

TIEDE JA ASE

2022



TIEDE JA ASE 80

päätoimittaja
Esa Lappi

TIEDE JA ASE
Suomen Sotatieteellisen Seuran vuosijulkaisu n:o 80
ISSN 0358-8882

Suomen Sotatieteellinen Seura ry
Koroistentie 4 E 9, 00280 Helsinki
Markus Gardberg, sähköposti: sihteeri@sotatieteet.fi

Tiede ja ase-vuosikirja julkaistaan myös Suomen Sotatieteellisen Seuran internet-sivuilla PDF-muodossa. Seuran kotisivu on <http://pro.tsv.fi/sotatiedeseura/>

Esipuhe

Tiede ja Ase on sotatieteellinen julkaisu, joka mahdollistaa ja ylläpitää kotimaisilla kielillä käytävää tieteellistä ajatustenvaihtoa.

Kahden kategorian eli katsausten ja artikkelien ylläpitämistä jatketaan tänäkin vuonna. Artikkelisarjassa on vähintään yhden tieteellisen jatkotutkimuksen suorittaneen lukijan arvioimia tekstejä, joiden pitää olla aiemmin julkaisematomia. Arvioinnissa kysytään, sisältääkö artikkeli uutta tieteellistä tietoa, onko menetelmä ja lähteiden käyttö asiallista sekä kommentteja kieliasusta.

Katsauksissa voidaan julkaista journalististen periaatteiden perusteella sotatieteen alan artikkeleja, joilta ei vaadita uutuutta vaan kiinnostavuutta. Siten esimerkiksi opinnäytteiden napakat lyhennelmät ovat tervetulleita katsauksiin, samoin ajankohtaiset arviot sotakentiltä.

Tämän vuoden julkaisuun saatiin kirjoituksia monilta aloilta. Kirjoittajat valistavat lukijakuntaa muun muassa talouspakotteista ja niiden vaikutuksesta, puolustuksellisesta hankintaprosessista, innovaatiotoiminnasta ja projekteista, valtioiden historian ja politiikan kehityksestä sekä ilmasodankäynnistä.

Päätoimittajana pyydän eri alojen sotatieteen harjoittajia ilmoittautumaan, jos artikkelien arviointityö kiinnostaa. Hyvien arvioitsijoiden löytäminen oli haaste joidenkin tekstien osalta, samoin arviointien saannin aikataulu.

Kaikki kiinnostavat aiheet eivät läpäisseet seula, mutta kiitän tässä kaikkia tekstejään tarjonneita kirjoittajia panoksestaan ja arvioitsijoita pyyteettömästä työstään.

Toivotan lukijoille avartavaa ja miellyttävää lukukokemusta sotatieteiden monipuolisella saralla.

Esa Lappi
ST, Tiede ja Ase päätoimittaja

Sisällysluettelo

Esipuhe	5
ARTIKKELIT	
<i>Zeitenwende?</i> – Saksan turvallisuus- ja puolustuspolitiikka murroksessa <i>Heljä Ossa</i>	9
Julkisen hankintaprosessin sääntelyn noudattaminen ja sen osaaminen markkinaoikeuden päätösten perusteella <i>Ilkka Ikonen, Juha-Matti Lehtonen, Otso Pohjalainen ja Antti-Tuomas Pulkka</i>	29
Projektinhallinnan käytänteet puolustusvoimissa <i>Henri Pitkäkoski ja Ilkka Ikonen</i>	52
SWIFT talouspakotteena – mekanismi ja vaikutukset case Venäjän valossa <i>Mika Aalto, Mika Hyytiäinen ja Juha-Matti Lehtonen</i>	83
Sotilaallisten innovaatioiden avulla aloitetoiminnan reaktiivisuudesta kohti proaktiivisuutta <i>Jussi-Pekka Niemelä ja Juha-Pekka Nikkarila</i>	108
Sotimatta sitovat Ukrainaa <i>Nico Lamminparras</i>	136
KATSAUKSET	
Mikä ihmeen kolmoisneksus? <i>Anisa Doty & Ilona Kuusi</i>	165
Hermokeskuksien täsmätuhoamista vai siviilien pommitusta? – Mecozzilainen tarkastelu ilmasodankäynnistä toisessa Libanonin sodassa 2006 <i>Jussi-Pekka Niemelä</i>	183

ARTIKKELIT



***Zeitenwende?* – Saksan turvallisuus- ja puolustuspoliittika murroksessa**

Heljä Ossa

Abstract

Zeitenwende? – The watershed moment of Germany’s security and defence policy

The war in Ukraine was an external shock that initiated a development in German security and defence policy that Chancellor Olaf Scholz labelled as *Zeitenwende* – a watershed moment or change of era. The Scholz government introduced a special defence budget of 100 billion euros and sent military support to Ukraine, something that would have been unimaginable just a few years ago. In the article, I review the development of the German strategic culture during the Cold War and post-Cold War years and argue that despite the recent, unprecedented developments, multilateralism, pacifism and military restraint are still deeply rooted in the German strategic culture. I claim in the article that it is still too early to make a conclusion that the decision made by the Scholz government would signify a deep shift in German strategic culture. Germany has several structural challenges to tackle, such as the *Bundeswehr*’s insufficient defence capabilities and readiness, bureaucratic decision-making system and German public’s deeply rooted pacifism, before it is possible to talk of genuine *Zeitenwende*.

Johdanto

”Hyvät naiset ja herrat, tiedämme, mitä edustamme, myös oman historiamme perusteella. Puolustamme rauhaa Euroopassa. Emme koskaan hyväksy väkivaltaa poliittisena välineenä. Puolustamme aina konfliktien rauhanomaista ratkaisemista. Emmekä lepää ennen kuin rauha on turvattu Euroopassa” (Scholz 2022).

Näin totesi Saksan liittokansleri Olaf Scholz helmikuussa 2022 kolme päivää sen jälkeen, kun Venäjä oli aloittanut hyökkäyssodan Ukrainaa vastaan. Scholzin puhe jäi monessa mielessä historiaan – ei välttämättä retorisen hienostuneisuutensa, vaan sisältönsä ja viestinsä takia. Puhetta voidaan pitää eräänlaisena lähtöpisteenä Saksassa käynnistyneelle ulko- ja turvallisuuspolitiikan murroskaudelle, uudelle ajanjaksolle, josta Sakassa käytetään nimitystä *Zeitenwende*. Puheessaan Scholz ilmoitti hallituksensa päätöksestä lähettää Ukrainaan aseellista apua, mikä oli Saksalta historiallinen päätös, ja Scholzin mukaan myös ainoa vaihtoehto:

”[--] mitä tahansa tarvitaan rauhan turvaamiseksi Euroopassa, se tehdään. Saksa antaa panoksensa solidaarisesti. Ei kuitenkaan riitä, että tämä todetaan tänään selvästi ja yksiselitteisesti. *Bundeswehr* tarvitsee tähän uusia, vahvoja suorituskykyjä” (Scholz 2022).

Scholz ilmoitti helmikuuisessa puheessaan, että suorituskykyjen vahvistamiseksi Saksa investoi 100 miljardia euroa asevoimiensa erityisrahastoon ja nostaa puolustusmenojaan jatkossakin niin, että Natossa yhteisesti sovittu tavoite puolustusmenoista (2 % bruttokansantuotteesta) toteutuu. Scholzin päätöstä tukivat kaikki hallituspuolueet, ja myös suurin oppositiopuolue kristillisdemokraatit.

Saksan asevoimien eli *Bundeswehrin* heikko tila on ollut tiedossa jo vuosia, vaikka puolustusbudjettia onkin kasvatettu Krimin valtauksesta lähtien. Yksi *Bundeswehrin* keskeisimmistä ongelmista on kalustovajaus. Saksan puolustusministeriön arvion mukaan vuonna 2020 vain 74 % tärkeimmistä asejärjestelmistä olivat toimintakykyisiä (German Bundestag 2020, 78; ks. myös Kinkartz & Werkhäuser 2022; Kaario 2016). 100 miljardin lisäinvestoinnilla asevoimat pystyy paikkaamaan pahimpia puutteita toimintakyvyissään ja kehittämään valmiuttaan (Giegerich & Schreer 2022). Saksa on Euroopan talusmahti ja puolustusbudjettillisäyksillä sillä on niin halutessaan mahdollisuus nousta myös sotilaalliseksi johtomaaksi. Rahalla saa paljon muutoksia aikaan, mutta kaikkea sekään ei mahdollista. Mikäli Saksa mielii kasvattaa sotilaallista painoarvoaan ja olla vakavasti otettava turvallisuus- ja puolustuspoliittinen toimija ja luotettava kumppani, tarvitaan laaja-alaista, koko yhteiskunnan läpileikkaavaa strategisen kulttuurin muutosta, todellista *Zeitenwendeä*.

Jokaisella valtiolla on oma strateginen kulttuurinsa, joka muodostuu geopolitiikan, talouden ja historiallisten kokemusten asettamista reunaehdoista. Strateginen kulttuuri on ideoiden, uskomusten, normien ja opitun käytöksen muodostama kokonaisuus, maailmankuva, jonka kansallisen strategisen yhteisön jäsenet ovat omaksuneet. Strateginen kulttuuri on vuosikymmenten, jopa vuosisatojen kehityksen tulos ja näin ollen pysyvämpi kokonaisuus kuin

nopeasti vaihtuvat poliittiset linjaukset. Strateginen kulttuuri luo pohjan kansalliselle strategiselle päätöksenteolle ja toimintatavoille, mutta ei kuitenkaan määritä sitä, miten valtio toimii vaan antaa indikaattoreita siitä, miten valtio *todennäköisesti* toimii (Snyder 1977, 8; Gray 1992, 30).

Keskeistä saksalaiselle strategiselle kulttuurille on kansainvälisyys, monenkeskisyys ja aseellisen voimankäytön välttäminen. Saksassa toisen maailmansodan jälkeen omaksuttu pasifistinen käsitys ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikasta elää edelleen vahvana. Syvälle juurtunutta pasifismia on kritisoitu jopa moraalittomaksi ja vaaralliseksi (ks. mm. Giegerich & Terhalle 2021b, 30), mutta sillä on edelleen vankka tuki erityisesti kansan parissa. Kriitikoiden mukaan Saksan strateginen kulttuuri ei ole ”riittävän strategisesti harkittu” tai tarpeeksi vahvasti sidoksissa jatkuvasti muuttuvan kansainvälisen ympäristön strategisiin realiteetteihin (Giegerich & Terhalle 2021a, 206). Lisäksi Saksan strategista kulttuuria kritisoidaan usein reaktiivisuudesta ja passiivisuudesta, joka käytännön tasolla ilmenee haluttomuutena käyttää sotilaallista voimaa omien rajojen ulkopuolella tai toimittaa tappavia aseita konfliktialueille, kuten Ukrainan tapauksessa (Wijnja 2021, 4). Saksassa aseellisen voiman käyttöä ei myöskään nähdä samalla tavalla valtion työkaluna kuin esimerkiksi Isossa-Britanniassa tai Ranskassa, joiden strategiselle kulttuurille on tyypillistä oman voiman heijastaminen ulospäin (Ojanen 2021, 201). Asevoimia, asepalveluksen suorittamista tai sotilasuraa ei myöskään Saksassa arvosteta samalla tavalla kuin vaikkapa Suomessa (Kamp 2018, 67; Techau 2011, 77).

Syitä näihin ja muihin Saksan strategisen kulttuurin erityispiirteisiin pitää etsiä niin historiasta kuin nykypäivän rakenteellisista haasteista. Artikkelin ensimmäisessä osassa tarkastellaan Saksan strategisen kulttuurin kehittymistä kylmän sodan aikana, minkä jälkeen keskitytään kylmän sodan jälkeiseen aikaan ja hiljattaisiin muutoksiin strategisessa kulttuurissa. Saksalaisella strategisella kulttuurilla viitataan Saksan liittotasavallan (Länsi-Saksan) strategiseen kulttuuriin, eikä kylmän sodan yhteydessä tarkastella Saksan demokraattisen tasavallan (Itä-Saksa) strategista kulttuuria. Artikkelin toisessa osassa tarkastellaan Saksan turvallisuus- ja puolustuspolitiikan murrosta ja rakenteellisia haasteita, jotka hidastavat murrosta. Lopuksi pohditaan, onko Saksassa todella käynnissä *Zeitenwende* vai ovatko perinteiset turvallisuus- ja puolustuspolitiikan lainalaisuudet jatkossakin voimissaan.

Saksan strateginen kulttuuri kylmän sodan aikana

Saksalainen strateginen kulttuuri, jollaisena sen tänä päivänä tunnemme, syntyi toisen maailmansodan jälkeen 1940- ja 50-luvuilla. Toisen maailmansodan

jälkeen Saksa ei ollut suvereeni valtio vaan tiukasti neljän voittajavaltion kontrollissa. Techau (2011, 79) mukaan tämä johti siihen, että keskustelu saksalaisesta strategisesta kulttuurista ei kehittynyt, eikä ulkopolitiikka saanut ansaitsemaansa sijaa poliittisessa keskustelussa. Tämä on nähty syynä sille, miksi saksalaiselta strategiselta kulttuurilta puuttuu itsevarmuutta ja selkeästi määriteltä suunta, jotka ovat pitkäaikaisen ja järkkymättömän kehityksen tuloksia (Techau 2011, 72).

Toisen maailmansodan jälkeinen maailmanjärjestys perustui Saksan mahdollisten uusien laajenemisyökkimysten estämiseen (Maull 1990/1, 91). Euroopan hiili- ja teräsyhteisö perustettiin sitomaan Ranska ja Saksa taloudellisesti niin tiiviisti toisiinsa, että sota niiden välillä ei enää koskaan olisi mahdollinen. Pohjois-Atlantin puolustusliiton eli Naton tehtävä oli pääsihteeri Lord Ismayn sanoin pitää paitsi Neuvostoliitto ulkona ja Yhdysvallat Euroopassa niin myös pitää Saksa alhaalla. Vaikka natsi-aate ei kadonnutkaan yhdessä yössä, Saksassa ei lähdetty haastamaan ympäröivän maailman tavoitetta, vaan lähdettiin luomaa uutta strategista kulttuuria enemmän tai vähemmän puhtaalta pöydältä. Uudelleenluotu saksalainen strateginen kulttuuri hylkäsi natsi-Saksan aikaisen militarismien ja sitä edeltäneet preussilaiset sotilasperinteet ja omaksui strategisen kulttuurin, joka perustui eurooppalaisiin ja transatlanttisiin rakenteisiin (Seppo 2021, 100). Saksassa omaksuttiin pasifistinen ja anti-militaristinen maailmankuva, joka poikkesi huomattavasti monista muista valtioista, jotka tuolloin aseistautuivat kylmän sodan räjähdyshekkässä turvallisuustilanteessa (Junk & Daase 2013, 139, 146).

Toisen maailmansodan jälkeen saksalaista ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa leimasivat syyllisyys ja häpeä, mitkä yhdistettynä ulkovaltojen tiukkaan kontrolliin Saksasta johtivat passiiviseen ulkopolitiikkaan, jota Saksa ei itse sanellut (Techau 2011, 73; ks. myös Seppo 2021, luku 5). Saksassa omaksuttiin niin kutsuttu pidättäytymisen kulttuuri (*culture of restraint*), joka edelleen vaikuttaa Saksan halukkuuteen käyttää sotilaallista voimaa ja osallistua sotilaallisiin interventioihin (Baumann & Hellmann 2001, 61; Giegerich & Terhalle 2021b, 44–45). Syyllisyydentunteeseen liittyi myös sodanaikaisten julmuuksien sovitelu (*reconciliation*), joka leimasi sodanjälkeisen Saksan ulkopolitiikkaa. Professori Susan Neuman on todennut, että sovintoa ei pyritty tekemään ainoastaan juutalaisten kanssa, vaan myös Neuvostoliiton ja myöhemmin Venäjän kanssa (Neuman 2022).

Sodan jälkeisen kehityksen seurauksena Saksasta tuli niin sanottu ”siviilivalta” tai ”siviilirauhanvalta” (*zivile Friedensmacht*), mikä osittain selittää saksalaista strategista kulttuuria – tai eräiden näkemysten mukaan sen puutetta (Seppo 2021, 265). Siviilivalta ymmärtää yhteistyön merkityksen kansainvälisten tavoitteiden saavuttamisessa, tukeutuu ennen kaikkea ei-sotilaallisiin ja

taloudellisiin keinoihin kansallisten tavoitteiden saavuttamiseksi, ja on halukas kehittämään ylikansallisia rakenteita vastatakseen kansainvälisiin haasteisiin (Maull 1990/1, 92–93; Meyer zum Felden 2020, 315).

Saksan strategisen kulttuurin kivijalan rakentumisesta toisen maailman sodan jälkeen on esitetty useita malleja. Baumann ja Hellman (2001, 68) kuvailevat Saksan kylmän sodan aikaista ulko- ja turvallisuuspoliittista linjaa kolmen käsitteen tai narratiivin kautta: multilateralismin, Euroopan integraation ja anti-militarismin. Multilateralismiin eli monenvälisyyteen tukeutumalla Saksa antoi muulle maailmalle lupauksen, että se ei enää koskaan lähtisi ulkopoliitikassaan sivuraiteille (*“never again going it alone”*). Euroopan integraatio-prosessi puolestaan mahdollisti luottamuksen palauttamisen, talouskasvun ja tunnustuksen muun Euroopan silmissä, että Saksa oli palannut yhteisen pöydän ääreen. Kolmas elementti, anti-militarismi, vahvisti kahta edellistä viestiä siitä, että Saksa pidättäytyisi jatkossa sotilaallisen voiman käytöstä ja tukeutuisi siviilivoimaan.

Krauss ja Maull (2020, 161) ovat tiivistäneet yllä kuvatut narratiivit Saksan ulkopoliittikkaa ohjaavaksi periaatteeksi eli maksimiksi: ”ei koskaan uudestaan; ei koskaan yksin; politiikka ennen voimankäyttöä” (*“never again; never alone; politics before force”*). ”Ei koskaan uudestaan” viittasi Saksan tietoiseen päätökseen hylätä totalitarismi ja laajenemispyrkimykset sotilaallisilla keinoin. ”Ei koskaan yksin” puolestaan viittasi Saksan sitoutumiseen monenvälisyyteen ja yhteistyöhön kansainvälisissä instituutioissa. ”Politiikka ennen voimankäyttöä” heijasteli syvälle juurtunutta epäluuloa sotilaallista voimankäyttöä kohtaan ja tukeutumista pasifistiseen maailmankuvaan.

Dalgaard-Nielsen (2005, 344) erottaa Saksan toisen maailmansodan jälkeisestä strategisesta kulttuurista kaksi koulukuntaa. Vasemmistolaisempi koulukunta korosti ”ei koskaan enää sotaa” -tematiikkaa, joka sopi sen periaatteelliseen sotilaallisen voimankäytön vastustamiseen. Koulukunta näki maailmansotien taustasyynä nationalismin, militarismin, autoritarismin ja kapitalismin, joiden vastustaminen olisi edellytys tulevien sotien estämiselle. Keskusta-oikeistolaisempi koulukunta sen sijaan painotti ”ei koskaan enää yksin” -mantraa, jonka mukaan Saksan pitäisi olla moraalisesti, poliittisesti ja strategisesti integroitu muuhun Eurooppaan ja länteen. Vain näin voitaisiin turvata demokratia ja yhteiskunnan uudelleenrakentaminen. Dalgaard-Nielsen korostaa, että vaikka nämä kaksi koulukuntaa ja näkemystä välillä törmäsivätkin poliittisessa keskustelussa, Saksassa syntyi varsin pian laajasti hyväksytty ulkopoliittinen linja, joka perustui yhteistyöhön muiden maiden kanssa, luottamuksen uudelleenrakentamiseen, ydinaseiden vastustamiseen ja asevoimien puolustukselliseen rooliin. Käytännössä Saksan kylmän sodan aikainen ulkopoliittikka tarkoitti matalaa sotilaallista profilia, pidättäytymistä sotilaallisen voiman käytöstä ja

esimerkiksi ydinaseiden hankinnasta, tiivistä yhteistyötä Yhdysvaltojen kanssa ja turvautumista sen turvatakuisiin (Krauss & Maull 2020, 161).

Saksan strateginen kulttuuri kylmän sodan jälkeen

Kylmän sodan tultua päätökseen Berliinin muurin murruttua ja Neuvostoliiton romahdettua monet ajattelivat rauhan ja demokratian voittaneen ja Francis Fukuyaman sanoin historian loppuneen. Kylmän sodan jälkeisiä vuosia leimasivat kuitenkin konfliktit niin Euroopassa kuin sen lähialueilla ja kansainvälisen terrorismin nousu turvallisuusuhkien kärkeen. Tässä uudenlaisessa turvallisuuspoliittisessa ympäristössä Saksan perustuslakituomioistuin linjasi vuonna 1994, että maan asevoimat voivat osallistua sotilaallisesti Naton ja silloisen Länsi-Euroopan unionin (WEU) operaatioihin ulkomailla (ks. Bundesverfassungsgericht 1994). Tästä huolimatta Saksan ulko- ja turvallisuuspoliittinen linja pysyi varsin muuttumattomana tulevina vuosina (Krauss & Maull 2020, 165).

Kylmän sodan aikana kehittynyt siviilivalta-ajattelu korostui Saksan ulko- ja turvallisuuspolitiikassa myös kylmän sodan jälkeen. Diplomatia pidettiin erillään sotilaallisen voiman kehittämisestä ja turvallisuuspolitiikan painopiste oli aseistariisunnassa, asevalvonnassa ja uusien teknologioiden sotilaallisen käytön kieltämisessä (Meyer zum Felde 2020, 315). Saksa pyrki edistämään rauhaa ja vakautta ja vahvistamaan sääntöpohjaista, multilateraalista maailmanjärjestystä siviilikeinoin. Sotilaallista voimankäyttöä vältettiin mahdollisimman paljon, vaikkakin Saksan asevoimien huomio kiinnittyi aiempaa enemmän kansainväliseen kriisinhallintaan (Krauss & Maull 2020, 164; Glatz & Zapfe 2017, 2). Kylmän sodan aikaiset ”ei koskaan enää yksin” ja ”ei koskaan enää sotaa” -eetokset lähenivät toisiaan erityisesti 9/11-terrori-iskuja seuranneen kansainvälisen rauhanturvaamisen aikakaudella (Dalgaard-Nielsen 2005, 356). Rauhanturvaoperaatiot niin Kosovossa kuin Afganistanissa muodostivat ”sil- lan” näiden kahden lähestymistavan välille ja muuttivat Saksan suhtautumista sotilaalliseen kriisinhallintaan. Sepon sanoin operaatiot toivat sodan takaisin osaksi saksalaista politiikkaa (Seppo 2021, 220).

Vaikka Saksa otti 1990-luvulta alkaen hitaita askeleita kohti ”normaalimpaa” ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa, kansallisista intresseistä puhuminen ja strategisen kielen käyttö niin julkisessa keskustelussa kuin akatemiassa oli pitkään tabu. Jossain määrin tämä jatkuu edelleen, ja intresseistä puhumisen välttely onkin yksi saksalaisen strategisen ja poliittisen kulttuurin keskeisistä piirteistä (Techau 2011, 75). Syitä voidaan etsiä niin historiasta kuin keskustelukulttuurista. Saksassa strategisesta kulttuurista on puhuttu erityisesti akateemisissa piireissä pitkään ikään kuin se olisi immuuni ulkoa tuleville turvallisuushaasteille.

