisinhallintaosallistumiselleen kansainvälisesti (Mustasilta ym. 2022, 166; Doty ym. 2023, 147–151). Tämä todellisuus on tärkeää huomata, koska kuten raporteissakin todetaan, usean toimijan toisistaan riippumaton suunnittelu ja tavoitteenasettelu on suuri haaste kriisinhallinnan suunnittelussa ja toteutuksessa. Merkittävä ero esimerkiksi aiemmin käsiteltyihin hallinnon itse tuottamiin arvioihin onkin huomio siitä, että tavoitteita kyllä on. Niistä keskeisimmät jäivät kuitenkin julkisen keskustelun ulkopuolelle, tai ne esitettiin julkisessa keskustelussa pikemminkin keinoina kuin tavoitteina. VN TEASin ja Ulkopoliittisen instituutin raportit näyttäytyvät analyysissämme arvovapaampina kuin ministeriöiden arviot, jotka eivät lähtökohdiltaan yllä samaan autonomisuuteen ja avoimuuteen, vaikka jokaista neljää voikin käyttää poliittisesti.

Myös Norjan ja Alankomaiden selvitykset omista Afganistan-operaatioistaan tuovat esiin samoja piirteitä kuin Suomen toimintaa koskevat raportit. Tarkastelumme perusteella kriisinhallinnan tavoitteiden asettelu näyttää ainakin Afganistanin kohdalla ja yhden kansallisvaltion perspektiivistä katsottuna entistäkin monimutkaisemmalta. Tilanne, jossa tietyn tavoitteen saavuttamiseksi asetetut keinot ovatkin samanaikaisesti myös tavoitteita toisessa kontekstissa, asettaa vaikuttavuuden ja tavoitteiden toteutumisen arvioinnille suuria haasteita.

Yhteenveto

Tässä artikkelissa olemme tarkastelleet Suomen kansallista osallistumista kriisinhallintaan siihen kohdistuvan arvioinnin kautta. Olemme analysoineet eri toimijoiden tekemiä kriisinhallintatoimintaa tarkastelevia arvioita käyttäen hyväksemme sekä vaikuttavuusarvioinnista itsestään käytävää kansainvälistä keskustelua että erityisesti Suomen kriisinhallintaosallistumiseen liittyviä vaikuttavuusarvioinnin erityispiirteitä. Tarkoituksemme on ollut kriisinhallintatoiminnan arvioinnin tarkastelun ja siinä koettujen vaikeuksien myötä tarjota uutta tietoa kriisinhallintatoiminnasta sen kansallisessa viitekehityksessä.

Johtopäätöksemme on, että arvioiden esiin nostamat ongelmat suhteessa vaikeuksiin arvioiden toteuttamisessa kertovat siitä, että vallitseva näkemys kriisinhallintaosallistumisesta ja sen tavoitteenasettelusta ei täysin vastaa todellisuutta. Tämä johtaa ongelmiin etenkin arvioinneissa, jotka olettavat liikaa arviointinsa kohteesta. Analysoimamme arviot toistavat sen johtopäätöksen, että suomalaisessa kriisinhallintaosallistumisessa on ollut ongelmana mitattavien ja arvioitavien tavoitteiden asettaminen, jolloin myös jälkikäteen tehdyt vaikut-

tavuusarviot ovat jääneet vaillinaisiksi. Tämä sama huomio on tehty jollakin tasolla kaikissa tarkastelemissamme kansallista kriisinhallintaa käsittelevissä arvioissa. Analyysimme kuitenkin osoittaa, että kyseessä ei välttämättä ole niinkään tavoitteiden puuttuminen vaan se, että tavoitteet, jotka esitetään ja joita mitataan julkisesti, eivät ole välttämättä ne keskeisimmät tavoitteet, jotka osallistumiselle asetetaan. Lisäksi tavoitteet ja keinot sekoittuvat, kuten on osoitettu esimerkiksi tarkasteltaessa Suomen osallistumista YK:n WPS-agendan mukaisiin naisten asemaa Afganistanissa parantaviin kriisinhallintatoimiin.

Toimijoiden itsearviot, joita tässä artikkelissa edustavat valtionhallinnon suoraan toteuttamat arviot, osoittautuivat arvioinnista käytävän kansainvälisen keskustelun käsitteistöllä poliittisiksi arvioiksi. Termi viittaa siihen, että arvioita voidaan käyttää olemassa olevien toimien tai käytänteiden perustelemiseksi. Itsearvioissa kriisinhallinta näyttäytyy hallitusohjelmalinjausten mukaisena ja ministeriöiden toteuttamana *policy*-toimintana. Arvioinnilla perustellaan vaikuttavuutta esimerkiksi kytkemällä se siinä hetkessä tapahtuvaan prosessiin, kuten Nato-jäsenyyden hakemiseen mikä korostaa kontekstin merkitystä arviointeja arvioitaessa. Hallinnon ulkopuoliset arviot olivat molemmissa käsitellyissä tapauksissa sekä toiminnan kehittämiseen pyrkivästi instrumentaalisia että käsitteellisiä. Niissä avataan kontekstia, jossa Suomen kriisinhallintapolitiikka muodostuu, ja pyrkimyksenä on kehittää toimintaa.

Johtopäätöksemme on, että mikäli kriisinhallintapolitiikan onnistumista halutaan vastaisuudessa arvioida, ei voida tukeutua metodologioihin, jotka tarkastelevat ainoastaan tarkasti mitattaviksi asetettuja tavoitteita. Kriisinhallintatavoitteiden asettaminen on hyvin monimutkainen ja kontekstisidonnainen prosessi, joka nykyisellään tekee arvioinnista erityisen vaikeaa. Ei-kontekstilähtöisessä arvioissa toiminnan luonne jää ymmärtämättä ja arvioinnit väistämättä kapea-alaisiksi. Näin päädytään lopputulokseen, jonka mukaan tavoitteita ei ole, mikä ei analyysimme perusteella pidä paikkaansa.

Kansallista kriisinhallintapolitiikkaa ja sen arviointia on nähdäksemme mahdollista kehittää helpommin arvioitavaksi ja mielekkäämmäksi. Tämä edellyttää parempaa läpinäkyvyyttä sen suhteen, mitkä ovat Suomen kokonaistavoitteet osallistumiselleen – myös suhteessa muihin kriisinhallintatoimijoihin kuin pelkästään kriisinhallintaoperaatioiden vastaanottajamaihin. Analyysimme tukee kuitenkin myös johtopäätöstä luopua ajatuksesta, että kansalliset tavoitteet olisivat aina mitattavissa, ottaen huomioon Suomen panoksen suhteellisen pienen koon esimerkiksi Afganistanin kaltaisessa massiivisessa toimintaympäristössä. Kansallisesti tulisikin tarkastella ensisijaisesti ylikansallisen operaation vaikuttavuutta arvioiden sitä, tukevatko operaation luonne, tavoitteet ja saavutukset Suomen omia tavoitteita ja onko panostus tuloksellista suhteessa näihin saavutuksiin. Lisäksi kansallisella tasolla voidaan pyrkiä arvioimaan toiminnallista tuloksellisuutta eli tuloksia tai vaikutuksia, jotka kohdistuvat selvemmin esimerkiksi Suomen asemaan tai muuhun kotimaahan saatuun hyötyyn. Samalla tulisi edistää vaikuttavuuden arviointien kehittämistä ja hyödyntämistä kansainvälisellä tasolla. Tällöin vaikuttavuuden tarkastelun tulisi ennen kaikkea keskittyä yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen sekä osallistaa kriisinhallinnan kohdemaat arviointiprosesseihin, jo siitäkin syystä, että ilman yhdessä asetettuja tavoitteita ei synny myöskään vaikuttavuutta (Stenius 2020). Tavoitteiden toteutumisen ohella on tärkeää huomioida myös mahdolliset tahattomat vaikutukset.

Tämänkaltainen kehitys vaatisi myös vaikuttavuuskäsitteistön selkeyttämistä ja – ainakin hallinnollisissa prosesseissa – luopumista vaikuttavuustermistön retorisesta ja mennyttä toimintaa jälkikäteisesti perustelevasta käytöstä. Kansallinen kriisinhallintapolitiikka ei siis kaipaakaan vaikuttavuutensa todistamiseksi lisää satunnaista arviointia vailla seurauksia, vaan enemmän julkista keskustelua siitä, mitkä ovat ne kansalliset tavoitteet, jotka Suomi pyrkii omalla osallistumisellaan saavuttamaan.