Vallalla on käsitys, jonka mukaan strateginen kulttuuri olisi muuttumaton, minkä vuoksi ei ole kehittynyt tarvetta tai kykyä pohtia, miten asiat voisivat olla toisin. Strategisessa kulttuurissa on kuitenkin aina läsnä samaan aikaan muutos ja pysyvyys, ja myös Saksan strateginen kulttuuri on muuttunut sitten kylmän sodan päättymisen (Seppo 2021, 17, 27, 114–115). Strategisesta kulttuurista ja intresseistä puhumattomuus johtuu osin myös siitä, että saksalaisissa yliopistoissa ei ole vahvaa strategian tutkimuksen perinnettä (Giegerich & Terhalle 2021b, 15–16). Lisäksi syitä voidaan etsiä siitä, että Saksassa ammattisotilaat eivät juurikaan osallistu julkiseen keskusteluun, toisin kuin vaikkapa Suomessa (Techau 2011, 77).

Vuonna 2011 Saksa pidättäytyi äänestämästä YK:n turvallisuusneuvostossa Libya-päätöslauselman (päätöslauselma 1973) puolesta, mikä viilensi Saksan suhteita sen läheisimpiin kumppanimaihin ja herätti keskustelua Saksan ulko- ja puolustuspolitiikan strategisista prioriteeteista. Libya-päätöslauselma ei ollut ensimmäinen kerta, kun Saksa ei osoittanut liittolaistensa ja kumppaneidensa siltä odottamaa tukea. Saksa oli Irakin sodan (2003) yhteydessä kieltäytynyt osallistumasta Yhdysvaltojen johtamaan sotaan ja pyrkinyt muodostamaan koalitiota sotaa vastaan (Dalgaard-Nielsen 2005, 340). Saksan toimintaa Libya-päätöslauselman yhteydessä pidettiin osoituksena siitä, että Saksan ulko- ja puolustuspolitiikalla ei ollut selkeää linjaa eikä strategista pohjaa. Junk ja Daase (2013, 139) kuitenkin argumentoivat, että ongelmana ei niinkään ollut strategisen linjan puute, vaan vaikeus sopeutua uudenlaisiin, aiempaa laajempiin turvallisuus- ja puolustuspoliittisiin haasteisiin.

Vuosi 2014 nähdään usein käännekohtana tai vedenjakajahetkenä Euroopan turvallisuudessa. Tällöin Venäjä miehitti Krimin niemimaan ja liitti sen laittomasti itseensä. Samaan aikaan ääri-islamistinen terroristijärjestö ISIS valloitti nopeasti alueita Irakissa ja Syyriassa. Vuodet 2013–2015 olivat käännekohtia myös Saksan turvallisuus- ja puolustuspolitiikassa. Merkelin kolmas hallitus päätti Libya-päätöslauselman jälkimainingeissa vuonna 2013, että Saksan olisi aika muuttaa turvallisuus- ja puolustuspoliittista linjaansa (Kamp 2018, 65–66). Vuonna 2013 silloinen liittopresidentti Joachim Gauck totesi, että Saksa ”ei ole saari” ja että Saksan ei pidä ”ylläpitää illuusiota siitä, että voisimme suojella itseämme poliittisilta ja taloudellisilta, ympäristöllisiltä ja sotilaallisilta konflikteilta, jos emme osallistu niiden ratkaisemiseen” (Gauck 2013). Muutos oli kuitenkin hidasta, mikä kertoo kansalaisten ja poliittisen eliitin syvälle juurtuneesta käsityksestä, että Saksan ei pidä osallistua oman alueensa ulkopuolisiin sotilasoperaatioihin paitsi äärimmäisenä, viimeisenä vaihtoehtona.

Kun Ranska aloitti vuonna 2013 terrorismintorjuntaoperaation Malissa ja odotti kumppanimaidensa tukea, Saksan ulkoministeri Guido Westerwelle totesi, että hänen ajamansa ulkopolitiikan ytimessä on pidättäytyminen sotilaallisen

voiman käytöstä (*Kultur der militärischen Zurückhaltung*) (Friederichs 2013). Münchenin turvallisuuskonferenssissa vuonna 2014 Saksan liittopresidentti Joachim Gauck, ulkoministeri Frank-Walter Steinmeier ja puolustusministeri Ursula von der Leyen korostivat puheenvuoroissaan, että välinpitämättömyys ja toimettomuus kansainvälisissä kriiseissä eivät ole vaihtoehtoja, ja että Saksan pitäisi tulevaisuudessa ottaa enemmän vastuuta turvallisuuden luomisesta ja takaamisesta. Gauckin, von der Leyenin ja Steinmeierin kommentteja voidaan pitää irtiottona ulkoministeri Guido Westerwellerin ulkopoliittisesta linjasta ja askeleena kohti sellaista saksalaista ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa, jota muut siltä odottivat. Puheet olivat kannanottoja Saksan sisäiseen turvallisuuspoliittiseen keskusteluun, mutta ne myös viestivät muulle maailmalle, että Saksassa oli käynnissä turvallisuuspoliittisen linjan murros. Ottamalla näin vahvasti kantaa korkeatasoisessa kansainvälisessä konferenssissa puolustus- ja ulkoministerit ravistelivat julkisesti perinteistä saksalaista turvallisuuspoliittista keskustelua.

Saksan uudenlaista suhtautumista johtorooliin ja vastuunkantoon kansainvälisessä turvallisuuspolitiikassa on kutsuttu Münchenin konsensukseksi (*Münchener Konsens*) (ks. mm. Meyer zum Felde 2020). Saksan johdossa oli vallalla ajatus, että voima ja valta-asema kulkevat käsi kädessä vastuun kanssa, minkä vuoksi Saksan olisi aika jättää historian taakat taakseen ja ottaa enemmän vastuuta omasta ja koko Euroopan turvallisuudesta (Dieter 2020, 246). Virallisesti tämä ajatus tuotiin esille vuoden 2016 turvallisuus- ja puolustuspoliittisessa selonteossa, jossa todettiin, että Saksa on valmis ottamaan vastuuta ja johtajaroolin kansainvälisissä turvallisuuskysymyksissä ja -operaatioissa, mutta aina omien arvojensa ja intressiensä pohjalta (Die Bundesregierung 2016, 23). Saksan näkökulmasta johtaminen tarkoitti puolustusministeri von der Leyenin (2015) sanoin ”johtamista keskeltä” (*Führen aus der Mitte*). Tällä von der Leyen tarkoitti, että Saksa on valmis ottamaan isomman roolin eurooppalaisessa turvallisuudessa ja puolustuksessa, mutta ei yksin vaan tiiviissä yhteistyössä kumppanimaiden kanssa.

Münchenin konsensuksen hengessä Saksa otti aiempaa aktiivisemmän roolin niin Natossa kuin EU:ssa, osoitti poliittista johtajuutta Venäjän vastaisissa pakotteissa ja kasvatti puolustusbudjettiaan (Major & Mölling 2021). Saksa vahvisti Natossa yhteisesti sovitun tavoitteen, jonka mukaan jokaisen jäsenvaltion tulisi käyttää vähintään 2 % bruttokansantuotteestaan puolustusmenoihin. Osana aiempaa aktiivisempaa ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa Saksa esitteli Natolle vuonna 2013 ajatuksen kehysvaltiokonseptista ja osallistui johtomääröissä Naton *Enhanced Forward Presence* -operaatioon Liettuassa. Lisäksi Saksa osallistui kansainvälisiin kriisinhallintatehtäviin Afganistanissa ja Malissa sekä osana terroristijärjestö ISIS:n vastaista koalitiota (Meyer zum Felde 2020, 317). Hyde-Pricen (2015) sanoin ”unissa kävelevä jätti” oli herännyt.

Positiivinen kehitys ei kuitenkaan jatkunut pitkään, ja Merkelin viimeisellä kanslerikaudella kehitys hidastui ja Saksan puolustuspolitiikan rakenteelliset haasteet tulivat vastaan (Major & Mölling 2021). Yksi keskeisimmistä haasteita on kansalaisten heikko tuki aktiivisemmalle turvallisuus- ja puolustuspolitiikalle. Saksan ulkopoliittinen eliitti on 2010-luvulta alkaen ottanut entistä vahvemmin kantaa sen puolesta, että Saksa ottaisi lisää vastuuta Euroopan turvallisuudesta ja osallistuisi aktiivisemmin oman alueensa ulkopuolisiin operaatioihin. Laajempaa saksalaista yleisöä ajatus suuremmasta sotilaallisesta vastuusta ei kuitenkaan innosta, eivätkä kansalaiset koe, että johtorooli Euroopan turvallisuudessa olisi Saksan intresseissä (Dieter 2020, 246; Kamp 2018, 65). Körber Stiftung –säätiön kyselyssä vuonna 2017 52 % saksalaisista oli sitä mieltä, että Saksan tulisi jatkossakin pidättäytyä osallistumasta kansainvälisiin kriiseihin. 43 % oli sitä mieltä, että Saksan pitäisi ottaa enemmän vastuuta kansainvälisissä kriiseissä (Körber Stiftung 2017, 3). Toisaalta neljä vuotta myöhemmin Konrad Adenauer Stiftung –säätiön tutkimuksen mukaan 68 % saksalaisista oli sitä mieltä, että Saksan pitäisi antaa tukensa kansainvälisissä kriiseissä ja konflikteissa, ja vain 29 % vastasi, että Saksan tulisi pysyttäytyä niiden ulkopuolella (Pokorny 2021, 47).

Merkelin luovuttua vallasta vuonna 2021 Saksan liittokansleriksi nousi sosiaalidemokraattien Olaf Scholz, joka muodosti uuden hallituksen SPD:n (sosiaalidemokraattinen puolue), vihreiden ja FDP:n (keskusta-oikeistolainen Vapaa demokraattinen puolue) kanssa. Jo alkumetreillään Scholzin hallituksen ulkopoliittinen kipuilu kulminoitui Ukrainan tilanteeseen, Saksan ja Venäjän välisiin suhteisiin ja Nord Stream 2 -kaasuputkihankkeeseen. Saksassa talous- ja turvallisuuspoliittiset kysymykset on tyyppillisesti pidetty jopa keinoitekoisen erillään toisistaan, mikä korostui Nord Stream 2 -kaasuputkihankkeeseen liittyvässä keskustelussa. Liittokansleri Scholz totesi vuoden 2021 lopulla, että Nord Stream on ”yksityisen sektorin projekti”, jonka käyttöönotto on täysin epäpoliittinen päätös (Scholz 2021). Hallituskumppani FDP puolestaan piti Nord Streamia poliittisena projektina, ja Vihreät olisivat olleet valmiita hylkäämään koko projektin jo tuolloin (Hill 2022). Lopulta Scholz ilmoitti kaasuputkihankkeen keskeyttämisestä kaksi päivää ennen Venäjän hyökkäystä Ukrainaaan.

Kipuulia ei ollut vain hallituspuolueiden välillä, vaan myös liittokansleri Scholzin oman puolueen SPD:n sisällä. Saksassa yleisesti, mutta erityisesti SPD:n piirissä, on iso joukko Venäjä-myönteisiä henkilöitä (*Russland-verstehern*), joista tunnetuin ja vaikutusvaltaisin lienee entinen liittokansleri Gerhard Schröder. Niin sanottujen Venäjä-myötäilijöiden mukaan Venäjää pitäisi ymmärtää ja sille pitäisi tehdä myönnytyksiä kiristyneessä turvallisuuspoliittisessa tilanteessa. Vastavoimana tällaiselle ajattelulle SPD:ssä on toiminut muun muassa liittopäivien ulkoasianvaliokunnan puheenjohtaja Michael Roth,

joka totesi hyvin selväsanaisesti, että Keski- ja Itä-Eurooppa ei ole Putinin vallan etupiha (Roth 2021). Roth myös totesi, että Nord Stream ei ole pelkästään taloudellinen projekti, vaan sillä on poliittinen ulottuvuutensa. SPD:ssä on siis havaittavissa hajontaa Venäjä-politiikassa.

Venäjä-politiikka ei kuitenkaan ole vain SPD-puolueen ongelma, vaan kyseessä on paljon laajempi ilmiö. Tammikuussa 2022 Saksan laivaston komentaja Kay-Achim Schönbach erosi tehtävästään sen jälkeen, kun video hänen lausunnoistaan Intian vierailun yhteydessä tulivat julki. Schönbach totesi videolla:

”Mitä Putin todella haluaa, on kunnioitusta. -- Kunnioituksen antaminen on halpaa, jopa ilmaista. Jos minulta kysytään – mutta minulta ei kysytä – on helppoa antaa hänelle kunnioitusta, jota hän vaatii ja todennäköisesti myös ansaitsee.” (Schönbach 2022)

Krimiin liittyen Schönbach sanoi, että ”Krim on menetetty, eikä sitä saada koskaan takaisin. Tämä on fakta” (Schönbach 2022). Schönbachin kommenteista nousi kansainvälinen kohu, minkä seurauksena hän erosi tehtävästään. Komentaja Schönbach ei suinkaan ollut yksin ajatustensa kanssa. *Handelsblatt*-lehti kysyi lukijoiltaan alkuvuodesta 2022 ennen Venäjän hyökkäystä, miten Saksan pitäisi toimia Ukraina-Venäjä-kriisissä, ja osa lukijoista oli valmiita tekemään myönnytyksiä Venäjälle. Eräs lukija kirjoitti, että

”Venäjälle pitäisi vakuuttaa, että Ukrainasta ei tule Naton jäsentä seuraavan kymmenen vuoden aikana. Myös Krimin haltuunoton laittomuutta käsiteltäessä on tunnustettava, että siitä on nyt tullut osa Venäjää. Kolmanneksi Venäjälle pitäisi vakuuttaa, että venäjän kieltä ja kulttuuria ylläpidetään edelleen Donbassissa. Vastineeksi Venäjän tulee vahvistaa alueellinen koskemattomuutensa ja poistaa Venäjän joukkojen muodostama uhka Ukrainan rajalla”. (Handelsblatt 2022)

Toisen lukijan mielestä ”Venäjän huolet ovat täysin oikeutettuja” ja läntinen media on ”keinotekoisesti kuumentanut” tilannetta. Hänen mukaansa ”Ukraina ei ole EU:n tai Naton jäsenmaa, ja kunnioituksesta Venäjän huolia kohtaan sen ei sellaiseksi pidä tullakaan”. Eräs lukija puolestaan oli sitä mieltä, että Venäjän vaatimukset ”neutraalista vyöhykkeestä” ovat ymmärrettäviä eivätkä liioiteltuja. Joukossa oli kuitenkin myös useita kirjoituksia, joissa Venäjän toimintaa kritisoitiin. Iso osa lukijoista korosti diplomaattisia keinoja kriisin ratkaisemiksi ja painotti, että Saksan täytyy seistä tiiviisti kumppaneidensa rinnalla. Osa oli jopa sitä mieltä, että diplomatian tie on ”tuhoon tuomittu” jos Saksa ei ole valmis hyödyntämään diplomatian ohella myös ”keinoja, jotka ovat sille vaikeita”. Käy-

tännössä nämä ”vaikeat keinot” tarkoittaisivat jopa sotilaallisen voiman käyttöä yhdessä kumppanimaiden kanssa (Handelsblatt 2022).

Rakenteelliset haasteet hidastavat *Zeitenwendeä*

Saksassa on ollut viime vuosina havaittavissa vaiheittainen paradigmanmuutos turvallisuus- ja puolustuspolitiikassa, jonka myötä ”Saksan itseymmärrys ja toiminta ’siviilirauhanvaltana’ on muuttunut perustavanlaatuisesti” (Meyer zum Felde 2020, 315). Venäjän hyökkäys Ukrainaan helmikuussa 2022 vahvisti paradigmanmuutosta ja oli monessa mielessä käännekohta – *Zeitenwende* – saksalaisessa turvallisuus- ja puolustuspolitiikassa.

Ennen Venäjän hyökkäystä helmikuussa 2022 Scholzin ja hänen hallituksensa otetta Ukrainan kriisiin kritisoiitiin passiivisuudesta ja siitä, että Saksa kieltäytyi toimittamasta Ukrainaan aseellista apua (Dempsey 2022). Saksa ei moiseen viikkoon sallinut Viron lähettää Ukrainaan kalustoa, joka oli aikoinaan ostettu Suomelta ja sitä ennen Saksalta. Aseellisen avun sijaan Saksan ulkoministeri Annalena Baerbock lupasi Ukrainalle taloudellista tukea, joskaan hän ei selventänyt, millaista taloudellinen apu olisi ollut (ks. von der Burchard 2022). Venäjän hyökkäys 24.2.2022 muutti Saksan linjaa perustavanlaatuisesti, ja hallitus ilmoitti puolustusmenojen kasvattamisesta ja aseviennistä Ukrainaan. Aseellinen apu piti sisällään muun muassa panssarintorjuntaan ja ilmatorjuntaan käytettäviä aseita.

Sodan julmuuksien tullessa ilmi niin saksalainen kuin kansainvälinen yleisö odotti Scholzin hallitukselta kuitenkin lisää nopeampia ja konkreettisempia toimia. Ennen Venäjän hyökkäystä jopa 75 % saksalaisista oli sitä mieltä, että Saksan ei pitäisi lähettää aseita Ukrainaan (Statista 2022a). Hyökkäyksen jälkeen mielipiteet muuttuivat nopeasti, ja helmikuun lopussa 78 % piti liittohallituksen päätöstä lähettää aseita Ukrainaan ja kehittää Saksan omia asevoimia hyvänä asiana (Statista 2022b). Saksaa kritisoitiin kuitenkin hitaudesta ja Scholzin helmikuun julistuksen myötä alkaneeksi tulkittu *Zeitenwende* kyseenalaistettiin. *Die Welt* -lehden päätoimittaja Dagmar Rosenfeld kutsui *Zeitenwendeä* SPD-puolueen sisäiseksi ”kiemurteluksi ajankohtaisten tapahtumien myllerryksessä” (Rosenfeld 2022). *Frankfurter Allgemeinen* Jasper von Altenbockum puolestaan huomautti, että ”kauniit puheet” Saksan vastuusta, uudesta roolista ja suunnasta Euroopasta, ja *Zeitenwendestä* jäävät puheen tasolle, jos päättäjät eivät pääse yhteisymmärrykseen edes asevoimien varustuksesta ja roolista (von Altenbockum 2022). Laajan kansallisen ja kansainvälisen kritiikin jälkeen Saksa päätti raskaamman aseellisen avun, kuten Gepard-ilmatorjuntapanssari-vaunujen ja Iris T-ilmatorjuntajärjestelmien toimittamisesta Ukrainaan.

Vaikka liittopäivät äänesti raskaan kaluston lähettämisen puolesta selvin äänin (586–100), hallituksen epäröinti ja hitaus kertoo tarinaa Saksasta, jossa siviilivalta-ajattelu ja sodanvastaisuus ovat edelleen keskeinen osa strategista kulttuuria. Yleinen mielipide saattaa muuttua hyvinkin nopeasti, mutta syvemmällä tasolla strategisen kulttuurin muutokset ovat hitaampia. Siviilivalta-ajatteluun perustuvan turvallisuuspoliittisen linjan ylläpitäminen muuttuu kuitenkin jatkuvasti vaikeammaksi ulkopuolelta tulevan paineen takia. Toisaalta painetta strategisen kulttuurin vaiheittaiselle muutokselle tulee myös sisältäpäin. Alkuvuodesta 2022 yli 70 saksalaista turvallisuuspolitiikan asiantuntijaa julkaisivat maansa Venäjä-politiikkaa kritisoivan kirjeen. Asiantuntijat arvostelivat kovasanaisesti Saksan ulko- ja ulkomaankauppapolitiikka, jolla heidän mukaansa on vaikutettu Itä-Euroopan maiden poliittiseen ja taloudelliseen heikkenemiseen ja Venäjän geotaloudelliseen vahvistumiseen. Kirjeessä todettiin, että

Saksan Venäjä-politiikka pitää korjata perustavanlaatuisesti. Pelkät Berliinin sanalliset ja symboliset reaktiot Venäjän revisionistisiin seikkailuihin houkuttelevat ainoastaan Kremliä jatkossakin toimimaan uhkaavasti. EU:n, Naton ja läntisen arvoyhteisön avainmaana Saksalla on tässä erityinen vastuu (*Die Zeit* 2022a).

Scholzlin hallituksen päätös lähettää Ukrainaan aseita helmikuussa 2022, ja vuoden mittaan myös raskaita aseita, oli historiallinen, mutta se ei tarkoita, että syvälle juurtunut strateginen kulttuuri muuttuisi dramaattisesti tai nopeasti. Seuraavassa tarkastellaan Saksan turvallisuus- ja puolustuspolitiikan rakenteellisia haasteita, jotka vaikuttavat osaltaan strategisen kulttuurin muovautumiseen ja mahdollisuuksiin kehittyä.

Saksalaisten suhtautumista ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa kohtaan kuvailaan usein anti-militaristiseksi, multilateraaliseksi ja kansainväliseksi (Steinbrecher ym. 2021, 59). Saksalaiset luottavat maansa asevoimiin, mutta sen roolia pelotteen luomisessa ei ymmärretä, vaan huomio keskittyy pitkälti asevoimien toimintaan sotilaallisissa interventioissa (Major & Mölling 2021). Tämä heijastuu myös siihen, miten saksalaiset suhtautuvat esimerkiksi Naton operaatioihin Venäjän vastaisella rajalla. Vuonna 2021 73 % saksalaisista tuomitsi Venäjän sotilaalliset toimet Ukrainassa, mutta vain 26 % oli sitä mieltä, että Naton pitäisi olla vahvasti läsnä Naton itärajalta (Pokorny 2021, 64). Bundeswehrin kyselytutkimuksesta puolestaan kävi ilmi, että jopa puolet saksalaisista ei ollut koskaan kuullutkaan Naton *Enhanced Forward Presence* -operaatiosta, jonka puitteissa Saksa toimii johtomaana Liettuassa (Steinbrecher et al. 2019, 126). Huhtikuun lopussa 2022 52 % saksalaisista oli sitä mieltä, että

Saksan tulisi selkeästi asettua Venäjää vastaan, kun taas 40 % vastanneista piti tärkeämpänä, että Saksa pidättäytyy provosoimasta Venäjää (ARD-DeutschlandTrend 28.4.2022).

Vaikka poliittisten päättäjien ja kansalaisten välillä onkin havaittavissa kuilu suhtautumisessa Saksan rooliin kansainvälisessä turvallisuudessa, myös poliittisten päättäjien keskuudessa suhtaudutaan turvallisuus- ja puolustuspoliittisiin kysymyksiin varauksellisesti. Saksan poliittinen eliitti ei perinteisesti ole pitänyt puolustusta yhtenä valtion voimaresursseista tai olennaisena osana globaalia valtatasapainoa. Saksalainen puolustuspolitiikkaa perustuukin pääasiasa kansallisiin kysymyksiin ja solidaarisuuteen kumppanimaita kohtaan, eikä niinkään vallitsevaan turvallisuuspoliittiseen tilanteeseen tai voimapolitiittisiin realiteetteihin (Major & Mölling 2021; Giegerich & Terhalle 2021b, 47). Tämä on johtanut kovaankin kritiikkiin. Esimerkiksi Giegerich ja Terhalle (2021b, 8) väittävät, että Saksan turvallisuusstrategia ei vastaa nykypäivän vaatimuksiin ja että saksalaisten poliitikkojen ei ole onnistunut sopeutua niihin.

Toinen keskeinen rakenteellinen haaste Saksan puolustuspolitiikassa on asevoimien heikko suoritus- ja valmiuskyky. Asevoimia ovat jo vuosikymmenten ajan piinanneet riittämättömät investoinnit ja laskevat puolustusbudjetit (ks. mm. Statista 2021; Macrotrends), mikä on johtanut varustepulaan ja käyttökelvottomaan kalustoon. Selvityksistä on käynyt ilmi, että pahimmillaan jopa puolet *Bundeswehri*n panssariajoneuvoista, aluksista ja lentokoneista eivät ole olleet käyttökuntoisia harjoitus- tai operaatiotarkoituksiin (Knight 2019). Giegerichin ja Terhallen (2021b, 7–8) kritiikin mukaan ”vuosien laiminlyönti ja alirahoitus ovat kovertaneet asevoimat ontoksi ja luoneet kriisiin, jonka korjaamiseen kuluu vuosia”. Syitä tilanteeseen voidaan etsiä saksalaisesta strategisesta kulttuurista ja poliittisesta keskusteluilmapiiiristä, jotka eivät kannusta puolustukseen ja asevoimiin panostamiseen, mutta myös asevoimien jäykkyydestä ja byrokraattisuudesta. Esimerkiksi asevoimien hankintajärjestelmää on kritisoitu vanhentuneeksi ja ylisäännellyksi, mikä merkittävästi hidastaa suorituskykyjen kehittämistä nopealla aikataululla (Major & Mölling 2021). Scholzin hallituksen puolustusmenojen lisäämisestä ei ole hyötyä, jos tällaisia perustavanlaatuisia rakenteellisia ongelmia ei saada ratkaistua.

Rakenteellisena, tai ehkäpä ennen kaikkea sosiaalisena haasteena, voidaan nähdä myös kansalaisten suhtautuminen asevoimia ja sotilaita kohtaan. Saksassa ei julkisessa keskustelussa pitkään aikaan puhuttu Afganistanissa palvelleista sotilaita sotilaina tai että he operoivat sotatilanteessa. Sotilaita käytetään usein nimitystä ”kansalaiset univormuissa” (*Bürger in Uniform*). Keskeistä kansalaiset univormuissa -ajattelutavassa on asevoimien ja muun yhteiskunnan välisen side: sotilaiden paikka on osana yhteiskuntaa, ei siitä irrallisena tai erillisenä yksikkönä (Seppo 2021, 29, 104; Bundesministerium der Verteidigung

2011, 35). Taustalla on historiallinen trauma: asevoimia ei haluta päästää enää koskaan sellaiseen asemaan, jossa se voisi asettua kansalaisten yläpuolelle kuten natsivallan aikana. Lisäksi asevoimat on kärsinyt mainehaitoista, mikä johtuu osittain siitä, että äärioikeistolaisuudesta epäiltyjen sotilaiden määrä on ollut viime vuosina kasvussa. Vuonna 2020 äärioikeistolaisuudesta epäiltiin jopa yli 500 saksalaissohilasta, joista iso osa toimi erikoisjoukoissa (Bewarder ym. 2020).

Myös Saksan turvallisuus- ja puolustuspoliittinen päätöksentekojärjestelmä luo rakenteellisia haasteita. Saksan turvallisuuspoliittinen päätöksenteko on hajautettu eri ministeriöiden ja liittokanslerin välillä, eikä laajaa kokonaisuutta koordinoivaa foorumia ole. Tämä johtaa helposti byrokraattisiin kiistoihin ja reviiritisteluihin eri ministeriöiden välillä (Giegerich & Terhalle 2021b, 15; Hyde-Price 2015, 607). Monimutkaisen päätöksentekorakenteen juuret ovat parlamenttiarmeija-periaatteessa, jonka mukaan kysymykset sodasta ja rauhasta ovat parlamentin, Saksan tapauksessa liittopäivien, päätäntävällässä. Demokraattisesti valituilla liittopäivillä ja siihen sidoksissa olevilla elimillä on aivan keskeinen rooli Saksan turvallisuus- ja puolustuspolitiikassa. Puolustusministeri toimii asevoimien komentajana rauhan aikana ja sotatilassa johtajuus siirtyy liittokanslerille. Puolustusministeri on myös vastuussa strategian muotoilusta ja implementoinnista. Sodanjulistukseen tarvitaan liittopäivien ja liittoneuvoston hyväksyntä, ja ulkomaanoperaatioihin osallistuminen vaatii liittopäivien enemmistön. Tämä ja parlamenttiarmeijan muut erityispiirteet tekevät Saksasta kumppanimaiden silmissä jäykän ja jopa epäluotettavan kumppanin (Lunde-Saxi 2020, 398–399).

Johtopäätökset

Saksan toisen maailmansodan jälkeisen olemassaolon oikeutus perustui Euroopan integraatioon ja Saksan sitomiseen tiiviisti eurooppalaiseen ja transatlanttiseen yhteisöön. Saksa on nähty Ranskan ohella Euroopan integraation moottorina, ja se onkin kiistatta EU:n taloudellinen ja poliittinen johtaja. Turvallisuus- ja puolustuspolitiikassa se on kuitenkin istunut mieluummin takapenkillä. Liittolaisten ja kumppanimaiden, kuten Suomen, näkökulmasta on kiinnostavaa tarkastella, miten Saksan strateginen kulttuuri ja sen kehittymistä hidastavat rakenteelliset haasteet vaikuttavat Saksan toimintaan kansainvälisessä turvallisuus- ja puolustuspolitiikassa. Kumppanimaat ja liittolaiset luonnollisestikin haluavat vastauksia siihen, onko Saksalla poliittista tahtoa ja toisaalta sotilaallista kykyä toimia alati monimutkaistuvassa kansainvälisessä turvallisuusympäristössä ja tarvittaessa jopa sotilaallisesti puolustaa liittolaisia. Kysymys Saksan halusta ja mahdollisuuksista ottaa vastuuta on ollut jo vuosien

ajan keskeinen osa eurooppalaista turvallisuus- ja puolustuspoliittista keskustelua, mutta Venäjän hyökättyä Ukrainaan aihe on polttavampi kuin aiemmin.

Vuoden 2014 jälkeisten tapahtumien seurauksena Saksa omaksui uudenlaisen roolin Euroopan turvallisuudessa ja otti enemmän vastuuta esimerkiksi Naton puitteissa. Vuoden 2016 turvallisuuspoliittisessa selonteossa Saksa määritteli itsensä globaalisti verkostoituneeksi valtioksi, jolla on taloudellisen, poliittisen ja sotilaallisen asemansa vuoksi velvollisuus vaikuttaa siihen, millaiseksi kansainvälinen järjestelmä muotoutuu. Johtoroolin omaksuminen ei ole kuitenkaan ollut helppoa tai luonnollista maalle, jonka koko kylmän sodan aikainen ja myös jälkeinen maailmankuva perustui siihen, ettei se enää koskaan pyrkisi olemaan muiden maiden yläpuolella – ainakaan sotilaallisesti. Kaim ja Linnenkamp (2016, 2) väittävätkin, että Saksa ei havitellut johtoroolia EU:ssa tai Natossa, vaan ikään kuin ajautui johtorooliin tilanteessa, jossa perinteisesti johtovastuun ottaneet toimijat ovat joko heikentyneet tai halunneet tarkoituksella ottaa askeleen syrjään. Saksan johtajuus voidaankin nähdä jossain määrin pakon sanelemana tai vähintäänkin innottomana. Keskeistä saksalaisessa johtajuusajattelussa on ”johtaminen keskeltä” eli yhdessä liittolaisten ja kumppanimaiden kanssa, ei niiden yläpuolella.

Yhteistyö, kansainvälisyys ja ennen kaikkea eurooppalaisuus ovat keskeisessä asemassa saksalaisessa strategisessa ajattelussa ja kulttuurissa, ja ne voidaan nähdä koko saksalaisen yhteiskunnan läpileikkaavina periaatteina. Saksa on edelleen vahvasti multilateralismiin nojaava valtio, jossa kansallisista intresseistä puhuminen on vaikeaa ja jopa kiistanalaista. Kansallisia intressejä korostavaa retoriikkaa vierastetaan, koska sen pelätään olevan ristiriidassa laajempien eurooppalaisten tai globaalien intressien kanssa – toisin sanoen ristiriidassa multilateralismin kanssa (Junk & Daase 2013, 146). Jopa asevoimien yhdeksi tehtäväksi määritellään eurooppalaisen integraation, transatlanttisen kumppanuuden ja monikansallisen yhteistyön vahvistaminen (Bundersministerium der Verteidigung 2018, 15). Samaan tapaan myös johtoroolin omaksuminen eurooppalaisessa turvallisuus- ja puolustuspolitiikassa on Saksalle vaikea asia. Saksalaisten näkökulmasta johtorooli tarkoittaaakin ennen kaikkea sitä, että Saksa on ”ensimmäinen samanvertaisten joukossa” (*Erster unter Gleichen*) (Müller 2019). Multilateralismin ja yhteistyön vaatimukset vaikuttavat siis vahvana myös johtoroolin omaksumisen taustalla.

Historiallisen taakkansa ja sen myötä muotoutuneen strategisen kulttuurinsa ja muiden rakenteellisten haasteidensa takia euroatlanttisen alueen geopolitisoituminen on Saksalle vaikea pala nieltäväksi. Sen myötä Saksa joutuu ottamaan kantaan moneen vaikeaan kysymykseen, joihin se aiemmin ei ole halunnut ottaa kantaa ja joita se on pyrkinyt välttelemään. Asevientä konfliktialueille on yksi tällainen kysymys. Venäjän hyökkäys Ukrainaan kuitenkin

osoitti, että Saksa on tarvittaessa valmis joustamaan tiukoista turvallisuus- ja puolustuspoliittisista periaatteistaan, ja toimimaan yhteisessä rintamassa muiden länsimaiden kanssa. Kuten Mölling ja Major toteavat, ”Saksa toimii kansainvälisissä kriiseissä usein myöhään, mutta kun se toimii, se toimii oikein” (Mölling & Major 2022).

Ukrainan sota oli ulkoinen shokki, joka sysäsi Saksassa liikkeelle ulko- ja turvallisuuspolitiikan murroskauden, *Zeitenwenden*, mutta syvemmän strategisen kulttuurin muutos ei tapahdu muutamassa kuukaudessa, ei edes muutamassa vuodessa. Scholzin hallituksen päätös lähettää aseita Ukrainaan ja kasvattaa Saksan puolustusbudjettia olivat merkittäviä päätöksiä, mutta pelkästään niiden perusteella ei voida vetää johtopäätöstä, että Saksa olisi hylkäämässä ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikkansa keskeisimmät periaatteet. Ajat muuttuvat, mutta hitaasti, ja syvälle juurtuneet pasifismi ja anti-militarismi vaikuttavat edelleen vahvana taustalla. Lisäksi Saksalla on selvitettävänä useita rakenteellisia haasteita, ennen kuin voidaan puhua todellisesta *Zeitenwendestä* ja strategisen kulttuurin muutoksesta.

Lähteet

- ARD-DeutschlandTrend (2022). Lieferung schwerer Waffen umstritten. 28.4.2022. <https://www.tagesschau.de/inland/deutschlandtrend/deutschlandtrend-2991.html>
- Baumann, Rainer & Gunther Hellmann (2001). Germany and the Use of Military Force: 'Total War', the 'Culture of Restraint', and the Quest for Normality. *German Politics*, 10(1), 61–82.
- Bewarder, Manuel, Annelie Naumann & Tim Röhn (2020). Mehr als 500 Soldaten unter Verdacht des Rechtsextremismus. *Die Welt*, 26.1.2020. <https://www.welt.de/politik/deutschland/article205345539/MAD-550-Bundeswehr-Soldaten-unter-Rechtsextremismus-Verdacht.html>
- Bundesministerium der Verteidigung (2011). *Verteidigungspolitische Richtlinien: Nationale Interessen wahren – Internationale Verantwortung übernehmen – Sicherheit gemeinsam gestalten*. <https://www.bmvg.de/resource/blob/13568/28163bcaed9f30b27f7e-3756d812c280/g-03-download-die-verteidigungspolitische-richtlinien-2011-data.pdf>
- Bundesministerium der Verteidigung (2018). Festakt: Staatssekretär Brauksiepe in Finnland, 28.2.2018. <https://www.bmvg.de/de/aktuelles/festakt-staatssekretaer-brauksiepe-in-finnland-22488>
- Bundesverfassungsgericht (1994). Statement by the Press Office of the Federal Constitutional Court, Press Release No. 29/1994, 2.6.1994. <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/EN/1994/bvg94-029.html>
- Dalgaard-Nielsen, Anja (2005). The Test of Strategic Culture: Germany, Pacifism and Pre-emptive Strikes. *Security Dialogue*, 36(3), 339–359.

- Die Zeit* (2022). Experten fordern Korrektur deutscher Russlandpolitik, 14.1.2022. https://www.zeit.de/politik/ausland/2022-01/deutsche-russlandpolitik-korrektur-forderung-sicherheitspolitik/komplettansicht?utm_referrer=https%3A%2F%2Fwww.is.fi%2F
- Dempsey, Judy (2022). Judy Asks: Is Germany Damaging Europe's Position on Ukraine?, Carnegie Europe: Judy Dempsey's Strategic Europe, 27.1.2022. https://carnegieeurope.eu/strategieurope/86288?utm_source=rssemail&utm_medium=email&mkt_tok=M-Dk1LVBQVi04MTMAAAGCOmbPyCL-Gs3H8MSCqAjKmc0rICXCaaBrf4k-txy_G5H0iQFp8QeR3DFCGjUIYXHxNJTzUgyTnyPYPI9DyWBIqLthATW7JH55I-Qd-IaMB9ewJ2Xw
- Die Bundesregierung (2016). *Weißbuch zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr*. <https://www.bmvg.de/resource/blob/13708/015be272f8c0098f1537a491676bfc31/weissbuch2016-barrierefrei-data.pdf>
- Dieter, Heribert (2020). Ein schwieriger Partner: Deutschlands eigennützige Außenpolitik. *SIRIUS* vol. 4.
- Friederichs, Hauke (2013). Westerwelles Untätigkeit ist sein Konzept. *Die Zeit*, 15.1.2013. <https://www.zeit.de/politik/deutschland/2013-01/westerwelle-mali-unterstuetzung>
- Gauk, Joachim (2013). Puhe 3.10.2013. http://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Downloads/DE/Reden/2013/10/131003-Tag-Deutsche-Einheit-englische-Uebersetzung.pdf;jsessionid=E41D5D803085D1D08E03B3C521000B07.2_cid293?__blob=publicationFile
- German Bundestag (2020). Information from the Parliamentary Commissioner for the Armed Forces. Annual Report 2020 (62nd Report). https://www.bundestag.de/resource/blob/839328/e1a864120697c27057534944ceb20111/annual_report_2020_62nd_report-data.pdf
- Giegerich Bastian ja Maximilian Terhalle (2021a). Verteidigung ist Pflicht – Deutschlands außenpolitische Kultur muss strategisch werden. *SIRIUS* 5(3), 203–226.
- Giegerich Bastian ja Maximilian Terhalle (2021b). *The Responsibility to Defend: Rethinking Germany's Strategic Culture*. Abingdon: Routledge.
- Giegerich & Schreer (2022). Germany's new defence policy: the 100 billion Euro question. International Institute for Strategic Studies, 1.3.2022. <https://www.iiss.org/blogs/military-balance/2022/03/germanys-new-defence-policy-the-100-billion-euro-question>
- Glatz, Rainer L. & Martin Zapfe (2017). Ambitious Framework Nation: Germany in NATO. Bundeswehr Capability Planning and the 'Framework Nations Concept. Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP Comments 35.
- Gray, Colin S. (1992). Soviet nuclear strategy and new military thinking. Teoksessa Derek Leebaert & Timothy Dickinson (toim.), *Soviet Strategy and the New Military Thinking*. Cambridge: Cambridge University Press, s. 28–54.
- Handelsblatt (2022). Welche Position sollten Deutschland und die EU im Russland-Ukraine-Konflikt beziehen?. 27.1.2022. <https://www.handelsblatt.com/meinung/kommentare/leserdebatte-welche-position-sollten-deutschland-und-die-eu-im-russland-ukraine-konflikt-beziehen/28010246.html?ticket=ST-5832819-ZpkzvFuYBv7bzzx9LzpG-ap5>
- Hill, Jenny (2022). Why Germany isn't sending weapons to Ukraine. *BBC*, 28.1.2022. <https://www.bbc.com/news/world-europe-60155002>
- Hyde-Price, Adrian (2015). The 'sleep-walking giant' awakes: resetting German foreign and security policy. *European Security*, 24(4), 600–616.

- Junk, Julian & Christopher Daase (2013). Germany. Teoksessa Heiko Biehl, Bastian Giegerich & Alexandra Jonas (toim.), *Strategic Cultures in Europe: Security and Defence Policies Across the Continent*. Potsdam: Springer.
- Kaario, Ahti (2016). Saksan armeija Bundeswehr on rapakunnossa – suuri lisäsatsaus tulos-puolustukseen?. *YLE*, 26.1.2016. <https://yle.fi/uutiset/3-8626002>
- Kaim, Markus & Hilmar Linnenkamp (2016). The New White Paper 2016 – Promoting Greater Understanding of Security Policy? *Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP Comments* 47.
- Kamp, Karl-Heinz (2018). Defence and security in northern Europe: A German perspective. *Whitehall Papers*, 93(1), 63–74.
- Kinkartz, Sabine & Nina Werkhäuser (2022). NATO: How useful is Germany's Bundeswehr? *Deutsche Welle*, 25.2.2022. <https://www.dw.com/en/nato-how-useful-is-germanys-bundeswehr/a-60917464>
- Kirschbaum, Erik (2022). News Analysis: Despite now sending arms to Ukraine, Germany remains reluctant to get involved in the war. *Los Angeles Times*, 28.4.2022. <https://www.latimes.com/world-nation/story/2022-04-28/despite-now-sending-arms-to-ukraine-germany-remains-reluctant-to-get-involved-in-the-war>
- Knight, Ben (2021). German military lacks equipment and recruits, says damning report. *Deutsche Welle*, 29.1.2019. <https://www.dw.com/en/german-military-lacks-equipment-and-recruits-says-damning-report/a-47281996>
- Krauss, Ellis S. & Hanns W. Maull (2020). Germany, Japan and the Fate of International Order. *Survival*, 62(3), 159–178.
- Körber Stiftung (2017). Einmischen oder zurückhalten? Eine repräsentative Umfrage im Auftrag der Körber-Stiftung zur Sicht der Deutschen auf die Außenpolitik. https://www.koerber-stiftung.de/fileadmin/user_upload/koerber-stiftung/redaktion/handlungsfeld_internationale-verstaendigung/pdf/2017/Einmischen-oder-zurueckhalten-2017_deutsch.pdf
- Lunde-Saxi, Håkon (2020). German Military Strategy: Culture Easts Strategy for Breakfast. Teoksessa Janne Haaland Matlary & Rob Johnson (toim.). *Military Strategy in the Twenty-First Century*. Lontoo: C. Hurts & Co.
- Macrotrends. Germany Military Spending/Defense Budget 1960-2021. <https://www.macrotrends.net/countries/DEU/germany/military-spending-defense-budget>
- Major, Claudia ja Christian Mölling (2021). Germany and Defense: The Next Five Years. *DGAP Online Commentary*, 4.5.2021. <https://dgap.org/en/research/publications/germany-and-defense>
- Maull, Hans W. (1990/1). Germany and Japan: The New Civilian Powers. *Foreign Affairs*, 69(5), 91–106.
- Meyer zum Felde, Rainer (2020). Deutsche Verteidigungspolitik – Versäumnisse und nicht eingehaltene Versprechen. *SIRIUS*, 4(3), 315–332.
- Müller, Claudia (2022). Mehrheit unterstützt deutschen Ukraine-Kurs. *Tagesschau*, 3.3.2022. <https://www.tagesschau.de/inland/deutschlandtrend/deutschlandtrend-2925.html>
- Mölling, Christian & Claudia Major (2022). Germany in the 2022 Ukraine Crisis: The New Government's Cold Start to Hot Conflicts. *DGAP Commentary*, 31.1.2022. <https://dgap.org/en/research/publications/germany-2022-ukraine-crisis>
- Neuman, Susan (2022). Haastattelu BBC Newsnightissa, 17.3.2022: "How the Ukraine war has shifted German foreign policy". <https://www.youtube.com/watch?v=0uG6rM-VhJAY>
- Ojanen, Hanna (2021). Ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikka: EU valtioiden maailmassa. Teoksessa Tapio Raunio & Juho Saari (toim.) *Moninaisuudessaan yh-*

- tenäinen? *Euroopan unionin suunta*. Gaudeamus. https://cdn.accentuate.io/6610143084595/11692919193651/Moninaisuudessaan-yhten%C3%A4inen_pdf-v1633420331565.pdf
- Pokorny, Sabine (2021). *Gemeinsam oder allein? Deutschlands Sicherheit Ergebnisse einer repräsentativen Umfrage zu Einstellungen zur Sicherheits- und Verteidigungspolitik 2021*. Konrad Adenauer Stiftung, Berliini. <https://www.kas.de/documents/291186/291235/Gemeinsam+oder+allein+-+Deutschlands+Sicherheit+-+Repr%C3%A4sentative+Umfrage+zu+Einstellungen+zur+Sicherheits-+und+Verteidigungspolitik.pdf/42c1d659-8b99-0f20-1018-687b403fc947?version=1.0&t=1633505992986>
- Rosenfeld, Dagmar (2022). Zeitenwende? Eher ein Winden durch das Zeitgeschehen. *Die Welt*, 30.4.2022. <https://www.welt.de/debatte/kommentare/article238467113/SPD-und-Ukraine-Krieg-Zeitenwende-Eher-ein-Winden-durch-das-Zeitgeschehen.html>
- Roth, Michael (2021). Roth (SPD) zum Ukraine-Russland-Konflikt: 'Das östliche Europa ist nicht der Vorhof der Macht Putins. Haastattelu, *Deutschlandfunk*, 19.12.2021. <https://www.deutschlandfunk.de/michael-roth-spd-aussenpolitik-ukraine-putin-afghanistan-100.html>
- Scholz, Olaf (2021). Lehdistötilaisuus 16.12.2021. <https://newsroom.consilium.europa.eu/events/20211216-european-council-december-2021/132960-6-conference-de-presse-pressekonferenz-fr-de-partie-6-teil-6-q-r-f-a-20211217>
- Scholz, Olaf (2022). Regierungserklärung von Bundeskanzler Olaf Scholz. 27.2.2022. <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/regierungserklaerung-von-bundeskanzler-olaf-scholz-am-27-februar-2022-2008356>
- Seppo, Antti (2021). *From Guilt to Responsibility and Beyond: The Evolution of German Strategic Culture after the End of the Cold War*. Berliini: Berliner Wissenschafts-Verlag.
- Snyder, Jack (1977). *The Soviet Strategic Culture: Implications for Limited Nuclear Operations*. RAND Corporation, Document R-2154-AF. <https://www.rand.org/pubs/reports/R2154.html>
- Schönbach, Kay-Achim (2022). Das ist Unsinn. Video *Der Spiegel* –lehden kotisivuilla. <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/deutscher-marinechef-kay-achim-schoenbach-seine-ausserung-im-video-a-226df7f2-70f8-437e-9ee4-422c0bea03c9>
- Statista (2021). Germany: Ratio of military spending to gross domestic product (GDP) from 2009 to 2019. Julkaistu 30.6.2021. <https://www.statista.com/statistics/810406/ratio-of-military-expenditure-to-gross-domestic-product-gdp-germany/>
- Statista (2022a). What is your opinion, during the conflict between Russia and Ukraine, should Germany deliver weapons to Ukraine? <https://www.statista.com/statistics/1293273/weapons-delivery-ukraine-opinion-germany/>
- Statista (2022b). Do you consider the agreed on weapon deliveries to Ukraine and the buildup of the German armed forces right or wrong? <https://www.statista.com/statistics/1294080/weapon-deliveries-ukraine-army-buildup-opinions-germany/>
- Steinbrecher, Markus, Timo Graf & Heiko Biehl (2019). *Sicherheits- und verteidigungspolitisches Meinungsbild in der Bundesrepublik Deutschland: Ergebnisse und Analysen der Bevölkerungsbefragung 2019*. Zentrum für Militärgeschichte und Sozialwissenschaften der Bundeswehr. <https://www.bundeswehr.de/resource/blob/3814808/a0538b9f-7077953c51e708278c5c9777/download-fober-122-data.pdf>
- Techau, Jan (2011). No Strategy, Please, We're German – The Eight Elements that Shaped German Strategic Culture. Teoksessa Christopher M. Schnaubelt (toim.), *Towards a Comprehensive Approach: Strategic and Operational Challenges*. NATO Defence College Forum Paper 18.