Lähteet

- Ahonen Pertti (2001): "Evaluatio-opia edistyville". *Hallinnon tutkimus*, 20, 102–117.
- Ahonen, Pertti (2015): "Aspects of the institutionalization of evaluation in Finland. Basic, agency, process and change". *Evaluation*, 21(3), 308–324.
- Azzam, Tarek (2010): "Evaluator responsiveness to stakeholders". *American Journal of Evaluation*, 31(1), 45–65.
- Brusset, Emery, Cedric de Coning & Bryn Hughes (toim.) (2016): *Complexity thinking for peacebuilding practice and evaluation*. Lontoo: Palgrave Macmillan.
- de Coning, Cedric (2020): "Adaptive peace operations. Navigating the complexity of influencing societal change without causing harm". *International Peacekeeping*, 27(5), 836–858.
- Doty, Anisa, Saila Tykkyläinen, Juha Pyykönen & Tapio Koskimies (2023): *Mukautuva ja kokonaisvaltainen kriisinhallinta? Suomen osallistuminen kriisinhallintatoimiin Afganistanissa 2002–2021 sekä vaikuttavuusarvioinnin kehittäminen*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2023/46. Helsinki: Valtioneuvosto.
- Eckhard, Steffen & Vytautas Jankauskas (2019): "The politics of evaluation in international organizations. A comparative study of stakeholder influence potential". *Evaluation*, 25(1), 62–79.
- Eckhard, Steffen & Vytautas Jankauskas (2020): "Explaining the political use of evaluation in international organizations". *Policy Sciences*, 53, 667–695.
- EPON (2024): The effectiveness of peace operations network. <https://effectivepeaceops.net/>, 19.2.2024.
- Helsingin Sanomat* (2022): "Afganistan-selvitys väistelee vastuuta". *Helsingin Sanomat*, 27.8.2022. <https://www.hs.fi/paakirjoitukset/art-2000009028380.html>, 22.5.2024.
- IOB (2023): *Inconvenient realities. An evaluation of Dutch contributions to stability, security and rule of law in fragile and conflict-affected contexts*. IOB Evaluations August 2023. Haag: Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands, Policy and Operations Evaluation Department (IOB).
- Jankauskas, Vytautas & Steffen Eckhard (2023): *The politics of evaluation in international organizations*. Oxford: Oxford University Press.
- Ketola, Johanna & Tyne Karjalainen (2022): "Suomi on siviilikriisinhallinnan suurvalta vailla selkeitä tavoitteita". *Ulkopolitiikka* 1/2022. <https://ulkopolitiikka.fi/lehti/1-2022/suomi-on-siviilikriisinhallinnan-suurvalta-vailla-selkeita-tavoitteita/>, 22.5.2024.
- KRIHAVA (2012): *Kokonaisvaltaisen kriisinhallintatoiminnan vaikuttavuuden arvioinnin kehittäminen (KRIHAVA)*. Loppuraportti. KRIHAVA-hanke.
- Laki sotilaallisesta kriisinhallinnasta 31.3.2006/211. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2006/20060211>, 22.5.2024.
- Mark, Melvin M. & Gary T. Henry (2004): "The mechanisms and outcomes of evaluation influence". *Evaluation*, 10(1), 35–57.
- Meharg, Sarah Jane (2009): *Measuring what matters in peace operations & crisis management*. Kingston: McGill-Queen's University Press.
- Meyer, John W. & Ronald L. Jepperson (2000): "The 'actors' of modern society. The cultural construction of social agency". *Sociological Theory*, 18(1), 100–120.

- Mustasilta, Katariina, Tyyne Karjalainen, Timo Stewart & Mathilda Salo (2022): *Suomi Afganistanissa 2001–2021. Vakauttamisesta ulko- ja turvallisuuspoliittisten subteiden vaalimiseen*. FIIA-raportti 72. Helsinki: Ulkopoliittinen instituutti.
- Norwegian Ministry of Foreign Affairs and Ministry of Defence (2016): *A good ally. Norway in Afghanistan 2001–2014*. Official Norwegian Reports NOU 2016: 8. Oslo: Norwegian Ministry of Foreign Affairs and Ministry of Defence.
- OECD (2021): *Applying Evaluation Criteria Thoughtfully*. Pariisi: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/543e84ed-en>, 22.5.2024.
- Onuoha, Chukwudi, Andrew E. Yaw Tchie & Mariana Lorens Zabala (2023): *A quest to win the hearts and minds. Assessing the effectiveness of the multinational joint task force*. Oslo: Norwegian Institute of International Affairs.
- Palonen, Kari (2007): "Politics or the political. An historical perspective on a contemporary non-debate". *European Political Science*, 6(1), 69–78.
- Palonen, Kari (2010): *"Objektivität" als fairen Spiel. Wissenschaft als Politik bei Max Weber*. Baden-Baden: Nomos.
- Picciotto, Robert (2016): "Evaluation and bureaucracy: The tricky rectangle". *Evaluation*, 22(4), 424–434.
- Puolustusministeriö (2022): *Puolustusministeriön Afganistan-selvitys*. Helsinki: Puolustusministeriö. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-951-663-115-1>, 27.5.2024.
- Pyykönen, Juha & Lasse Kivinen (2020): *Selvitys kriisinhallinnan vaikuttavuuden arvioimisesta ja arviointikriteereistä. Valtioneuvoston selvitys 2/2020*. Helsinki: Valtioneuvosto. <http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2020111189997>, 22.5.2024.
- Raunio, Tapio (2018): "Parliament as an arena for politicisation. The Finnish Eduskunta and crisis management operations". *The British Journal of Politics and International Relations*, 20(1), 158–174.
- Ruohomäki, Jyrki & Johanna Hakanen (2022): "Käsitteistä käytäntöön – Kohti vaikuttavampaa kriisinhallintaa". *Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan artikkelisarja 31/2022*. <https://tietokayttoon.fi/julkaisu?pubid=42501>, 27.5.2024.
- Ruohomäki, Jyrki & Johanna Hakanen (2023): "Three steps to evaluating effectiveness – Learning from Finnish reports on Afghanistan". *CMC Finland Working Papers*, 11(3). Helsinki: CMC Finland.
- Stenius, Nora (2020): "Laajentuva Naiset, rauha ja turvallisuus -agenda ja mittaamisen imperatiivi Nigeriassa". *Kosmopolis*, 50(4), 7–25.
- Taylor, David & Susan Balloch (2005): *The politics of evaluation*. Bristol: Policy Press.
- Tykkyläinen, Saila, Antti Karjalainen, Emery Brusset & Pasi Hario (2023): "Systems approaches to peace operations". *CMC Finland Working Papers*, 11(1).
- Ulkoasiainministeriö (2009): Suomen kokonaisvaltainen kriisinhallintastrategia. Ulkoasiainministeriön julkaisu 15/2009. Helsinki: Ulkoasiainministeriö. https://um.fi/documents/35732/48132/suomen_kokonaisvaltainen_kriisinhallintastrategia__pdf_, 22.5.2024.
- Ulkoasiainministeriö (2012): YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselma 1325 (2000) "Naiset, rauha ja turvallisuus". Suomen kansallinen toimintaohjelma 2012–2016. Helsinki: Ulkoasiainministeriö. https://um.fi/documents/35732/0/YK_-_Turvallisuusneuvoston_paatoslausema_1325_-_Suomen_toimintaohjelma.pdf/8b534171-569a-665d-e61e-b90106e49764?t=1528833535075, 22.5.2024.
- Ulkoasiainvaliokunta (2012): Ulkoasiainvaliokunnan mietintö UaVM 1/2012 vp – VNS 2/2011 vp. Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle Afganistanin tilanteesta ja Suomen kokonaistuesta Afganistanille, mukaan lukien osallistumisesta sotilaalliseen kriisinhallintaan. 21.2.2012. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Mietinto/Documents/uavm_1+2012.pdf, 29.2.2024.
- Ulkoasiainvaliokunta (2014): Ulkoasiainvaliokunnan lausunto UaVL6/2014 vp – UTP 3/2013 vp. Valtioneuvoston selvitys (UTP) Suomen johtovaltiroolin jatkamisesta YK:n UNIFIL-operaatiassa Libanonissa. 28.11.2014. <https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/sivut/trip.aspx?triptype=ValtiopaivaAsiakirjat&doid=uavl+6/2014>, 29.2.2024.