- von Altenbockum, Jasper (2022). Erstmals überholt Merz den Kanzler. *Frankfurter Allgemeine*, 2.5.2022. <https://www.faz.net/aktuell/politik/ukraine-krieg-friedrich-merz-ueberholt-olaf-scholz-18000076.html>
- Von der Burchard, Hans (24.1.2022). Germany vows financial aid for Ukraine after diplomatic row". *Politico*, 24.1.2022. https://www.politico.eu/article/germany-ukraine-russia-nato-baerbock-financial-aid-diplomacy/Von_der_Leyen, Ursula (2015). Puhe Münchenin turvallisuuskonferenssissa, 6.2.2015. https://securityconference.org/assets/user_/Redemanuskript_BMin_von_der_Leyen_MSC_2015.pdf
- Wijnja, Kim (2021). Countering hybrid threats: does strategic culture matter? *Defence Studies*.

Julkisen hankintaprosessin sääntelyn noudattaminen ja sen osaaminen markkinaoikeuden päätösten perusteella

Ilkka Ikonen, Juha-Matti Lehtonen, Otso Pohjalainen ja Antti-Tuomas Pulkka

Abstract

Compliance with the regulation of the public procurement process and its competence based on the Finnish Market Court rulings

The article describes and analyses the public procurement compliance by using the Finnish Market Court rulings from 2011 to 2021. The aim of the study is to clarify and specify a which reason leads to non-compliance during the procurement processes. Theory of the article is based on compilation of public procurement, public procurement processes, public procurement laws, knowledge management and agency theory. The research material consists of 88 cases from Finnish defence and security organisations. Cases were text analysed also theory-based content analysis were used in the article. According to the article in 2011–21, only fourteen noncompliance cases have occurred. In general, the level of compliance is rather good. Most of a noncompliance cases were related on a competence of procurement organizations.

Johdanto

Kevään 2020 tapahtumat liittyen epäonnistuneisiin Huoltovarmuuskeskuksen suojavälinehankintoihin osoittivat, että julkisyhteisöjen hankintojen osaamisessa, toimeenpanossa ja julkisten varojen käytössä on kehittämisen varaa. Huoltovarmuuskeskuksen (2020) selvityksessä käy ilmi, että toimiva johto ei ollut noudattanut hankintalakia. Se oli hankintoja toimeenpannessa poikennut Huoltovarmuuskeskuksen työjärjestyksestä sekä prosesseista, eikä johdolla ollut ollut riittävää näkyvyyttä hankintatoimintaan. Selvityksen perusteella Huoltovarmuuskeskus tunnisti ensimmäisten hankintojen jälkeen tarpeen kehittää hankintaprosesseja, -osaamista ja käytäntöjä perustamalla suojainhankintayksikön, johon siirtyi julkisten hankintojen asiantuntijoita Hanselilta.

Vuonna 2017 Euroopan unioni antoi suosituksen julkisten hankintojen kehittämistä. Yhtenä kehittämiskohteena suosituksessa nostetaan hankintahenkilöstön kouluttaminen, jonka tulee perustua tarve- ja tietanalyysiin (Euroopan komissio 2017, 3) eli tutkimukseen niistä kohteista, joihin julkisissa hankinnoissa tulisi erityisesti kiinnittää huomiota. Hankintaosaamisen merkitys on tunnistettu keskeiseksi tekijäksi myös pääministeri Rinteen (Valtioneuvosto 2019 a, 42) ja myöhemmin uudestaan Marinin hallitusohjelmassa, jossa yhdeksi hallitustavoitteeksi nostettiin tarve panostaa julkisten hankintojen osaamisen koulutukseen (Valtioneuvosto 2019 b, 109). Valtiovarainministeriö vastaa julkishallinnon yleisestä kehittämisestä. Tuottavuuden, osaamisen ja tehokkuuden edistäminen on osa tätä yleistä kehittämistehtävää. Tuottavuuden parantamisen tavoitteena on kehittää julkisia prosesseja ja toimintamalleja siten, että prosessit nopeutuvat ja paranevat, henkilöstön työaika säästyy, hankintaosaaminen kasvaa sekä hankintatoiminnan laatu ja asiakasvaikuttavuus paranevat (Valtiovarainministeriö 2019 a, 11). Valtiovarainministeriö (2020) ehdottaa, että julkisten hankintojen tutkimukseen tulisi kiinnittää jatkossa enemmän huomiota. Yhtenä konkreettisena ehdotuksena nostetaan, että hankinnoissa tulisi tutkia hankintaprosessin onnistumista (Valtiovarainministeriö 2020 a, 39).

Tässä artikkelissa tarkastelemme julkisten hankintojen säätelyn noudattamisen onnistumisia ja epäonnistumisia markkinaoikeuden päätösten näkökulmasta osaamisen viitekehyksessä. Tavoitteena on selvittää, onko hankintojen haasteissa kysymys nimenomaan puutteista osaamisessa tai osaamisen hallinnassa.

Tässä tutkimuksessa pyritään vastaamaan seuraaviin tutkimuskysymyksiin.

1. Miten hankintaprosessin säätelyn noudattamisessa on onnistuttu markkinaoikeuden päätösten perusteella?
2. Mitkä ovat markkinaoikeuden aineiston perusteella yleisimpiä virheitä julkisissa hankinnoissa?

Aineistona käytetään markkinaoikeuden ja Kilpailu- ja kuluttajaviraston (KKV) päätöksiä sekä hankintojen korjausilmoituksia ja keskeytyksiä. Tutkimuksen ulkopuolelle jää sellaisia säätelyn noudattamisen virheitä ja laiminlyöntejä, jotka eivät kuulu Markkinaoikeuden tai muiden edellä mainittujen valvontakeinojen piiriin.

Tämä työ sijoittuu sekä hallintotieteiden että oikeustieteiden alalle. Oikeustieteen alaan työ kuuluu siltä osin kuin työssä on tarkasteltu hankintaa koskevan säätelyn sisältöä oikeuslähteiden, kuten markkinaoikeuden ratkaisukäytännön kautta. Hallintotieteiden alalla työ sijoittuu vähän tutkittuun hallinnon toiminnan laillisuuden ja säätelyn noudattamisen tarkasteluun (Paananen ym. 2020).

Julkiset hankinnat

Merkittävä osuus yhteiskunnan verotuloista käytetään julkisiin hankintoihin yksityiseltä sektorilta. Tilastokeskuksen (2022) tietojen mukaan vuonna 2020 julkisten hankintojen arvo oli 26,8 miljardia ja 11,3 % BKT:stä. Valtion hankintoja kokonaismäärästä oli 7,4 miljardia, paikallishallinnon 18,2 miljardia ja loput sosiaaliturvarahastojen hankintoja. Samana vuonna julkisia hankintoja ilmoitettiin 14 800 kappaletta (Hilma 2022). EU:n mitassa julkiset hankinnat ovat noin 2 000 miljardia ja 14 % BKT:stä (EU 2022). Strand ym. (2013) ovat arvioineet hankintatyön kustannusten Euroopan tasolla olevan 1,4 % julkisten hankintojen arvosta, ja yhden hankinnan maksavan keskimäärin 28 000 € ja edellyttävän 123 työpäivää, mistä $\frac{3}{4}$ muodostui yritysten tarjousten laatimisesta. Hankinnat eivät ole yhtenäinen joukko hankinnan arvon eivätkä kohteen puolesta. Valtion vuoden 2020 hankintojen kolme suurinta yksittäistä luokkaa olivat väylähankkeet (1,6 Mrd, 17 %), pääosin ohjelmistoja sisältävät ICT-hankinnat (1,1 Mrd, 11 %) ja asiantuntija- ja tutkimuspalvelut (0,9 Mrd, 9 %) (Valtiovarainministeriö 2022).

Julkisten hankintojen tavoitteet

Veronmaksajien rahojen huomattavan käytön vuoksi julkisten hankintojen tehokkuus on tietysti tärkeä asia (Ohashi 2009; OECD 2019). Hankintalaissaikin (1397/2016) mainitaan sen yhtenä tavoitteena julkisen rahankäytön tehostaminen. Julkisten hankintojen tehostamisen tavoite on kirjattu myös Sanna Marinin hallitusohjelmaan. Johtamalla julkisia hankintoja tehokkaammin voitaisiin saavuttaa merkittäviä säästöjä (Saussier & Tirole 2015, 1).

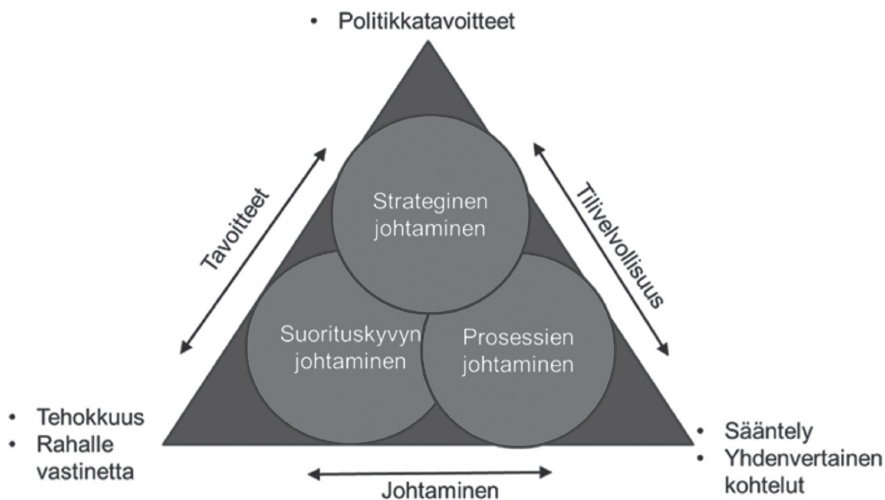
Tietenkin julkisten hankintojen tavoitteena on toteuttaa kulloinenkin julkinen hankintatarve. Valtiovarainministeriön (VVM 2009, 24) mukaan hankinnat ovat lähtökohtaisesti ostotoimintaa, jolla tuetaan organisaatioiden ydintoimintaa. Hankintatarpeen täyttäminen tulisikin nähdä julkisten hankintojen ensisijaiseksi tavoitteeksi (Arrowsmith 2010, 150; Saussier & Tirole 2015, 7).

Julkisten hankintojen kansantaloudellisestikin merkittävään kokonaisuuteen kohdistuu muunkinlaisia tavoitteita. Julkiset organisaatiot pyrkivät tavallisesti erilaisiin tavoitteisiin kuin yksityiset yritykset (Glock & Hochrein 2011, 166), joiden liiketaloudellinen tehtävä on tuottaa voittoa. Julkiset hankinnat ovat myös tärkeä poliittinen väline, joka voi auttaa saavuttamaan yhteiskunnassa tuloksia, jotka ovat yhdenmukaisia laajempien poliittisten tavoitteiden, kuten sosiaalipolitiikan ja ympäristöpolitiikan, kanssa (Brammer & Walker 2011, 453; Arrowsmith 2010, 149; VVM 2020a). Hankintalakiin on kirjattu tällaisina tavoitteina kestävä ja innovatiiviset hankinnat. Julkisia hankintoja

voidaan käyttää myös elvyttävän talouspolitiikan välineenä luomaan kysyntää. Kemppainen (2020, 227) ehdottaa julkisten hankintojen käyttämistä myös esteettömyyden edistämiseen, esimerkiksi ottamalla huomioon vammaisten käyttäjien tarpeet hankinnan kohdetta koskevilla vähimmäisvaatimuksilla.

Julkisten hankintojen sääntely Euroopan komission (2017) mukaan luottaa avoimeen kilpailuun, jotta julkisten varojen käyttö olisi mahdollisimman tehokasta. Myös yritysten tasapuoliset mahdollisuudet osallistua julkisiin hankintoihin on hankintalaissa mainittu yhtenä lain tavoitteista. Tehokkuuteen liittyy myös julkisten varojen asianmukainen käyttö (Tátrai & Vörösmarty 2020, 144). Amann ym. (2014, 353) mukaan julkinen hankintaprosessi Euroopassa voidaan määritellä jäykähköksi prosessiksi, jonka tavoitteina ovat syrjimättömyys, kustannustehokkuus ja avoimuus. Julkisten hankintojen avoimuutta ja prosessin läpinäkyvyyttä pidetään alan kirjallisuudessa avaintekijänä korruption estämisessä (Ferwerda ym. 2017, 261–2). Korruptio voi ilmetä tietyn tarjoajan suosimisena, mutta myös ylihinnan maksamisena tai toimituksen laatu puutteiden hyväksymisenä (Bosio ym. 2020, 13–4). Yksityisen sektorin ja julkishallinnon rajapinnassa olevat julkiset hankinnat ovat erityisen alttiita väärinkäytöksille, ja niinpä kaikki maat ovat rajoittaneet hankintayksikköjen harkintavaltaa sääntelyn avulla (Bosio ym. 2020, 2).

Kuvan 1 julkisten hankintojen viitekehysessä on kolme päätavoitetta. Tehokkuuden sekä poliittisten tavoitteiden, kuten alueellisen tasapainon ja ympäristöystävällisyyden, lisäksi päätavoitteisiin kuuluu yleisen luottamuksen



Kuva 1: Julkisten hankintojen viitekehys (Schapper ym. 2006. 16).

säilyttäminen julkisessa hankintatoimessa avoimuuden ja yhdenvertaisen kohteluun pyrkivän sääntelyn avulla.

Nämä päätavoitteet ovat ainakin osittain ristiriitaisia. Esimerkkejä ristiriitaisista tavoitteista ovat tarve tasapainottaa hankintojen ympäristö-, sosiaaliset ja taloudelliset tekijät kilpailun ja tehokkuuden vaatimuksiin (Amann ym. 2014, 361). EU:n sääntelyn edellyttämä tarjouskilpailu on usein ristiriidassa kestävä hankinnan, julkisen rahan vastineen ja tehokkuuden tavoitteiden kanssa (Brammer & Walker 2011, 471). Hongin ja Kwonin (2012, 457) mukaan kustannusten ja hallinnon tasapainottaminen on tarpeen. Schapper ym. (2006, 14) viittaavat siihen, että sääntelyn ja toisaalta tehokkuuden välillä on jatkuvaa tasapainotusta, kun hankintauudistukset saattavat korostaa tehokkuutta vähentämällä sääntelyä tai vaatimusten noudattamista ja oikeudenmukaista käsitteilyä hankintaprosessin sääntelyä kasvattamalla.

Julkinen hankintaprosessi

Julkisten hankintojen viitekehyksessä (kuva 1) hankintaprosessi kytkeytyy sääntelyyn, ja hankintalaki käsittääkin nimenomaan hankintamenettelyä ja hankinnan toteuttamista koskevia säännöksiä. EU:n sääntely keskittyy hankintaprosessiin eli siihen, miten hankitaan, eikä hankinnan kohteeseen eli siihen, mitä hankitaan (Faustino 2017, 2). Kuvassa 2 on esitetty julkisten hankintojen prosessi. Julkisten hankintojen prosessista on olemassa useita muitakin malleja (World Bank, 2020, 70; Edler ym. 2005; Patrucco ym. 2017, 238), joiden sisältämät vaiheet ovat pääpiirteissään hyvin samankaltaiset, joskin vaiheiden nimeämisessä on eroavuuksia. Ehkä merkittävimpänä yksittäisenä erona on, että kuvasta 2 puuttuu vaiheena markkinakartoitus, joka sisältyy Patrucco ym. ja Edler ym. malleihin. Pekkalan ym. (2019) oikeustieteellisessä teoksessa julkisten hankintojen kilpailuttaminen ja sopimusehdot esitetään 12 kohdan malli, joka listaa muita malleja selvästi yksityiskohtaisemmin nimenomaan hankintalain vaatimat toimenpiteet, erityisesti mainiten omina vaiheinaan hankintailmoituksen julkaisemisen ja tarjoajien soveltuvuuden tarkastamisen.



Kuva 2: Julkisten hankintojen prosessi (Bosio ym. 2020, 11).

Kuvan 2 esitystapa alleviivaa hankintalain säännösten liittymistä vain kilpailutukseen ja sen muodostamaan kokonaisuuteen, lukuun ottamatta hankintalain 136 § sopimusmuutoksista ja 65 § markkinakartoitusta. Budjetointia säädellään talousarviolain kautta, ja reklamaatiot ja maksaminen liittyvät sopimukseen. Hankintatarpeen kartoittaminen ja määrittely on hankintayksikön vastuulla, eikä EU-hankintoja koskeva sääntely ole pakollisia esteettömyys- tai sosiaali- ja terveystalvveluja koskevia vaatimuksia tai yleisiä oikeusperiaatteita lukuun ottamatta siihen juuri puuttunut (Pekkala ym. 2019, 370–371).

Hankintaprosessin sääntelyn noudattaminen

Julkisia hankintoja koskevan sääntelyn noudattaminen on hyvää hallintotapaa, ja sitä voidaan pitää itsestään selvänä vaatimuksena kaikissa julkisissa hankinnoissa. Käytännössä näin ei kuitenkaan aina ole. Syitä epäonnistumisiin on etsitty mm. päämies-agenttiongelmasta (Yukins 2010,64; Hawkins ym. 2016, 156). Hankintojen kanssa operatiivisella tasolla työskentelevä henkilö voidaan nähdä agenttina, jonka henkilökohtaiset kannustimet ohjaavat toimintaa (Kauppi & van Raaij 2015, 955; McCue & Prier 2008, 48), ja hankintayksikkö taas päämiehenä, joka pyrkii noudattamaan hankintojen sääntelyä (Ikonen 2020, 21) Muita syitä epäonnistumisiin voi löytyä korruptiosta tai joidenkin osapuolien suosimisesta (Lindskog ym. 2010, 167) sekä ammattitaidottomuudesta (Hendry 2002, 102).

Sääntelyn noudattamista tai noudattamatta jättämistä voidaan lähestyä taloustieteellisestä, rikosoikeudellisesta ja psykologis-sosiologisista näkökulmista (Gelderman ym. 2010, 243). Telles ja Ølykke (2017) tarkastelevat sääntelyn noudattamista rationaalisen valinnan teorian ja käyttäytymistaloustieteen sekä agenttiteorian valossa, jotka keskittyvät sääntelyn noudattamisen kannustimiin ja noudattamatta jättämisen rangaistuksiin. Esimerkiksi eri EU-maiden hankintojen oikeussuojakeinoja vertailevassa tutkimuksessa Tátrai ja Vörösmarty (2020) lähtevät oletuksesta, että sääntelyn noudattaminen riippuu markkino-oikeuden kyvystä ymmärtää hankintaan liittyviä kysymyksiä sekä oikeusprosessin kustannuksista sekä kestosta. Vaikka sääntelyn noudattamatta jättämistä on pidetty merkittävänä EU:n hankintasäännösten tehokaan toiminnan esteenä, on hankintadirektiivien noudattamisesta tehty hyvin vähän empiiristä tutkimusta (Gelderman ym. 2010, 243). Esimerkiksi Patrucco ym. (2017) mukaan Journal of Public Procurement-lehdessä vuosina 2001–2015 ei julkaistu yhtään artikkelia, jossa olisi käsitelty sääntelyn noudattamista hankintaprosessissa.

Gelderman ym. (2010) ja Gelderman ym. (2006) käsittelevät EU:n säädösten noudattamista Hollannin puolustusministeriön hankintahenkilöstölle tehdyllä kyselyillä, joissa käytettiin samansuuntaisia selitysmalleja. Molemmissa

vaikuttavina tekijöinä nousivat esiin organisaation sisäiset kannustimet sääntöjen noudattamiselle, jota voisi nimittää myös johdon tueksi. Ostajan käsityksen EU:n hankintasääntöjen tehostumuksesta hankinnassa Gelderman ym. (2006) eivät näe vaikuttavan noudattamiseen, mutta Gelderman ym. (2010) päätyvät päinvastaiseen tulokseen. Rationaalisen valinnan teorian taustalta nouseviin tekijöihin toimittajien vastarinnasta (hankintaoikaisun todennäköisyys) sekä sanktioiden määrästä ja todennäköisyydestä ei kummassakaan tutkimuksessa havaita merkittävää vaikutusta sääntelyn noudattamiseen.

Hawkins ja Muir (2014) selvittivät palveluhankintojen sääntelyn noudattamista Yhdysvaltojen Ilmavoimien hankintahenkilöstölle tehdyllä laajalla kyselyllä. Henkilöstön työkokemus lisäsi ja vaihtuvuus sekä kiire heikensivät noudattamista, sillä monimutkaisten sääntöjen hallinta edellyttää tietämystä (knowledge) ja huolellisuutta. Myös viestinnän merkitys nousi esiin, sillä vaatimusmäärittelyn täsmällisyys ja yhteydenpito toimittajaan sopimuksen aikana lisäsivät noudattamista. Johtopäätöksinä Hawkins ja Muir (2014) korostavat laajasti sääntelyn noudattamisessa hankinta-agentin tietämyksen merkitystä, joka heidän mukaansa jakautuu ostajan kokemukseen, tiedon siirtämiseen toimittajille vaatimusmäärittelyn avulla sekä hankintamenettelyn tarjoamiin mahdollisuuksiin soveltaa tietoa.