- Ulkoasiainvaliokunta (2015): Ulkoasiainvaliokunnan lausunto UaVL10/2014 vp – UTP 40/2005 vp. Valtioneuvoston selvitys (UTP) Suomen osallistumisesta kansainväliseen kriisinhallintaan. 4.5.2015. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Documents/uav1_10+2014.pdf, 29.2.2024.
- Ulkoministeriö (2022): *Suomi osana kansainvälisen yhteisön kriisinhallinta- ja kehitysyhteistyötoimintaa Afganistanissa 2001–2021*. Helsinki: Ulkoministeriö. <https://um.fi/documents/35732/0/UH+AF+selvitys+FINAL+221222.pdf/3e6065a1-b072-cc9e-e369-f32a1b889450?t=1671717356679>, 29.2.2024.
- Ulkoministeriö (2023): *Kehitysyhteistyön arviointi*. <https://um.fi/kehitysyhteistyon-arviointi>, 13.11.2023.
- Ulkoministeriö (2024): *Kriisinhallinta*. <https://um.fi/kriisinhallinta>, 20.2.2024.
- Uusikylä, Petri, Pertti Ahonen & Aliisa Takanen (2015): *EU-aloitteiden vaikutusten arvioinnin tehostaminen*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 3/2015. Helsinki: Valtioneuvosto. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-151-0>, 20.2.2024.
- Valtioneuvosto (2021): *Vaikuttavaa kriisinhallintaa. Kriisinhallinnan parlamentaarisen komitean suosituksia Suomen kriisinhallinnan kehittämiseksi*. Valtioneuvoston julkaisuja 2021:13. Helsinki: Valtioneuvosto.
- Valtionalouden tarkastusvirasto (2013): *Tuloksellisuustarkastuskertomus – Sotilaallinen kriisinhallinta*. Valtionalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus 9/2013. Helsinki: Edita Prima Oy
- Valtionalouden tarkastusvirasto (2015): *Tarkastuskertomus 9/2013 Sotilaallinen kriisinhallinta – Jälkiseurantaraportti*. Helsinki: Valtionalouden tarkastusvirasto.
- Valtiovarainministeriö (2005): *Tulosohjauksen käsikirja*. Helsinki: Edita.
- Vataja, Katri, Mikko Dufva & Pinja Parkkonen (2019): "Evaluating the impact of a futures-oriented organization". *World Futures Review*, 11(4), 320–330.
- Weber, Max (1917/1973): *Der Sinn der Wertfreiheit in soziologischen und ökonomischen Wissenschaften. Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre*. Tübingen: Mohr.
- Weiss, Carol H. (1993): "Where politics and evaluation research meet". *Evaluation Practice*, 14(1), 93–106.
- Weiss, Carol H., Erin Murphy-Graham & Sarah Birkeland (2005): "An alternate route to policy influence. How evaluations affect D.A.R.E.". *American Journal of Evaluation*, 26(12), 12–30.

The evaluation of crisis management

Effectiveness is a key concept in crisis management. However, despite previous recommendations, many reports state that effectiveness or impact assessments are not conducted systematically in Finland. Discussion about effectiveness resurfaced again after the ending of crisis management missions in Afghanistan in 2021, and several reports on the topic have been produced since then. These reports on the Finnish participation in Afghanistan provide an opportunity to assess how effectiveness and objectives are conceptualised and used in Finland, in the context of crisis management. Our analysis shows that different types of reports seem to have differing functions or purposes. The self-evaluations conducted by Ministries can be categorised as having political functions, with the aim to validate participation through objectives which have been determined afterwards. The more independent assessments, on the other hand, have a functional nature with the main purpose to contribute to enhancing effectiveness of crisis management in the future. A systematic and context sensitive evaluation process is needed to further develop the effectiveness of crisis management. Such a process should be situated on the same hierarchical level as the evaluated objectives. Simultaneously, it is essential to have more transparency regarding the objectives upon which the Finnish participation in crisis management is based upon.

Keywords: crisis management, effectiveness, evaluation