Osaaminen hankintojen taustalla

Osaamista voidaan tarkastella kahdesta näkökulmasta yksilön ominaisuudet – pätevyys, asiantuntijuus tai organisaation näkökulma – toiminta ja organisatoriset prosessit sekä jaettu osaaminen-yksilönäkökulma (Oikarinen & Pihkala 2010, 48–50; Håland & Tjora 2006, 1009; O’Neill & Salas 2018, 326–329).

Yksilönäkökulmasta osaamista kuvataan asiantuntijuutena eli erittäin korkeana valmiutena toimia tiettyssä tehtävässä tavoitteellisesti ja menestyksekkäästi (esim. Bourne ym. 2014, 1). Se on keskimääräistä selkeästi menestyksekkäämpää (esimerkiksi nopeus, tarkkuus) toimintaa, joka perustuu tiettyyn ympäristöön liittyvien tietojen ja taitojen syvälliseen hallintaan (Ericsson ym. 1993, 365). Asiantuntija, tai toisin sanoen taitava, osaava yksilö sanan varsinaisessa merkityksessä, osaa toimia tehtävissään tavoitteita hyvin palvelevalla tavalla, siten, että virheitä tai muun tyyppisiä epäonnistumisia tapahtuu vähän (Dreyfus & Dreyfus, 2005, 782–788).

Osaamisen voidaan ajatella olevan edustettuna yksilön tietorakenteissa, jotka tässä tarkoittavat kokonaisuuksia, joissa yksittäisiä tai erillisiä tietoja tai osaamisia yhdistää niiden järkevä priorisointi, kokemukset, ymmärrys soveltamisen mahdollisuuksista ja rajoitteista, kokonaistoiminnan säännöistä ja

ylipäättään asioiden välisistä suhteista (esim. Schraw 2006, 254, 259; Lehtinen ym. 2016, 107; Dreyfus & Dreyfus 2005, 787–788). Skeemat eivät ole kiinteitä, vaan ne kehittyvät jatkuvasti tiedon ja kokemusten karttuessa. Edellä mainittua asiantuntijuusnäkökulmaa osaamiseen voidaan kuvata vielä kehittyneisyyden asteella: asiantuntijan (korkea osaaminen, johon yhdistyy laaja kokemus) toiminta perustuu notkeaan ja luonnolliseen toimintaan, kun aloittelija (matala tai vähäinen osaaminen tai kokemus) joutuu hapuilemaan tai etenemään jäykästi sääntöjen perusteella päätellen (Järvinen ym. 2000, 175–176; Dreyfus & Dreyfus 2005, 782–788). Asiantuntijan osaaminen on integroitunutta, ja sen pohjalta toiminnassa on kehittyneitä rutiineja, ja vaihtoehtojen arviointi ja soveltaminen ovat tehokkaita (Feltovich ym. 2018, 64–71).

Organisaationäkökulmalla tarkoitetaan osaamisen hankkimiseen, jakamiseen ja kohdentamiseen liittyviä pyrkimyksiä eli käytännössä erilaisia organisoitumisen tai johtamisen keinoja muodostaa tarkoituksenmukaisia tehtäviä, vastuita ja prosesseja (Oikarinen & Pihkala 2010, 50; O’Neill & Salas 2018, 326; Järvinen ym. 2000, 183–185). Osaamisen johtaminen ja kehittäminen nähdään ideaalina ja luonnollisena osana organisaation toimintaa, vaikka käytäntöön viemiseen liittyykin rajoituksia (Toivanen ym. 2012).

Asiantuntijuuden jakaminen on keskeisessä asemassa organisaation osaamisen varmistamisen kannalta (Hakkarainen 2020, 53–54). Adaptiivinen asiantuntijoiden yhteistoiminta on vastavuoroista, muistuttaa ongelmanratkaisua, ja se mahdollistetaan luomalla kanavia ja mahdollisuuksia, joissa toimijat voivat yhdessä kehittää toimintatapoja (tieto ei jää hiljaiseksi, ja kokemus jaetaan; Oikarinen & Pihkala 2010, 53). Asiantuntijoiden yhteistoiminta voi sisältää osaamisen jakamista tai varmentavaa yhteistoimintaa, jonka mahdollistaa tietyn alan yhteinen ymmärrys ja valmius sopeutua vaihteleviin tilanteisiin (Sonesh ym. 2018, 508–511). Eritasoisten asiantuntijoiden osallistuminen luo kokemattomammille mahdollisuuksia oppia, mutta voi toisaalta myös tuoda epävarmuutta: on myös havaintoja ei-adaptiivisista asetelmista, joita tasoerojen vuoksi voi yhteistyötä tekevissä ryhmissä syntyä (van der Vegt ym. 2006, 889).

Julkishallinnon kannalta keskeisiä osaamisia tutkineet Autioniemi ym. (2021, 103–105) osoittavat, että toimijat tunnistavat ja näkevät tärkeiksi osaamiseen liittyviksi tekijöiksi ja edellytyksiksi:

- julkisten varojen käyttöön liittyvän osaamiskokonaisuuden,
- hallinnon ja lainsäädännön tuntemuksen ja
- prosessioikeudellisiin kysymyksiin ja julkisiin hankintoihin liittyvän osaamisen sekä erityisesti *hankintaosaamisen*.

Edelleen on nostettu esille vahva oman alan osaaminen, mutta myös poikki-sektoraalinen osaamistarve tunnistettiin, ja toivottavana pidettiin myös organi-

saatiorajat ylittävää ja verkostoituvaa työskentelyä (Autioniemi ym. 2021, 104–105).

Eräs selittäjä ongelmiin hankinnoissa voikin olla yksinkertaisesti hankinta-asiantuntijan ammattitaidottomuus ja osaamisen puute, joka johtaa epäonnistumiseen hankintasääntelyn noudattamisessa ja toimeenpanossa (Hendry 2002, 99; Gelderman ym. 2006, 12; Karjalainen ym. 2009, 257; Hawkins & Muir 2014, 22).

On siis ajateltavissa, että harkittaessa mahdollista osaamisvajetta jonkin tulokseen liittyvä puutteen mahdollisena syytekijänä, voi kyse olla:

- yksilöiden osaamisen puutteesta,
- asiantuntijoiden liian vähäisestä määrästä (ei tosiasiallisia yhteistoimintasuhteita)
- organisoitumisen puutteellisuudesta (yhteistoiminta ei onnistu jostakin organisatorisesta syystä) – eli osaamista ei ole tai sitä ei pystytä hyödyntämään tehtävän täyttämistä edistävällä tavalla.

Julkiset hankinnat ja lainsäädäntö

Hankintalainsäädännön uudistus

Hankintalainsäädännön uudistus tuli Suomessa voimaan vuoden 2017 alussa. Hankintalailla kumottiin 1.6.2007 alkaen voimassa ollut laki julkisista hankinnoista (348/2007, ns. ”vanha hankintalaki”). Hankintalainsäädännön uudistusta edeltänyttä oikeuskäytäntöä voi edelleen pitää varsin soveltamiskelpoisena oikeuslähteenä (Määttä & Voutilainen 2017, s. 13), vaikka uudistus toi muutoksia esimerkiksi hankintalainsäädännön soveltamisalaan, menettelyihin, sopimusmuutoksiin ja hankintojen valvontaan (Pekkala ym. 2019, s. 27–39). Erillinen julkisista puolustus- ja turvallisuushankinnoista annettu laki (1531/2011) on tullut voimaan vuoden 2012 alussa (PUTU-laki).

Hankintalakia ei sovelleta PUTU-lain 5 §:ssä tarkoitettuihin hankintoihin eikä hankintoihin, jotka jäävät PUTU-lain soveltamisalan ulkopuolelle eräiden sen säännösten nojalla. Hankintalakia ei myöskään sovelleta hankintoihin, jotka ovat salassa pidettäviä tai joiden toteuttaminen edellyttää lakiin perustuvia erityisiä turvatoimenpiteitä tai hankintoihin, joissa hankintalain soveltaminen velvoittaisi hankintayksikön toimittamaan tietoja, joiden julkistaminen on vastoin valtion keskeisiä turvallisuusasetuja, mikäli näiden etujen suojaaminen vaatii soveltamatta jättämistä.

Muutoksenhaku markkinaoikeudessa sekä hankintojen valvonta Kilpailu- ja kuluttajavirastossa

Julkista hankintaa koskevassa, hankintalainsäädännön soveltamisalaan kuuluvassa asiassa voi hakea muutosta valittamalla markkinaoikeuteen. Markkinaoikeuden oikeuskäytäntö onkin keskeisessä asemassa tulkittaessa hankintalainsäädännön sisältöä, joskin vielä korkein hallinto-oikeus voi antaa hankintaa koskevaan valitukseen lopullisen ratkaisun, joka usein poikkeaa markkinaoikeuden kannasta. Tämä vähentää markkinaoikeuden ratkaisujen arvoa oikeuslähteenä. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisut ovat oikeuslähteenä velvoittavuudeltaan markkinaoikeuden ratkaisujen edellä. Oikeuslähteopillisesti edellä mainittu oikeuskäytäntö sijoittuu heikosti velvoittaviin oikeuslähteisiin, eli hankintayksikön poikkeaminen siitä tulisi perustella (Määttä & Voutilainen 2017, s. 103–104).

Hankintalain mukaan muutoksenhaun kohteena voi eräin poikkeuksin olla laissa tarkoitettu hankintayksikön päätös tai muu hankintayksikön hankintamenettelyssä tekemä ratkaisu, jolla on vaikutusta ehdokkaan tai tarjoajan asemaan. Valitus markkinaoikeuteen on pääsääntöisesti tehtävä 14 päivän kuluessa siitä, kun ehdokas tai tarjoaja on saanut tiedon hankintaa koskevasta päätöksestä valitusosoituksineen. Poikkeukset valitusaikaa koskevaan pääsääntöön liittyvät esimerkiksi tilanteisiin, joissa hankintayksikkö ei ole noudattanut odotusaikaa tai joissa hankintapäätös tai valitusosoitus on ollut olennaisesti puutteellinen.

Hankintalain mukaan hankintaa koskevan asian voi saattaa markkinaoikeuden käsiteltäväksi tekemällä valituksen se, jota asia koskee. Kysymyksessä on Pekkanen ym. (2019, s. 632) mukaan sellainen taho, jolla on muutoksenhakuun jonkinlainen oikeudellinen intressi, esimerkiksi tarjouskilpailuun osallistunut tarjoaja tai sellainen alalla toimiva yrittäjä, joka olisi voinut menestyä oikein toteutetussa tarjouskilpailussa. Muutoksenhakuun on oikeutettu myös työ- ja elinkeinoministeriö EU:n valvontamenettelyä koskevassa asiassa tai hankekohtaista tukea rakennushankkeen toteuttamiseen myöntänyt taho. Valittajan vastapuolena markkinaoikeudessa on hankintayksikkö.

Kilpailu- ja kuluttajaviraston (KKV) tehtäväksi annettiin hankintalain uudistuksessa valvoa hankintalain noudattamista 1.1.2017 alkaen. Hankintalain mukaan jokainen, joka katsoo hankintayksikön menettelleen hankintalain vastaisesti, voi tehdä KKV:lle toimenpidepyynnön hankinnan lainmukaisuuden tutkimiseksi. Virasto voi ottaa hankinnan tutkittavakseen myös omasta aloitteestaan. Havaitessaan hankintalain vastaisen suorahankinnan KKV voi kieltää suorahankintaa koskevan päätöksen täytäntöönpanon. Eräissä

suorahankintatilanteissa KKV voi myös tehdä esityksen markkinaoikeudelle asian käsittelemiseksi.

Havaitessaan hankintalain vastaisia menettelyjä KKV voi myös antaa hankintayksikölle hallinnollista ohjausta, esimerkiksi kiinnittää hankintayksikön huomiota hyvän hallinnon vaatimukseen tai antaa huomautuksen hankintayksikölle. KKV on perustanut myös vihjesivuston, jolla kuka tahansa voi lähettää vihjeen epäilemästään laittomasta suorahankinnasta tai siihen rinnastettava hankintalain vastaisesta menettelystä (ks. www.kkv.fi).

Menetelmät

Tutkimus toteutettiin analysoimalla markkinaoikeuden hankinta-asioihin liittyviä tapauksia vuodesta 2009 aina vuoden 2021 joulukuun loppuun asti. Markkinaoikeus käsittelee tutkimusajankohtana 8315 tapausta, joista se antoi julkisen ratkaisun. Ratkaisut on julkaistu oikeusministeriön ylläpitämästä Finlex-tietokannassa, jossa on markkinaoikeuden ja aiemman markkinatuomioistuimen kaikki julkiset ratkaisut vuodesta 1979 alkaen. Tutkittuna ajanjaksona tutkimuksen kohteina olevien turvallisuusorganisaatioiden (Puolustusvoimat, Suomen poliisi, Rajavartiolaitos ja alueelliset pelastuslaitokset) hankintoja, joista markkinaoikeus oli antanut ratkaisun, löytyi 88 kappaletta. Tutkimus rajattiin yllä mainittuihin organisaatioihin sillä perusteella, että erityisesti ne voivat käyttää hankinnoissaan puolustus- ja turvallisuushankintalakia tai vaihtoehtoisesti hankintalakia.

Kaikki 88 oikeustapausta luettiin Finlex-tietokannasta, minkä jälkeen analysoitaviksi otettiin 26 tapausta, joissa markkinaoikeus oli antanut tutkittaville organisaatioille langettavan päätöksen. Tutkimuksen ulkopuolelle rajattiin ne tapaukset, joissa markkinaoikeus ei nähnyt hankintayksikön toimineen virheellisesti. Keskimäärin yksi markkinaoikeuden ratkaisusiakirja oli noin 6–8 sivua. Asiakirjassa esiteltiin asian tausta, asian käsittely markkinaoikeudessa (pitää sisällään valituksen, vastineen ja kuultavien lausunnot) ja markkinaoikeuden päätös.

Vuosina 2011–2021 Suomen turvallisuusorganisaatiot (Puolustusvoimat, Poliisi, Rajavartiolaitos ja palo- ja pelastusala) tekivät 5610 julkista hankintailmoitusta. Hankintailmoitukset saatiin Credita-palvelusta, jonne on tallennettu kaikki HILMA-palvelussa julkaistut hankintailmoitukset. Ennen vuotta 2011 tehtyjä hankintailmoituksia ei ole tallennettu, vaan aineisto on käytössä vuodesta 2011 eteenpäin. Samoin hankintojen keskeytykset ja korjaukset on tilastoitu vuodesta 2011 alkaen. Tällaiset tapaukset selvitettiin käymällä läpi hankintojen korjausilmoitukset ja hankintojen keskeytykset Creditan julkiset

hankinnat tietokannasta. Vuosina 2011–2021 tutkittavat hankintayksiköt tekivät 380 hankintakorjausta ja 183 hankinnan keskeyttämistä.

Koska hankintalaki tuntee hankinta-oikeuden, hankintayksiköllä on mahdollisuus korjata itse hankintaprosessiaan, jos se tunnistaa virheen. Markkinaoikeuden tapaukset edustavat hankintaprosessin tapauksia, joissa hankintayksikkö ei tiedä tai tunnista olevan ongelmia.

Kilpailu- ja kuluttajaviraston (KKV) ratkaisut vuosina 2017–2021 käytiin läpi viraston oman tietokannan sekä vuosiraporttien avulla, joissa käydään lyhyesti läpi ne hankinnat, joihin KKV on kohdistanut toimenpiteitä. Vuosina 2017–2021 KKV on antanut 34 ratkaisua hankinta-asioissa, ja yksi niistä kohdistui tutkittaviin organisaatioihin.

Tutkimusmenetelmänä käytettiin markkinaoikeuden päätösten tekstianalyysia ja teorialähtöistä sisällönanalyysia. Analyysi nojautuu Bosen ym. (2020) esittämään julkisten hankintojen prosessiin ja aihealueen käsitteisiin. Teoria-ohjaava sisällönanalyysi eteni kolmivaiheisena prosessina. Prosessiin kuului aineiston pelkistäminen, ryhmittely ja luokittelu sekä käsitteellistäminen.

Markkinaoikeuden päätösten analysointi

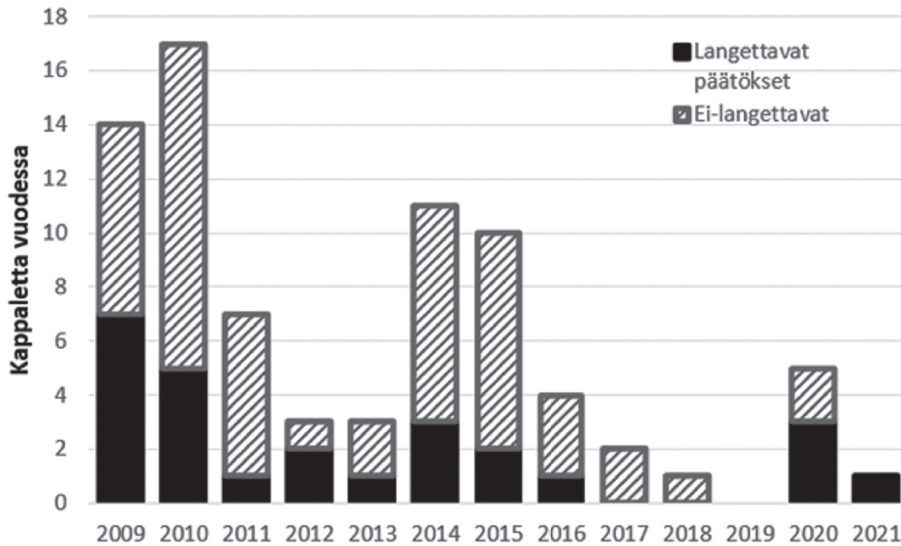
Vuosina 2011–2021 tutkittavana olleet hankintayksiköt suorittivat 5610 hankintapäätöstä, joista 57 tapausta saatettiin markkinaoikeuteen eli 1,01 tapausta 100 hankintaa kohden. Markkinaoikeus totesi tutkittavina olevien organisaatioiden syyllistyneen 13 tapauksessa hankintalain rikkomiseen, mikä on 0,25 tapausta 100 hankintailmoitusta kohden. Protestitapausten onnistumisaste oli 24,6 % vuosina 2011–2021. Markkinaoikeuteen tehtävien valitusten trendi on ollut laskeva vuoden 2010 huippuvuodesta, jolloin tehtiin 17 valitusta. Viimeisen neljän vuoden aikana valituksia on tehty seitsemän.

Taulukossa yksi on esitetty, miten HILMAN hankintailmoitukset, markkinaoikeudelle tehdyt valitukset ja langettavat päätökset, hankintojen keskeytykset ja korjaukset jakaantuvat tutkittavien organisaatioiden välillä. Puolustusvoimat on määrällisesti suurin hankkija, kun Rajavartiolaitos taas on pienin hankkija.

Kuviossa yksi on esitetty Markkinaoikeuden vuosina 2009–2021 antamat julkisen hankintaprosessin päätökset. Merkille pantavaa on vuodesta 2011 alkanut valitusten sekä langettavien päätösten lasku. Vuosina 2009–2021 markkinaoikeuden tapauksista yhdeksän oli PUTU-lain perusteella tehtyjä (kahdeksan Puolustusvoimien ja yksi poliisin tapaus, yksikään PUTU-tapauksista ei ollut langettava) ja loput perustuivat joko vanhalle tai uudelle hankintalaille.

Taulukko 1: Turvallisuusorganisaatioiden julkiset hankinnat 2011–2021 ja MAO:n tapaukset 2009–2021 (suluissa 2011–2021) sekä hankintojen keskeytykset ja korjaukset vuosina 2011–2021 (Credita).

	Puolustusvoimat	Palo- ja pelastuslaitos	Poliisi	Rajavartiolaitos	Yhteensä
Hankintailmoitukset	2925	1393	999	293	5610
MAO:n valitukset	44 (29)	14 (7)	27 (16)	3 (3)	88 (55)
MAO:n langettavat päätökset	11 (7)	8 (4)	6 (2)	1 (1)	26 (14)
Hankintojen keskeytykset	33	29	113	8	183
Hankintojen korjaukset	130	170	61	19	380
Langettavat keskeytykset ja päätökset, korjaukset yhteensä.	174	207	180	3	564

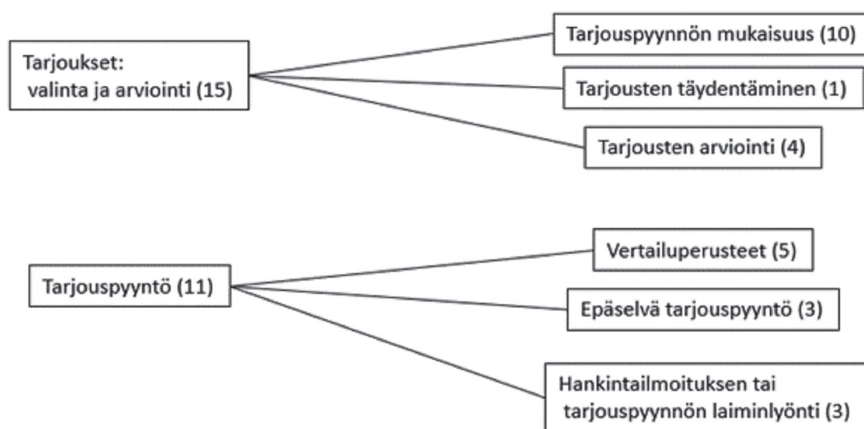


Kuvio 1: Markkinaoikeuden päätökset 2009–2021 turvallisuusorganisaatioiden hankinnoista.

Hankintaprosessin haasteet

Tarjouksiin liittyvät hankintaprosessin ongelmat olivat tutkimusaineiston perusteella kaikkein yleisin syy markkinaoikeuden päätökselle. Näiden tapausten osuus oli 58 prosenttia kaikista langetettavista päätöksistä tutkituissa organisaatioissa. Tarjouspyyntöön liittyvät syyt edustivat 42:ta prosenttia kaikista tapauksista.

Kun vuosien 2009–2021 langettavat päätökset luokitellaan (kuva 3), niin ne sijoittuvat Bosion ym. (2020) prosessin toiseen vaiheeseen eli itse kilpailutuksen, joka pitää sisällään tarjouspyynnön, tarjousten avaamisen, valinnan/arvioinnin ja allekirjoitus ja aloitusvaiheen. Tarjouksiin sekä valintaan ja arviointiin liittyvät haasteet voitiin luokitella tarjouspyynnön mukaisuuteen, tarjousten arvioinnissa tapahtuneisiin virheisiin ja tarjousten täydentämiseen liittyviin haasteisiin. Tarjouspyyntöihin liittyvät ongelmat voitiin luokitella liittyviksi vertailuperusteisiin, epäselvään tarjouspyyntöön tai hankintailmoituksen laiminlyöntiin.



Kuva 3: Hankintaprosessin haasteet.

Tarjouspyyntöjen haasteet

Tarjouspyyntöihin liittyviä tapauksia oli 11 kappaletta. Kolmessa tapauksessa kyse oli epäselvästä tarjouspyynnöstä, viidessä tapauksessa ongelma oli vertailuperusteista tai niiden painottamisesta, ja kolmessa tapauksessa oli lisäksi kyse hankintailmoituksen laiminlyönnistä. Kahdessa tapauksessa yhdistyivät epä-

selvä tarjouspyyntö ja vertailuperusteet. Yhdessä tapauksessa Markkinaoikeus antoi hankinnan hävinneelle osapuolelle lisäaikaa valituksen tekemiseen, mutta valittaja ei voittanut tapausta.

Kuudessa tapauksessa, joissa markkinaoikeus tuomitsi hankintayksikölle seuraamuksia, ongelmana olivat tarjouspyynnön vertailuperusteet. Hankintalain mukaan tarjouspyyntö on laadittava niin selväksi, että sen perusteella voidaan antaa yhteismitallisia ja keskenään vertailukelpoisia tarjouksia. Tarjouspyynnössä on oltava tarjouksen valintaperuste ja kokonaistaloudellista edullisuutta käytettäessä myös tarjouksen vertailuperusteet ja niiden suhteellinen painotus. Tarjouspyyntöön on kuvattava yksityiskohtaisesti, miten tarjouksia vertaillaan, miten mahdolliset vertailun osa-alueet pisteytetään ja miten tulokset lasketaan yhteen. Vertailussa käytettävät painoarvot on myös ilmoitettava tarjouspyynnössä, eikä niitä voi myöhemmin enää muuttaa.

”Käytetyistä arviointiperusteista ”soveltuvuus käyttötarkoitukseen” on ollut rajoittamaton ja epätäsmällinen siten, etteivät tarjoajat ole välttämättä voineet tietää, mihin seikkoihin hankintayksikkö tarjousten vertailussa tulee sanotun arviointiperusteiden osalta kiinnittämään huomiota.” (MAO:106/09)

”Tarjouspyynnön kohdassa 11 on ilmoitettu osatekijät, joista kokonaishinta muodostuu. Tarjouspyynnössä ei ole ilmoitettu miten kukin osatekijä vaikuttaa vertailuhintaan.” (MAO 124/10)

Kolmessa langettavassa tapauksessa markkinaoikeuden päätöksen syynä oli epäselvä tarjouspyyntö, johon yhdistyivät ongelmat myös vertailuperusteissa. Hankintayksikkö on epäonnistunut tarjouspyynnön laatimisessa niin, etteivät tarjoukset olleet vertailukelpoisia. Epäselvä tarjouspyyntö liittyy myös vertailuperusteisiin, koska vertailukelvottomia tarjouksia ei voi vertailla.

”Saapuneiden tarjousten perusteella on todettavissa, että tarjoajat ovat tarjonneet tarjouspyynnössä pyydetyt hinnat eri tavoin siten, että eri osatekijöiden hinnat ovat tarjoajien kesken vaihdelleet merkittävästi.” (MAO 395/10)

”Tarjouspyyntö on laadittu tarjouksen valintaan vaikuttavien seikkojen osalta niin epätäsmällisesti, ettei se ole ollut omiaan turvaamaan tarjoajien tasapuolista ja syrjimätöntä.” (MAO:404/15)

Kolmessa langettavassa tapauksessa hankintayksikkö oli laiminlyönyt hankinta-ilmoituksen tai tarjouspyynnön laatimisen ja siten toiminut yksiselitteisesti hankintalain vastaisesti. Hankintalakiin on kirjoitettu kansalliset kynnysarvot, jotka määrittelevät, milloin hankinta tulee suorittaa hankintalain mukaisesti.

”Hankintayksikkö ei ole julkaissut hankinnasta hankintasäännösten mukaista hankintailmoitusta.” (MAO:376/09)

”Hankinnan ennakoitu arvo on ylittänyt hankintalaissa määritellyn kansallisen kynnysarvon. Oulu-Koillismaan pelastuslaitos on siten ollut velvollinen julkaisemaan palveluja koskevasta käyttöoikeussopimuksesta hankintailmoituksen.” (MAO:494/09)

Tarjousten haasteet

Tarjouksiin liittyviä tapahtumia oli 15. Neljä tapausta liittyi tarjousten arviointiin ja kymmenen *tarjouspyynnön* mukaisuuteen. Yhdessä tapauksessa oli kysymys siitä, että tarjouksia oli täydennetty, mutta kaikille tarjoajille ei annettu tasavertaista mahdollisuutta täydentämiseen.

Kymmenessä markkinaoikeuden tapauksessa, jossa hankintayksikkö tuomittiin seuraamuksiin, synä oli tarjouspyynnön mukaisuus. Tämä on kooltaan suurin luokka, jossa on yli kaksinkertainen määrä tapauksia verrattuna toiseksi suurimpaan luokkaan. Tarjouspyynnön mukaisuudessa on kysymys siitä, että olisiko joku tarjous pitänyt hylätä esitettyjen vaatimusten vastaisena. Tarjouksen mukaisuudet voidaan aineiston mukaan jakaa kahteen luokkaan. Ensimmäisessä luokassa valituksen tekee yritys, koska hankintayksikkö on sulkenut yrityksen pois kilpailutuksesta. Toisessa luokassa kilpailutuksen hävinnyt yritys tekee valituksen voittajasta, joka olisi pitänyt sulkea pois kilpailutuksesta.

”Hankintayksikön esittämä syy valittajan tarjouksen tarjouskilpailusta sulkemiselle on ollut mielivaltaisen. Se on perustunut täysin hankintayksikön omaan näkemykseen, jota ei kuitenkaan voida perustaa tarjouspyyntöasiakirjoissa ilmoitettuihin tietoihin.” (MAO:846/14)

”Voittaneen tarjoajan tarranauha ei ole täyttänyt aukaisulujuutta koskevaa vaatimusta, eikä tarjous tältä osin ole ollut tarjouspyynnön mukainen.” (MAO 24/14)

”Edellä todetun perusteella hankintayksikkö on toiminut virheellisesti, kun se ei ole sulkenut tarjouskilpailusta voittaneen tarjoajan tarjousta, josta on puuttunut tarjouspyynnössä vaadittu selvitys.” (MAO:737/15)

Neljässä tapauksessa hankintayksikkö tuomittiin seuraamuksiin tarjousten arvioinnin puutteiden vuoksi. Hankintayksikkö ei ole *riittäväällä* tarkkuudella tai ollenkaan perustellut päätöksiään hankintapäätöksessä, ja näin ollen tarjoajia ei ole kohdeltu tasapuolisesti.

”Hankintapäätöksestä tai sen liiteasiakirjoista ei ilmene, millä perusteella hankintayksikkö on päättänyt valitsemaan tarjouksen tasapisteisiin päätyneen hakijan tarjouksen asemasta.” (MAO 420/09)

”Kun valittajan ja erityisesti toiseksi tulleen tarjouksia verrataan nyt kysymykseltä olevilta kohdin keskenään, ei voida tehdä päätelmää siitä, että esimerkiksi toiseksi tulleen tarjoajan tarjous vastaisi tarjouspyyntöä paremmin kuin valittajan tarjous. Markkinaoikeus katsoo, että hankintayksikkö ei ole toiminut tarjoajia kohtaan tasapuolisesti.” (MAO:514/16)

Yhdessä markkinaoikeuden langettavassa tapauksessa syynä oli tarjousten täydentäminen. Annettuja tarjouksia muutettiin lisäämällä niihin uutta sisältöä. Peruseriaatteena voidaan pitää, että mikäli tarjouksia annetaan mahdollisuus täydentää, tulee mahdollisuus antaa kaikille hankintaan osallistuville yrityksille. Hankintailmoitukseen liittyvät kysymykset ja niiden vastaukset tulee antaa kaikille kilpailutukseen osallistuville yrityksille.

”Hankintayksikkö ei ole tiedottanut tarjoajille yhdenmukaisesti toimitusehdon muutoksesta.” (MAO:205/10)

Johtopäätökset ja pohdinta

Vuosina 2011–2021 vain neljässätoista turvallisuusorganisaatioiden tekemässä hankinnassa oli markkinaoikeuden päätöksen perusteella toimittu virheellisesti. Lisäksi Kilpailu- ja kuluttajavirasto huomauttanut yhdestä hankinnasta. Näitä virheellisiä hankintoja on ollut noin yksi vuodessa tai 2,5 tuhatta hankintailmoitusta kohti. Tutkimusaineiston perusteella hankintoja koskevan sääntelyn noudattaminen onkin varsin hyvällä tasolla.

Aineisto on kuitenkin valikoitunut, sillä sääntelyn noudattamisen puutteiden lisäksi pitää olla taho, joka valittaa. Vain noin yksi prosentti hankinnoista päätyi sääntelyn valvonnan piiriin. Toimittajilla ei välttämättä ole parempaa osaamista kuin ostajilla, joten virheitä ei aina huomata. Lisäksi vaikka virhe huomattaisiin, valituksen pitää olla toimittajalle valittamisen arvoista.

Sääntely liittyy vain hankintaprosessiin, joten käsillä olevan tutkimuksen tulokset kertovat hankintaprosessin onnistumisesta sääntelyn noudattamisen näkökulmasta. Ne eivät kerro siitä, miten hyvin hankinta vastasi tarvetta tai miten kustannustehokas hankinta oli. Valtionvarainministeriön (2020b) hankintojen onnistumisen tutkimustarve liittyy enemmän jälkimmäiseen näkökulmaan.

Kun tarkastelee koko aineistoa vuodesta 2009 lähtien, voi pienistä määrästä ja vaihtelusta huolimatta havaita sekä valitusten että markkinaoikeuden

päätösten nojalla virheellisen toiminnan vähentyneen. Tähän kehitykseen voi olla useita tekijöitä: osaltaan se voi johtua hankintayksiköiden osaamisen kehittymisestä ja osaltaan myös siitä, että valittajat näkevät haastamisen aiempaa kannattamattomaksi.

Myös markkinaoikeuden päätösten perusteella oikeustila on joiltain osin voinut selkeytyä, esimerkki selkeytymisestä on suomessa vakiintunut direktiiviä laajempi vaatimus vertailukaavojen ilmoittamisesta tarjouspyynnössä (Högnäs & Kortelainen 2019, 19). Eri tekijöiden vaikutukset virheiden vähentymistrendiin eivät käy selville aineistosta, vaan sitä tulisi tutkia esimerkiksi haastattelujen avulla.

Tämän tutkimuksen tulosten mukaan merkittävimmät sääntelyn noudattamista koskevat virheet kohdistuivat tarjousten valintaan ja arviointiin sekä tarjouspyyntöön. Suurin yksittäinen luokka oli tarjouspyynnön mukaisuus. Nämä puolestaan liittyivät hankintaprosessin osaamisen ongelmiin, joissa korostuu päämies-agenttiongelmia: päämies haluaa, että lainsäädäntöä noudatetaan, mutta agentin toiminta johtaa sääntelyn noudattamisen epäonnistumiseen. Tulokset hankinta-agentin osaamisen merkityksestä ovat samanlaisia kuin Hawkinsin ja Muirin (2014) tutkimuksessa. Vastaavan tilanteen ovat tunnistanee myös Schapper ym. (2006): sääntelyn noudattaminen toteutetaan käytännössä hanke- ja projektitasolla.

Hankintaprosessin haasteiden sisältö voidaan kiteyttää kuuteen pääkohtaan: 1) arviointiperusteiden epäselvyys, 2) epäselvä tarjouspyyntö, 3) tarjouspyyntöön tai ilmoituksen liittyvä hankintalain vastainen toiminta, 4) tarjouspyynnön mukaisuus, 5) päätöksen riittämättömät perustelut ja 6) tiedonkulku tarjousten täydentämisessä. On ajateltavissa, että kaikki tekijät voivat liittyä asioihin, jotka olisi pitänyt voida tehdä oikein. Toisin sanoen niille ei ole voitu osoittaa force majeure -tyyppistä syytekijää tai että niiden tapahtuminen olisi johtunut esimerkiksi liian vaikeasta tehtävästä tai puutteellisista tiedoista.

Havaintujen virheiden sisältö vaikuttaa myös tukevan tulkintaa siitä, että ne liittyvät osaamiseen. Aiempi tutkimus (Autioniemi ym. 2021, 103–105) on osoittanut, että julkisen sektorin alueella tärkeiksi osaamisiksi tunnustetaan nimenomaan toiminnan ohjauksen normipohjaan ja julkisiin hankintoihin liittyvä osaaminen sekä poikkisektoriaalinen osaaminen.

Peilattuna osaamisen yksilö- ja organisaationäkökulmiin ei tämän tutkimuksen aineiston perusteella ehkä voida tarkalleen arvioida, kumpaan havaitut haasteet palautuvat. Kuitenkin on ilmeistä, että tiedonkulkuun, dokumentaatioon sekä varsinaiseen päätöksentekoon liittyviin virheisiin liittyy joko asian- tuntuuden puutetta tai vaihtoehtoisesti puutteita yhteistoiminnassa hankinta-organisaation toimijoiden kesken. Osoitetut virheet eivät tunnu edustavan satunnaisia tai ennakoimattomia tapahtumia, vaan pikemminkin ne ovat

epäonnistumisia, joihin olisi voinut olla tai olisi pitänyt olla osaamista tai toimintatapoja virheiden syntymisen estämiseksi.

Organisaatioiden kehittymisen ja julkisen hallinnon luotettavuuden uskotavuuden kannalta tuloksiamme voidaan pitää tärkeinä havaintoina myös kehittämisen kannalta. Oppivan organisaation periaatteiden hengessä yksiköiden tulisi aktiivisesti selvittää havaittujen epäonnistumisten tai haasteiden juurisyyt ja pyrkiä syyllistämisen sijasta kehittämään toimintaa, kehittämään osaamista. On kuitenkin huomattava, ettei tutkimuksen aineisto sinällään ulotu organisaatioiden toimintaan, vaan tutkimuksessa on tarkasteltu ainoastaan tapauksia ja niiden perustelua. On todennäköistä, että korjaustoimenpiteitä onkin tehty. Havaintojemme voi myös ajatella tukevan ajatusta osaamisen kehittämiseen tähtäävien toimenpiteiden tärkeydestä julkisten hankintojen alalla. Ihmisten toimiessa vaativassa ja monimutkaisessa ympäristössä virheitä tapahtuu aina, ja niistä oppimisen tulisi olla osa organisaation eetosta ja dokumentoitua suunnitelmallista toimintaa.

Tutkimuksessa analysoiduista 26 oikeustapauksista, joissa on annettu langettava päätös, käy ilmi, että samantyylliset hankintalainsäädännön tulkintakysymykset ovat toistuneet markkinaoikeuden ratkaisuisa vuodesta toiseen, esimerkiksi mainittakoon ratkaisut MAO 420/09, MAO:205/10 ja MAO:514/16, joissa on kaikissa ollut pohjimmiltaan kysymys tarjoajien tasapuolisesta kohtelusta. Tämä voi tarkoittaa sitä, etteivät kaikki hankintayksiköt tunne hankintalainsäädäntöä toimintansa kannalta riittävästi. Uusien ratkaisujen kertyminen voi toisaalta lisätä hankintayksiköiden tietoa voimassa olevasta oikeustilasta, ja sen tulisi vähentää ainakin kaikkein selkeimpiä virheitä ja turhia seuraamuksia. Edellytyksenä on, että hankintayksikkö riittävästi perehtyy markkinaoikeuden vakiintuneeseen ratkaisukäytäntöön, mikä voi vaatia jonkin verran juridista asiantuntemusta.

Tämä tutkimus luo uutta tietoa hallinnon toiminnan laillisuudesta, jota ei ole juurikaan tutkittu (Paananen, ym. 2020, 2; Paukku & Paukku 2021, 188). Markkinaoikeuden päätöksiä ei ole aikaisemmin käytetty julkisten hankintojen laadullisen tutkimuksen aineistona. Markkinaoikeuden päätökset ovat kuitenkin yksi tehokkaimmista tavoista arvioida, kuinka hyvin julkisissa hankinnoissa noudatetaan hankintojen sääntelyä. Tämä johtuu siitä, että markkinaoikeuden jäsenet arvioivat virkavastuulla sääntöjen noudattamista.

Osa hankintojen sääntelyn noudattamisen puutteista ei varmastikaan näyttydy markkinaoikeuden aineistossa. Kattavamman kuvan saamiseksi tutkimusta voitaisiin laajentaa haastatteluilla ja kyselyillä, joilla voitaisiin syvällisemmin analysoida niitä sääntelyn noudattamisen haasteita, jotka eivät ole päättyneet tässä tutkimuksessa esitetyn sääntelyn valvonnan piiriin.

Lähteitä

- Amann, M., K. Roehrich, J., Eßig, M., Harland, C. (2014). Driving sustainable supply chain management in the public sector: The importance of public procurement in the European Union. *Supply Chain Management: An International Journal*, 19(3), 351–366.
- Arrowsmith, S. (2010). Horizontal policies in public procurement: a taxonomy. *Journal of Public Procurement*. vol. 10 no. 2
- Autionemi, J., Mäntynä, N., Kosonen, J., Partinen, H., & Perna, H-K. (2021). Muuttuva julkinen hallinto ja työelämäkompetenssien suuntaviivat suomalaisessa korkeakoulutuksessa. *Hallinnon tutkimus* 2/2021, 94–110. <https://journal.fi/hallinnontutkimus/article/view/95637> B
- Bordalo F, P (2017) Public procurement award criteria in the EU member states: a comparative study of the discretionary powers of contracting authorities. PhD thesis, University of Nottingham.
- Bosio, E., Djankov, S., Glaeser, E. L., & Shleifer, A. (2020). Public procurement in law and practice (NBER working paper 27188). National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA. <http://www.nber.org/papers/w27188>
- Bourne, L.E., Kole, J.A., & Healy, A.F. (2014). Expertise: defined, described, explained. *Frontiers in Psychology*, 5:186, 1–3. doi: 10.3389/fpsyg.2014.00186
- Brammer, S., Walker, H. (2011). Sustainable procurement in the public sector: an international comparative study. *International Journal of Operations & Production Management*, 31(4), 452–476.
- Dreyfus, H., & Dreyfus, S. E. (2005). Peripheral vision: Expertise in real world contexts. *Organization Studies*, 26(5), 779–792.
- Edler, J., Papadakou, M., Ruhland, S., Hafner, S., Rigby, J., Georghiou, L., Hommen, L., Edquist, C., Rolfstam, M. & Tsipouri, L. (2005). Innovation and Public Procurement. Review of Issues at Stake. EU (No ENTR/03/24), Fraunhofer ISI.
- Ericsson, K. A., Krampe, R. T., & Tesch-Römer, C. (1993). The Role of Deliberate Practice in the Acquisition of Expert Performance. *Psychological Review*, (3), 363–406.
- Euroopan komissio (2017). Commission Recommendation (EU) 2017/1805 of 3 October 2017 on the professionalisation of public procurement – Building an architecture for the professionalisation of public procurement. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32017H1805> , 10.3.2022
- EU (2022). Public procurement, https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement_en, 27.3.2022
- Feltovich, P. J., Prietula, M. J., & Ericsson, K. A. (2018). Studies of expertise from psychological perspectives. Historical foundations and recurrent themes. Teoksessa K. A. Ericsson, R.R. Hoffman, A. Kozbelt, & A.M. Williams (toim.) *Cambridge Handbook of Expertise and Expert Performance*. New York, NY: Cambridge University Press. 2.painos (ss. 59–83)
- Ferwerda, J., Deleanu, I., & Unger, B. (2017). Corruption in public procurement: finding the right indicators. *European Journal on Criminal Policy and Research*, 23(2), 245–267.
- Gelderman, C. J., Ghijzen, P. W. T., Brugman, M. J. (2006). Public procurement and EU tendering directives—explaining non-compliance. *International Journal of Public Sector Management*, 19(7), 702–714.

- Gelderman, K., Ghijsen, P., & Schoonen, J. (2010). Explaining non-compliance with European Union procurement directives: a multidisciplinary perspective. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 48(2), 243–264.
- Glock, C. H., Hochrein, S. (2011). Purchasing Organization and Design: a literature review. *Business Research*, 4(2), 149–191.
- Hakkarainen, T. (2020). Sharing expertise within the MNC. Akateeminen väitöskirja. Aalto-yliopisto.
- Hallituksen esitys eduskunnalle hankintamenettelyä koskevaksi lainsäädännöksi (HE 108/2016 vp)
- Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi julkisista puolustus- ja turvallisuushankinnoista ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 76/2011 vp)
- Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi julkisista hankinnoista annetun lain, vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista annetun lain ja markkinaoikeuslain muuttamisesta (HE 190/2009 vp)
- Hawkins, T. G., Muir, W. A. (2014). An exploration of knowledge-based factors affecting procurement compliance. *Journal of public procurement*, 14(1), 1–32.
- Hawkins, T. G., Yoder, C., & Gravier, M. J. (2016). Federal bid protests: is the tail wagging the dog? *Journal of Public Procurement*.
- Hendry, J. (2002). The principal's other problems: Honest incompetence and the specification of objectives. *Academy of management review*, 27(1), 98–113.
- Hilma, 2022. Hankintailmoitusten lukumäärä Hilmassa nousi hieman vuonna 2020, <https://www.hankintailmoitukset.fi/fi/announcement/tilastot2020> (20.3.2022)
- Hong, P., Kwon, H. B. (2012). Emerging issues of procurement management: a review and prospect. *International Journal of Procurement Management* 4, 5(4), 452–469.
- Huoltovarmuuskeskus (2020). Huoltovarmuuskeskuksen hallituksen selvitys työ- ja elinkeinoministeriölle koskien suojainvälinehankintoja. Haettu 17.7.2020. Saatavissa: <https://cdn.huoltovarmuuskeskus.fi/app/uploads/2020/04/14182815/HVKn-hallituksen-selvitys-TEMlle-koskien-suojainv%C3%A4linehankintoja.pdf>
- Högnäs, E.-R. & Kortelainen, A. (2019), "Hinnan suhteellinen vertailu julkisessa hankinnassa, saatavissa: www.edilex.fi/artikkelit/19627. (katsottu 13. maaliskuuta 2021).
- Håland, E. & Tjora, A. (2006). Between asset and process: developing competence by implementing a learning management system. *Human Relations* 59: 7, 993–1016.
- Ikonen, I. (2021). Suomen turvallisuusorganisaatioiden yhteishankkeet: strategisesta yhteistyöstä onnistuneeseen projektiin ja henkilöstön suoriutumisen arviointiin. Väitöskirja. Maanpuolustuskorkeakoulu. *Julkaisusarja 1: Tutkimuksia nro 41*.
- Järvinen, A., Koivisto, T., & Poikela, E. (2000). Oppiminen työssä ja työyhteisössä. WSOY: Juva.
- Kauppi, K., & Van Raaij, E. M. (2015). Opportunism and honest incompetence—seeking explanations for noncompliance in public procurement. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(3), 953–979.
- Karjalainen, K., & van Raaij, E. M. (2009) Maverick buying as an agency problem: Model and Hypotheses. In 18 th IPSE Conference Supply Management—Towards an Academic (p. 415).
- Kemppainen, E. (2020). Esteettömyys: käyttäjän tiedosta tutkimukseen ja lainsäädäntöön. *Hallinnon Tutkimus*, 39(3), 221–228.
- Lehtinen, E., Vauras, M., & Lerkkanen, M.-K. (2016). Kasvatuspsykologia. PS-kustannus.
- Lindskog, H., Brege, S., Brehmer, P. O. (2010). Corruption in public procurement and private sector purchasing. *Journal of Organisational Transformation & Social Change*, 7(2), 167–188.

- McCue, C., & Prier, E. (2008). Using agency theory to model cooperative public purchasing. *Journal of Public Procurement*.
- Määttä, Kalle – Voutilainen, Tomi: Julkisten hankintojen sääntely. Kauppakamari 2017
- OECD. 2019. Productivity in Public Procurement – A case study of Finland: Measuring the efficiency and effectiveness of public procurement.
- Ohashi, H. (2009). Effects of transparency in procurement practices on government expenditure: A case study of municipal public works. *Review of Industrial Organization*, 34(3), 267–285
- Oikarinen, T., & Pihkala, T. (2010) Monenlaista osaamisen johtamista. Teoksessa T-P Uotila (toim.) Ikkunoita osaamisen johtamisen systemiseen kokonaisuuteen. Vaasan yliopiston julkaisuja: Tutkimuksia 293, liiketaloustiede 106 – Johtaminen ja organisaatiot, 48–73.
- O’Neill, T. A., & Salas, E. (2018). Creating high performance teamwork in organizations. *Human Resource Management Review*, 28(4), 325–331.
- Paananen, M., Rönkkö, J., Zerni, M., & Hay, D. (2021). Determinants of audit report modifications in Finnish municipalities. *Journal of Accounting and Public Policy*, 40(3), 106777.
- Patrucco, A. S., Luzzini, D., & Ronchi, S. (2017). Research perspectives on public procurement: Content analysis of 14 years of publications in the journal of public procurement. *Journal of Public Procurement*.
- Paukku, E., & Paukku, J. (2021). Kuntien lakisääteiset velvoitteet ja niiden laiminlyönnit tilintarkastuskertomusten perusteella. *Hallinnon tutkimus*, 40(3).
- Pekkala, E, Pohjonen, M, Huikko, K – Ukkola, M: Hankintojen kilpailuttaminen ja sopimusehdot. Tietosanoma Oy 2019.
- Saussier, S. and Tirole, J. (2015), “Strengthening the efficiency of public procurement”. *Notes du conseil d’analyse économique*, Vol. 22 No. 3, 1–12.
- Schapper, P., Malta, J., Gilbert D., 2006. An analytical framework for the management and reform of public procurement, *Journal of Public Procurement*, 6(1/2), 1–26.
- Schraw, G. (2006/2009). Knowledge: Structures and processes. Teoksessa P. A. Alexander, & P. H. Winne (toim.) (2006/2009). *Handbook of Educational Psychology* (ss. 245–263). 2. painos. Routledge: New York, USA.
- Sonens, S.C., Lacerenza, C., Marlow, S., & Salas, E. (2018). What makes an expert team? A decade of research. Teoksessa K. A. Ericsson, R. R. Hoffman, A. Kozbelt, & A. M. Williams (toim.) *Cambridge Handbook of Expertise and Expert Performance*. New York, NY: Cambridge University Press. 2.painos (506–531)
- Strand, I., Ramanda, P. and Canton, E. (2013) “Public procurement in Europe – Cost and effectiveness, prepared for the European Commission by PwC, London Economics and Ecorys”, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/0cfa3445-7724-4af5-8c2b-d657cd690c03> (10.3.2022).
- Tátrai, T., & Vörösmarty, G. (2020). Non-Compliance in Public Procurement—Comparative Study under EU Law. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 16(61), 143–161.
- Telles, P., & Ølykke, G. S. (2017), Sustainable Procurement: A Compliance Perspective of EU Public Procurement Law. *European Procurement & Public Private Partnership*. 2017. № 3.
- Toivanen, M., Leppänen A., & Kovalainen, A. (2012). Osaamisen kehittäminen työorganisaatiossa. Jännitteitä ja paradokseja. *Työelämän tutkimus*, 10(1), 3–21. <https://journal.fi/tyoelamantutkimus/article/view/87295>

- Valtioneuvosto. 2019 a. Pääministeri Rinteen hallitusohjelma 2019. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161662/Osallistava_ja_osaava_Suomi_2019_WEB.pdf
- Valtioneuvosto. 2019 b. Pääministeri Marinin hallitusohjelma 2019. <https://valtioneuvosto.fi/marinin-hallitus/hallitusohjelma>
- Valtion hankintastrategia - Hankintatoimen kehittämisen toimenpideohjelma, 2009, Valtionvarainministeriö, 35/2009.
- Valtiovarainministeriö. 2019a. Tuottavuus- ja digitalisaatiopotentiaalianalyysit 2018–2019: Yhteenveto. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2019:67.
- Valtiovarainministeriö. 2019b. Vaikuttavat julkiset hankinnat -toimenpideohjelman asettamis päätös. VM086:00/2019.
- Valtiovarainministeriö. 2020a (JM, korjaa tekstiin). Kansallinen julkisten hankintojen strategia 2020. <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162418>
- Valtiovarainministeriö. 2020b. Suomen julkisten hankintojen tilannekuva. Valtiovarainministeriön julkaisuja – 2020:25
- Valtiovarainministeriö. 2022. <https://tutkihankintoja.fi/>.
- Van Der Veegt, G. S., Bunderson, J. S., & Oosterhof, A. (2006). Expertness diversity and interpersonal helping in teams: Why those who need the most help end up getting the least. *Academy of Management Journal*, 49(5), 877–893.
- World Bank (2020) Doing Business 2020. Washington, DC: World Bank.
- Yukins, C. R. (2010). A versatile prism: Assessing procurement law through the principal-agent model. *Public Contract Law Journal*, 63-86.

Oikeustapaukset

MAO 106/09
MAO:376/09
MAO 420/09
MAO:494/09)
MAO 124/10
MAO:205/10
MAO 24/14
MAO:846/14)
MAO:404/15
MAO:737/15
MAO:514/16

Projektinhallinnan käytänteet puolustusvoimissa

Henri Pitkääkoski ja Ilkka Ikonen

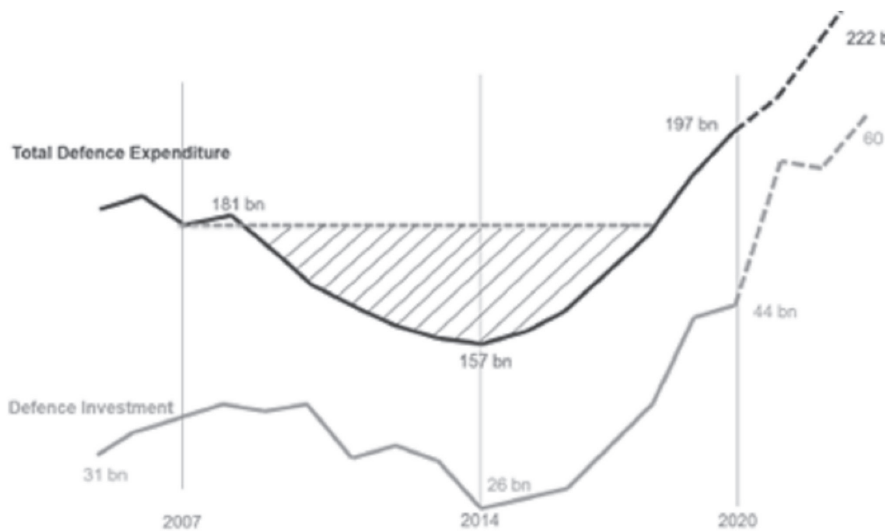
Project Management Practises in the Finnish Defence Forces

The impact of Russia's invasion of Ukraine on defense investment has been dramatic in Europe. Germany spent an additional 100 billion euros on defense in the spring of 2022 and Finland two billion. Increasing defense investment means that there is a need for defense-project related research. In this research, we are focusing how a project management tasks are implemented in accordance with best practices of project management in the Finnish Defense Forces. The empiricism of the study was compiled through a survey targeted at project managers and 57 people responded to the survey. Empirical data were analyzed by using statistical methods such as Kruskal-Wallis and Mann-Whitney tests. Based on the theory, this research developed a model of project management methods that was used to evaluate best practices in project management. Based on this research, the Finnish Defense Forces have been reasonably successful in project management.

Johdanto

Euroopan ja myös Suomen synkkä taloustilanne vuoden 2008 talouskriisin jälkeen aiheutti suuria säästöpaineita puolustusbudjeteissa koko Euroopassa (Ikonen 2020; Utrero-González ym.2019, 7). Venäjän suorittaman Krimin valtaus ja toiminta Ukrainan itäosissa kasvatti turvallisuuspoliittista jännitystä Euroopassa vuodesta 2014 alkaen (Uimonen 2018; Pesu 2020; Åtland 2016)). Vuoden 2014 tapahtumat aloittivat kuitenkin Euroopassa puolustusbudjetien- ja -investointien nousun (EDA 2022; Haesebrouck 2022, 5), joka näkyy selkeästi kuvassa yksi. Samoin kuvassa näkyy, että vuoden 2007 investointitaso saavutettiin uudelleen vasta 2018. Tänä aikana syntyi ”velkaa”, jonka kurominen ottaa oman aikansa.

Helmikuussa 2022 alkanut Venäjän laajamittainen hyökkäys Ukrainan valtaamiseksi nostivat jännitteen uudelle tasolle. Nämä muutokset ovat ajaneet



Kuva 1. Euroopan puolustus- ja puolustusmateriaali investoinnit 2005–2022 (EDA 2022).

Suomen ja Ruotsin muuttamaan, koko puolustuspolitiikkansa perusteet aloittamalla NATO-liittymisprosessin (Tasavallan Presidentin kanslia 2022; Helsingin Sanomat 2022). Venäjän aloittaman hyökkäyksen vaikutukset puolustusinvestointeihin ovat olleet dramaattiset. Saksa kohdensi 100 miljardia euroa puolustukseen (Giegerich & Schreer 2022; SIPRI 2022) ja Suomi kaksi miljardia (Valtioneuvosto 2022). Lähes kaikki Euroopan valtiot ovat reagoineet Venäjän toimintaan korottamalla puolustusinvestointejaan (Fiott 2022, 152).

Lisääntyvät puolustusinvestoinnit merkitsevät sitä, että puolustusmateriaalihankkeisiin ja -projekteihin liittyvällä tutkimuksella on tarvetta. Myös Suomen Puolustusvoimissa hankkeisiin ja projekteihin liittyvä tutkimus on ajankohtaista. Tärkeimmät hankkeet ovat Puolustusvoimien strategiset HX- ja Laivue 2020 -hankkeet. HX-hankkeen tavoitteena on korvata Suomen nykyiset hävittäjät eli Hornetit 2030-luvulle mentäessä (Puolustusministeriö, 2017 a) ja Laivue 2020 -hankkeen tavoitteena on taas korvata merivoimien seitsemän poistuvaa alusta, joiden tilalle hankitaan neljä modernia korvettia (Puolustusministeriö, 2019). Merkittävä osa ilmavoimien ja merivoimien suorituskyvyistä siis uusitaan näiden hankkeiden kautta. Yhteensä näihin hankkeisiin onkin varattu rahaa jopa 11,3 miljardia euroa (Puranen, 2019). Summaa voidaan pitää merkittävänä määränä, sillä jos sitä verrataan esimerkiksi vuoden 2018 puolustusbudjetin materiaalitoteumaan, joka oli 517,1 miljoonaa, vastaa HX-hankkeen ja Laivue 2020 -hankkeen yhteisbudjetti noin 22 vuoden materiaalitoteumaa. Vaikka median mielenkiinto on suuntautunut enemmissä määrin strategisiin

hankkeisiin, on myös muilla käynnissä olevilla projekteilla merkittävä vaikutus Puolustusvoimien suorituskykyjen rakentumiseen.

Puolustusvoimien projekteihin liittyy siis paljon odotuksia ja sitä kautta myös tavoitteita. Projektien tulisi täyttää niille asetetut laatu- ja kokonaistavoitteet, sekä pysyä asetetun budjetin ja aikataulun rajoissa. Jotta kaikki tavoitteet täyttyisivät mahdollisimman hyvin, tulee projekteja hallita tehokkaasti parhaita käytäntöjä noudattaen.

Tämän artikkelin aiheena on selvittää projektinhallinnan parhaiden käytäntöjen toteutuminen Suomen Puolustusvoimissa. Tutkimusaiheeseen pyritään vastaamaan etsimällä vastauksia seuraaviin kysymyksiin:

- 1) Toteutuvatko parhaiden käytäntöjen mukaiset projektinhallinnan tehtävät Puolustusvoimissa ja vaihteleeko toteutuminen tehtävittäin?
- 2) Onko taustamuuttujien välillä eroja projektinhallinnan tehtävien toteutumisessa ja vaikuttavatko taustatekijät tehtävien toteutumiseen?

Artikkelin teoriaosuudessa käsitellään aluksi projektien yleisiä menestystekijöitä alan tutkimukseen ja kirjallisuuteen. Toisessa teorialuvussa muodostetaan projektinhallinnan menestystekijöiden malli perustuen alan kirjallisuuteen ja tutkimukseen. Teoriaosuuden ja mallin luonnin jälkeen esitellään kyselyn tulokset käyttäen hyväksi teoriaosuudessa luotua mallia.

Projektin menestystekijät

Projektien menestyminen (Jugdev & Muller 2005) ja menestymiseen vaikuttavat tekijät ovat kiinnostaneet tutkijoita 1960-luvulta saakka (Cooke-Davies 2002). Aiheesta on tehty lukuisia tutkimuksia. Tutkimukset ovat 1960-luvulta saakka jakautuneet teoreettisiin ja empiirisiin tutkimuksiin. Tutkijat ovat olleet muun muassa kiinnostuneita, miten projektien menestyminen pitäisi määritellä, mitkä tekijät vaikuttavat projektien menestymiseen ja epäonnistumisiin ja miten eri menestystekijät näyttäytyvät projektin elinjakson eri vaiheissa (Cooke-Davies 2002). Menestymistä on määritely erilaisten kriteereiden avulla, jotka ovat päivittyneet vuosikymmenien saatossa. 1960–1980-luvulla projektin menestyminen määriteltiin kolmen kriteerin avulla, joita olivat aika, kustannukset ja laatu. 1980–2000-luvulla kriteereihin lisättiin asiakastytyväisyys, organisaation hyödyt, loppukäyttäjän tyytyväisyys, sidosryhmien hyödyt ja projektihenkilöstön hyödyt. Tämän jälkeen menestymisen kriteereihin on lisätty asiakasorganisaation strategiset tavoitteet ja liiketoiminnan menestyminen (Ika 2009). Projektin menestymiseen liittyvät kriteerit ovat siis lisääntyneet jatkuvasti. Projektin menestymisen arvioimisesta on tullut sitä hankalampaa,

mitä enemmän kriteereitä on (Ika 2009). Menestyminen on myös jaettu kahden eri kategoriaan. On puhuttu projektinhallinnan onnistumisesta ja projektin menestymisestä (Radujkovic & Sjekavica 2017) Projektinhallintaa on pidetty onnistuneena, jos projekti pysyy aikataulussaan, budjetissaan ja täyttää sille asetetut laatuvaatimukset ja projektia taas menestyneenä, jos projektin kokonaistavoitteet täyttyvät (Jugdev & Muller 2005; Pinto & Slevin 1987). Myös projektien menestymiseen vaikuttavat kriittiset menestystekijät vaihtelevat tutkimuksittain ja projekteittain. Ei ole olemassa yhtä universaalia listaa kriittisistä menestystekijöistä, jotka johtavat projektin kuin projektin menestymiseen (Tishler ym. 1996; Clarke 1999; Cooke-Davies 2002; Fortune & White 2006). Menestymiseen vaikuttavat monet tekniset, sosiaaliset ja taloudelliset asiat (Artto ym. 2008, 35). Taulukossa yksi on esitelty projektin ja projektinhallinnan menestystekijöitä koskeva aikaisempi tutkimus.

Projekti on määritetty Puolustusvoimissa, että se on ”tulokseen ja asetettuihin tavoitteisiin pyrkivä, ajallisesti ja resursseiltaan rajattu projektiksi nimetty yksilöity tehtäväkokonaisuus, jonka toteuttamisesta vastaa sitä varten perustettu johtosuhteiltaan ja vastuultaan selkeä määräaikainen organisaatio, jolla on käytössään määritellyt resurssit” (Kosola 2012, 66).

Hankkeella tarkoitetaan Puolustusvoimissa ”Puolustusvoimien kehittämisohjelmassa määritellyn suorituskyvyn luomiseksi muodostettava täsmällisesti määritelty toimintokokonaisuus, jonka tuloksena syntyy järjestelmä tai joukko” (Kosola 2013, 101). Hankkeet tai niiden osat voidaan toteuttaa kuitenkin projekteina (Kosola 2012, 9). Hanke-termin käyttö ei ole vakiintunut Puolustusvoimien ulkopuolella. Hanke voi olla myös synonyymi ”isolle projektille” ja samalla hanke voi olla usean projektin muodostama kokonaisuus.

On olemassa kuitenkin yksi keskeinen tekijä, joka vaikuttaa projektin kuin projektin menestymiseen. Tämä on projektinhallinta ja siihen liittyvät tiedot, taidot, menetelmät, tekniikat ja työkalut (Artto ym. 2008). Erilaiset oppaat (Project management Institute 2017 a), oppikirjat (Dvir ym. 2003) ja ohjeet (Kosola 2012) ovatkin kuvanneet laajasti näitä erilaisia tietoja, taitoja, tekniikoita, menetelmiä ja työkaluja, joita projektinhallinnassa tarvitaan, jotta projekti voi menestyä. Näistä voidaan käyttää nimitystä projektinhallinnan parhaat käytännöt (Kerzner 2017, 73–374). Vaikka parhaiden käytäntöjen noudattaminen ei johda automaattisesti projektin menestymiseen (Lepments 2007) voivat parhaat käytännöt kuitenkin lisätä menestymisen todennäköisyyttä ja parantaa projektityön tehokkuutta (Clarke 1999).

Tutkimuksen ja käytännön kokemuksen pohjalta projektien hallintaan on kehitetty erilaisia standardeja ja ohjeita, jotka pyrkivät yhtenäistämään projektinhallinnassa tunnistetut parhaat käytännöt. Standardien kehittäjinä ovat toimineet mm. yhdysvaltalainen projektinhallintainstituutti PMI (Project

Taulukko 1. Projektien kriittisten menestystekijöiden tutkimus.

Tutkimus	Tutkimusmenetelmä	Konteksti	Lähdemateriaali	Löydökset
Pinto & Slevin (1989)	Kyselytutkimus	Muu kuin Puolustussektori/asevoimat	Projektipäälliköt 585 kpl	Tunnistettu 17 projektin menestystekijää
Tishler ym. (1996)	Tapaustutkimus	Puolustussektori	110 tapausta	Tunnistettu 8 projektin menestystekijää
Belassi & Tukul (1996)	Kirjallisuuskatsaus, Kyselytutkimus	Eri teollisuuden sektorit ml. puolustussektori	Projektipäälliköt 91 kpl	Tunnistettu 6 kriittistä menestystekijää, joiden kriittisyys vaihtelee sektoreittain
Clarke (1999)	Kirjallisuuskatsaus, Kyselytutkimus	Muu kuin Puolustussektori/asevoimat	Projektipäälliköt	Tunnistettu 4 kriittistä projektinhallinnan menestystekijää
Cooke-Davies (2002)	Kyselytutkimus	Muu kuin Muu kuin Puolustussektori/asevoimat	70 kansainvälistä organisaatiota	Tunnistettu 12 kriittistä projektin menestystekijää
Kuan (2005)	Kirjallisuuskatsaus	Muu kuin Puolustussektori/asevoimat	6 artikkelia	Tunnistettu 11 projektin menestystekijää
Fortune & White (2006)	Kirjallisuuskatsaus	Muu kuin Puolustussektori/asevoimat	63 julkaisua, 2 tapausta	Tunnistettu 16 projektin menestystekijää
Kwak & Smith (2009)	Asiakirjatutkimus, Tapaustutkimus	Puolustussektori/asevoimat	Yhdysvaltojen hallinnon raportit, 1 tapaus	Riskienhallinnalla on suuri vaikutus projektien menestymiseen
Mazur, ym. (2014)	Kyselytutkimus	Puolustussektori/asevoimat	Projektihenkilöstö 1582 kpl	Sidosryhmien hallinnalla on suuri merkitys projektien menestymiseen
Rodriguez-Segura ym. (2016)	Kyselytutkimus	Puolustussektori/asevoimat	Projektipäälliköt 28 kpl	Tunnistettu 5 projektin menestystekijää
Ikonen (2020)	Kirjallisuuskatsaus, Tapaustutkimus, Haastattelut	mm. Puolustussektori/asevoimat	Asiakirjat, 53 haastattelua, 38 tapausta	Tunnistettu 14 yleistä puolustusmateriaali- projektien menestystekijää ja 6 kriittistä menestystekijää

Taulukko 2. Projektinhallinnan käytäntöjen tutkimus.

Tutkimus	Mitä on tutkittu?	Tutkimusmenetelmä	Lähdemateriaali	Löydökset
Shenhar ym. (2002)	Projektinhallinnan käytäntöjen suhdetta projektin kontekstiin ja menestymiseen.	Tapaustutkimus/kyselytutkimus	Projektiasiakirjat ja projektipäälliköt	96 projektinhallinnan muuttujaa liittyy merkittävästi projektin menestymiseen ja 76 muuttujaa ovat riippuvaisia projektin kontekstista.
White & Fortune (2002)	Projektin lopputuloksen kannalta merkittävimpiä projektinhallinnan menetelmiä.	Kyselytutkimus	Projektipäälliköt	Tunnistettu projektin menestymisen kannalta keskeisimmät mittarit ja faktorit sekä projektipäälliköiden yleisimmin käyttämiä projektinhallinnan menetelmiä.
Besner & Hobbs (2006)	Projektinhallinnan menetelmien yhteyttä projektin menestymiseen.	Kyselytutkimus	Projektipäälliköt	Tunnistettu keskeisimmät projektinhallinnan tekniikat ja työkalut, joilla on yhteys projektin tehokkuuteen.
Pepke-Shields (2010)	Projektinhallinnan parhaiden käytäntöjen toteutumista tietoa alueittain sekä mitä käytäntöjä käytetään yleisimmin ja onko käytöllä yhteyttä projektin menestymiseen?	Kyselytutkimus	Projektipäälliköt	Tunnistettu projektinhallinnan käytänteet, joilla on yhteys projektin menestymiseen ja miten käytänteitä noudatetaan tietoa alueittain.
Besner & Hobbs (2012)	Käytetäänkö projektinhallinnan tekniikoita ja työkaluja ryhmissä ja vaihtelee käyttö eri projektityyppien välillä?	Kyselytutkimus	Projektipäälliköt	Projektinhallinnan tekniikoita ja työkaluja käytetään ryhmissä, mutta käytön välillä on eroja projektityyppien välillä.
Patanukal ym. (2019)	Mitkä projektinhallinnan menetelmät vaikuttavat projektin menestymiseen missäkin vaiheessa.	Kyselytutkimus	Projektipäälliköt	Tunnistettu 10 projektinhallinnan menetelmää, jotka vaikuttavat projektin menestymiseen.
Tereso (2019)	Mitä projektinhallinnan tekniikkoja ja työkaluja käytetään yleisimmin eri siviilisektorin aloilla?	Kyselytutkimus	Projektipäälliköt	Tunnistettu projektinhallinnan yleisimmin käytetyt menetelmät ja elinjaksovaiheet, joissa niitä käytetään.

Management Institute 2017 b), kansainvälinen projektinhallintayhdistys IMPA, sekä kansainvälinen standardointiorganisaatio ISO. Standardien pohjalta on tehty tutkimusta, jossa on pyritty selvittämään, mitkä ovat yleisimpiä projektinhallinnan käytäntöjä, joita eri organisaatioissa käytetään, ja onko käytännöillä yhteyttä projektien menestymiseen. Taulukossa kaksi on esitetty, projektinhallinnan parhaisiin käytäntöihin liittyvä keskeinen tutkimus.

Projektinhallinnan parhaat käytännöt

Koska aikaisempaa tutkimusta projektinhallinnan parhaista käytännöistä Puolustusvoimien viitekehyksessä ei ollut tehty, oli tutkimuksessa aluksi selvitettävä, mitkä projektinhallinnan standardit, oppaat, ohjeet ja kirjat vaikuttavat Puolustusvoimien projektinhallintaan. Tutkimuksen esikartoitusvaiheen jälkeen päädyttiin viiteen keskeiseen teokseen, jotka sisältävät projektinhallinnan parhaita käytäntöjä ja joilla on epävirallinen tai virallinen vaikutus Puolustusvoimien hanke-/projektinhallintaan. Viisi keskeistä teosta, joiden kautta projektinhallinnan parhaita käytäntöjä päädyttiin tarkastelemaan tässä tutkimuksessa ovat: ISO 21500 -standardi (2011), A Guide to the Project Management Body of Knowledge (PMBOK Guide 6th edition, 2017), Puolustusvoimien projektiohje (2012), Projektiliiketoiminta - projektinhallinnan oppikirja (2008) sekä Puolustusvoimien hankeohje (2017). Näiden teosten käsitteellinen vertailu on toteutettu taulukossa kolme.

Projektinhallinnan parhaat käytännöt ovat projektinhallinnan tietalueiden hallintaan liittyviä keskeisiä projektinhallinnan tehtäviä ja niiden tehokkaiseen suorittamiseen hyvin soveltuvaksi havaittuja menetelmiä. Tehtäviä voidaan käsitellä prosessien kautta tai yleisemmällä tasolla. Tehtävät kertovat siitä, mitä projektinhallinnassa tulisi tehdä, jotta projekti saadaan vietyä tavoitteiden mukaiseen päätökseen. Projektinhallinnan menetelmät, joista voidaan käyttää myös termiä tekniikat ja työkalut, kertovat taas siitä, miten tehtävä tulisi suorittaa. Menetelmä toisin sanoen tarjoaa ratkaisun tehtävän toteuttamiseen.

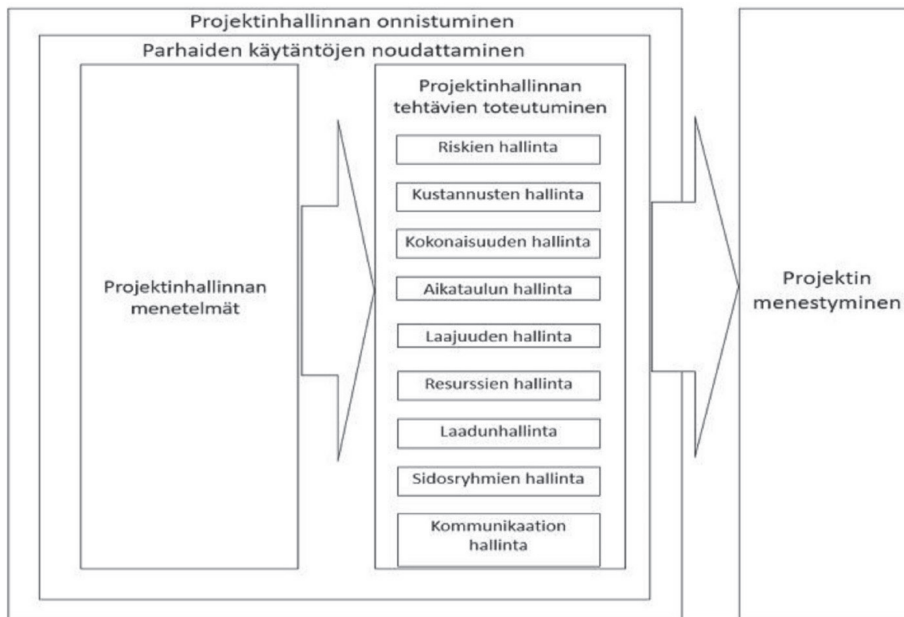
Kuvassa kaksi on esitetty projektinhallinnan menetelmien malli projektin menestymiseksi. Projektin tai hankkeen menestyminen edellyttää projektinhallinnassa onnistumista, joka pitää sisällään alan teorian parhaissa käytännöissä onnistumista. Projektinhallinnan menetelmät voidaan jakaa projektinhallinnan tehtävien toteutumisen yhdeksään luokkaan ja niiden hallintaan, jotka ovat; Riskien hallinta, kustannusten hallinta, kokonaisuuden hallinta, aikataulun hallinta, laajuuden hallinta, resurssien hallinta, laadunhallinta, sidosryhmien hallinta ja kommunikation hallinta.

Taulukko 3. Projektinhallinnan käsitteellinen vertailu.

ISO-21500 (2012)	PMBOK® (2017)	Puolustusvoimien projektiohje, Kosola (2012)	Projektiliiketoiminta-kirja Artto, ym. (2008)	PVLOGOS-PVOHJEK-PE HANKEOHJE (2017)
Kokonaisuuden hallinta	Kokonaisuuden hallinta	Eheyden hallinta, Työn organisointi	Kokonaisuuden hallinta	Kokonaisuus
Laajuuden hallinta	Laajuuden hallinta	Tehtävän hallinta	Laajuuden hallinta	Laajuus
Aikataulun hallinta	Aikataulun hallinta	Ajan hallinta	Aikataulun hallinta	Aikataulun hallinta
Kustannusten hallinta	Kustannusten hallinta	Kustannusten ja resurssien hallinta	Kustannusten hallinta	Kustannukset
Resurssien hallinta	Resurssien hallinta	Henkilöstön hallinta	Resurssien ja henkilöstön hallinta	Resurssit
Viestinnän hallinta	Kommunikaation hallinta	Kommunikointi, Dokumentointi	Kommunikaation hallinta	Viestintä
Riskienhallinta	Riskienhallinta	Riskienhallinta	Riskienhallinta	Riskit
Hankintojen hallinta	Hankintojen hallinta	–	Hankintojen hallinta	Hankinnat
Laadunhallinta	Laadunhallinta	Laadunvarmistus	Laadunhallinta	Laatu
Sidosryhmien hallinta	Sidosryhmien hallinta	–	–	Sidosryhmät

Riskien hallinta

ISO 21500 (2012) -standardi jakaa riskienhallinnan neljään prosessiin, joita ovat riskien tunnistaminen, riskien arviointi, riskien käsittely ja riskien ohjaaminen. Riskien tunnistamisella pyritään määrittelemään tapahtumat, jotka voivat aiheuttaa projektissa riskejä. Tapahtumat riskien toteuduttua voivat olla myönteisiä ja kielteisiä projektin tavoitteiden kannalta. Iso 21500 -standardista poiketen PMBOK (2017) korostaa riskien hallinnan kokonaissuunnittelua ja



Kuva 2. Projektinhallinnan menetelmien malli projektin menestymiseksi.

erilaisia lähestymistapoja riskien analysointiin. PMBOK:n (2017) mukaan projektin menestyminen on suoraan verrannollinen siihen, miten näitä mainittuja riskien hallinnan tehtäviä/toimia toteutetaan.

Arton ym. (2008). mukaan riskit ja niiden hallinta ovat merkittävä osa projektinhallintaa. Projektien ainutkertaisuus ja tulevaisuuden arvaamattomuus johtavat siihen, että projektin suunnittelussa ei voida huomioida kaikkia siihen vaikuttavia tekijöitä. Jotta erilaisiin riskeihin kyetään varautumaan, tulee riskienhallinnan olla johdettua toimintaa. Riskienhallinnalla on pyrittävä tunnistamaan ja arvioimaan projektin riskit. Kun riskit on tunnistettu, tulee niihin vaikuttavat ja niiden karttamiseen tai ottamiseen liittyvät toimenpiteet suunnitella ja toimeenpanna

Puolustusvoimien projektiohjeen mukaan riskienhallinnalla pyritään arvioimaan ja minimoimaan riskejä tai niiden vaikutuksia, jotka ovat merkittäviä projektin lopputuotteen aikaansaamiseksi. Riskienhallinta voidaan jakaa neljään vaiheeseen, joita ovat riskien tunnistaminen, riskien analysointi, riskien toteutumisen ennakointi ja seuranta sekä riskien torjuminen. (Kosola 2012, 44)

Puolustusvoimien hankeohjeen (2017) mukaan riskienhallinnalla pyritään huomattavien negatiivisten tapahtumien järjestelmälliseen määrittelyyn ja varautumiseen. Ohjeen mukaan riskien-hallinta on riskien tunnistamista, arviointia, käsittelyä, ohjausta ja seuranta. Hankeohje ohjeistaa myös, että

riskienhallintaan liittyvät vastuut tulee määritellä. Lisäksi hankesuunnitelmaan tulisi kirjata, missä yhteydessä riskejä käsitellään ja mihin ne kirjataan.

Kustannusten hallinta

ISO 21500 (2012) -standardin mukaan kustannusten hallinta pitää sisällään kustannusten arviointiin, budjetin laatimiseen ja kustannusten ohjaukseen liittyvät prosessit. Standardin mukaan projektin kustannuksia arvioitaessa on tarkoitus laatia likimääräinen arvio kustannuksista, joita kukin projektitehtävä ja koko projekti vaativat. Kustannusten mittayksikköinä voidaan käyttää esimerkiksi työtunteja tai valuuttaa. (ISO 21500 2012, 54)

PMBOK:n mukaan kustannusten hallinta tulisi suunnitella erikseen. Kustannusten hallinnan suunnittelussa tulisi määritellä, miten projektin kustannuksia arvioidaan, budjetoidaan, johdetaan, seurataan ja ohjataan (PMBOK 2017, 235)

Arton ym. (2008 mukaan kustannusten hallinta on toimintoja, jotka liittyvät kustannusten arviointiin, hallintaan ja seurantaan. Toiminnoilla varmistetaan, että projekti toteutetaan kannattavasti ja kustannustehokkaasti. (Arto ym. 2008, 150 ja 172)

Puolustusvoimien projektiohjeessa puhutaan kustannusten ja resurssien hallinnasta. Ohjeen mukaan kustannukset tulee suunnitella yhdessä aikataulutuksen kanssa. Kustannusten hallinnan osalta on tärkeää varojen ja tarpeen käytön ennakointi. Varojen käytön osalta on tärkeää tunnistaa budjettivuodelta toiselle siirtyvät erät (Kosola 2012, 38).

Puolustusvoimien hankeohjeessa (2017) ei käsitellä erikseen kustannusten hallintaa. Hankeohjeessa puhutaan kuitenkin projektin rahoituksesta ja resurssien hallinnasta, johon myös rahoitus lasketaan.

Kokonaisuuden hallinta

ISO 21500 -standardi käsittelee kokonaisuuden hallintaa seitsemän prosessin kautta. Prosesseja ovat: projektin asettamisasiakirjan laatiminen, projektisuunnitelman laatiminen, projektityön johtaminen, projektityön ohjaaminen, muutostenhallinta, projektivaiheen tai projektin lopettaminen ja opittujen asioiden kokoaminen. (ISO 21500 2012, 26)

PMBOK käsittelee kokonaisuuden hallintaa myös seitsemän prosessin kautta. ISO 21500 -standardin ja PMBOK:n prosessit eroavat kuitenkin hieman toisistaan. PMBOK:sta puuttuu prosessi ”opittujen asioiden kokoaminen”.

Tilalla on prosessi nimeltään ”projektin osaamisen hallinta”. PMBOK:ssa tässä prosessissa korostuu aikaisemman osaamisen hyödyntäminen ja projektiosaamisen hallittu kehittäminen. Prosessin tavoitteena on organisaation osaamisen kehittäminen. Toinen pieni eroavaisuus on se, että PMBOK:n yksi prosesseista on nimeltään ”projektin hallintasuunnitelman laatiminen”, kun taas vastaavasta prosessista käytetään ISO 21500 -standardissa nimeä ”projektisuunnitelman laatiminen” (PMBOK 2017,36 ja 70)

Artto, ym. (2008). mainitsevat keskeisiksi kokonaisuuden hallinnan toiminoiksi projektikuvauksen, projektiesityksen, projektisuunnitelman, muutosten hallinnan ja raportoinnin. Puolustusvoimien projektiohjeessa käytetään, aikaisemmin mainituista teoksista poiketen, kokonaisuuden hallinnasta nimeä eheyden hallinta. Ohje painottaa Arton ym. (2008). tapaan suunnitelmien tulosten jäädyttämistä, jäädyttämiseen liittyvien perustasojen vahvistamista sekä perustasojen muutoksiin liittyvää muutosten hallintaa ja tiedottamista Siinä, missä aikaisemmat teokset ovat puhuneet kokonaisuuden tai eheyden hallinnasta, ei Puolustusvoimien hankeohjeessa (2017) puhuta kummastakaan käsitteestä. Hankeohjeesta voidaan kuitenkin löytää samoja keskeisiä projektinhallinnan toimintoja, joita aikaisemmissä lähteissä on mainittu.

Aikataulunhallinta

Iso 21500 -standardin (2012) mukaan aikataulun hallintaan kuuluvat seuraavat prosessit: projektitehtävien järjestyksen määrittely, projektitehtävien keston arviointi, aikataulun laatiminen ja aikataulun ohjaaminen. PMBOK:n (2017) mukaan projektin aikataulutus mahdollistaa yksityiskohtaisen suunnitelman, joka kuvaa miten ja milloin projekti valmistuu tuotteineen, palveluineen ja saavuttaa projektille asetut tavoitteet. Aikataulutus tarjoaa myös työvälineen kommunikaation hallinnalle, sidosryhmien odotusten hallintaan ja perusteet tulosraportoinnille. Artto ym. (2008) eivät käsittele aikataulun hallintaa omana kokonaisuutenaan, vaan osana aikataulun ja resurssien hallinnataa. Puolustusvoimien projektiohje ei tunnista käsitettä aikataulun hallinta, vaan ohjeessa puhutaan Arton ym. tavoin ajan hallinnasta. Projektiohjeen mukaan ajan hallinta käsittää tehtävän suoritusaikojen määrittämisen, aikataulun laadinnan ja tehtävien seurannan (Kosola 2012, 31). Puolustusvoimien hankeohjeessa (2017) ei erikseen käsitellä aikataulun tai ajan hallintaa.

Laajuuden hallinta

ISO 21500 -standardin (2012) mukaan laajuuden hallinta jaetaan neljään prosessiin, joita ovat laajuuden määrittely, työn ositusrakenteen laatiminen, tehtävien määrittely ja laajuuden ohjaus. Laajuuden määrittelyllä pyritään selkeyttämään projektin laajuutta, tavoitteita, tuotoksia, vaatimuksia ja rajoitteita (ISO 21500 2012, 42–44). PMBOK:ssa laajuuden hallinta jaetaan viiteen prosessiin (laajuuden hallinnan suunnittelu, vaatimusten keruu, laajuuden määrittely, työn osittaminen ja laajuuden valvonta), joiden päämääränä on varmistaa, että projektissa huomioidaan kaikki tarvittava työ, joka on tehtävä, jotta projekti saadaan suoritettua onnistuneesti (PMBOK, 2017, 129–132]. Arton ym. (2008) mukaan projektin laajuuden hallinnalla varmistetaan, että projektin tuote täyttää vaatimukset, jotka sille on asetettu ja että työ toteutetaan tehokkaasti (Arto ym. 2008, 110–116). Puolustusvoimien projektiohje korostaa aikaisemmin mainittujen teosten mukaisesti myös työn osittamista. Ohjeen mukaan laajat projektit on syytä jakaa pienempiin osakokonaisuuksiin, jotka ovat helpommin hallittavissa (Kosola 2012, 28]. Puolustusvoimien hankeohjeessa laajuuden hallintaa ei erikseen mainita.

Resurssien hallinta

ISO 21500-standardin (2012) mukaan resurssien hallintaan kuuluvat seuraavat prosessit: projektiryhmän perustaminen, resurssien arviointi, projektiorganisaation asettaminen, projektiryhmän kehittäminen, resurssien ohjaus ja projektiryhmän ohjaus. (ISO 21500, 2012, 44–48)

PMBOK:n (2012) mukaan projektin resurssien hallinta sisältää resurssien suunnittelun, arvioinnin, hankinnat sekä projektiryhmän osaamisen kehittämisen, projektiryhmän johtamisen ja resurssien ohjauksen. Arton ym. (2008) mukaan resurssien hallinnalla varmistetaan resurssien saatavuus oikeaan aikaan sekä resurssien riittävyys ja tehokas käyttö projektin aikana. Resurssien hallintaa kirjassa käsittelevät resurssien suunnittelun, seurannan ja ohjauksen kautta.

Puolustusvoimien projektiohjeen mukaan projektin resursseja budjetin lisäksi ovat muun muassa henkilöstön työ ja osaaminen, tilat, materiaali, palvelut ja työvälineet. Projektiohjeen mukaan resurssien hallinnan osalta on tärkeä varmistaa, että tarpeelliseksi arvioidut resurssit ovat käytössä oikeaan aikaan ja niiden määrä ja laatu vastaavat tarvetta. (Kosola, 2012, 38).

Puolustusvoimien hankeohjeen (2017) mukaan resurssien hallintaan kuuluvat rahoituksen ja henkilöstöresurssien suunnittelu mukaan lukien periaatteet

resurssien seurannasta. . Hankeohjeesta on kuitenkin tunnistettavissa samoja resurssien hallintaan liittyviä tehtäviä, joita muissakin teoksissa tuotiin ilmi. Hankeohjeessa ohjeistaan myös, että henkilöstölle olisi järjestettävä koulutusta tarpeen mukaan

Laadunhallinta

ISO 21500 -standardi (2012) jakaa laadunhallinnan kolmeen prosessiin, joita ovat laadun suunnittelu, laadunvarmistaminen ja laadunvalvonta. (ISO 21500, 2012, 58 ja 60). PMBOK (2012) käsittelee laadunhallintaa myös kolmen prosessin kautta, joita ovat laadun suunnittelu, laadunhallinta ja laadunvalvonta (PMBOK, 2017, 271]. Prosessit ja niiden tavoitteet ovat pitkälti yhtenevät ISO 21500 -standardin kanssa. PMBOK:ssa korostetaan ISO-standardista poiketen, että kaikki laadunhallinnan mittaustavat ja tekniikat eivät sovellu jokaiseen projektiin, vaan ne vaihtelevat projektityypeittäin (PMBOK 2017, 29).

Artto, ym. (2008) mukaan laadunhallinnalla varmistetaan, että projekti täyttää sille asetetut vaatimukset (Artto ym. 2008, 225) Laadunhallinnan onnistumisen kannalta on myös keskeistä, että projektista tai projektinhallinnasta saadut kokemukset voidaan hyödyntää seuraavissa projekteissa. (Artto ym., 2008, 230–231)

Puolustusvoimien projektiohjeessa laadunhallinnasta puhuttaessa käytetään käsitettä laadunvarmistus. Projektiohjeen mukaan projektin suunnitteluvaiheessa projektille ja sen tuotteen asetetaan laatutavoitteet. Tavoitteet tule määritellä siten, että niiden toteutumista voidaan mitata (Kosola 2012, 40)

Puolustusvoimien hankeohjeen mukaan laadun suunnittelussa määritetään, mitä laatuvaatimuksia ja standardeja hankkeessa sovelletaan ja miten soveltaminen tapahtuu. Laadunhallinnan osalta keskeisiä ovat kokoukset, katselmoinnit ja auditoinnit (PVLOGOS 2017, 14–15)

Sidosryhmien hallinta

ISO 21500 -standardin (2012) mukaan sidosryhmien hallinta sisältää kaksi prosessia. Prosessit ovat sidosryhmien tunnistaminen ja sidosryhmien ohjaus. (ISO 21500 2012, 26). PMBOK:n mukaan sidosryhmien hallinta sisältää poiketen ISO 21500 -standardista neljä prosessia. Prosesseista ensimmäinen on ainoastaan sama kuin ISO-standardissa. Muut prosessit ovat: sidosryhmien sitouttamisen suunnittelu, sitoutumisen hallinta ja sitoutumisen seuranta (PMBOK 2017, 503). Arton ym. kirjassa sidosryhmien hallinnasta puhutaan

sidosryhmäsuhteiden johtamisena. Arton ym. mukaan tärkeintä sidosryhmäsuhteiden johtamisessa on sidosryhmien odotusten ja tarpeiden tunnistaminen, sillä usein odotusten ja tarpeiden täyttymisellä on yhteys projektin lopputulokseen ja jopa suoraan projektin menestymiseen. (Arto ym. 2008, 46–47). Puolustusvoimien projektiohjeessa sidosryhmien hallintaa käsitellään osana projektin valmisteluprosessia (Kosola 2012, 48–49]. Ohjeesta on kuitenkin tunnistettavissa samoja sidosryhmien hallintaan liittyviä tehtäviä, joita ISO-standardi, PMBOK (2017) ja Arto ym. (2008) nostivat esille. Myös puolustusvoimien hankeohjeen mukaan sidosryhmien hallinnassa keskeistä on sidosryhmien tunnistaminen. Sidosryhmien tunnistamisessa olisi pyrittävä määrittämään ne henkilöt, ryhmät tai organisaatiot, joihin hanke vaikuttaa tai jotka hankkeeseen vaikuttavat. Lisäksi olisi pyrittävä tunnistamaan kuinka eri sidosryhmät hankkeeseen vaikuttavat.

Kommunikaation hallinta

ISO 21500 -standardissa puhutaan viestinnän hallinnasta kommunikaation hallinnan sijaan. Standardin mukaa viestinnän hallintaan kuuluvat seuraavat prosessit: viestinnän suunnittelu, tiedon välittäminen ja viestinnän ohjaus (ISO 21500, 2012 64–66). PMBOK:n prosessit sekä niihin sisältyvät toiminnot ja tavoitteet eivät merkittävästi eroa ISO-standardista (PMBOK 2017, 359). Arto ym. (2008) eivät puhu kokonaisuutena kommunikaation hallinnasta, vaan he ovat kommunikaation hallinnan viestintään ja tiedonhallintaan. Viestinnällä tarkoitetaan tiedon siirtoa ja vuorovaikutusta projektin eri osapuolien ja sidosryhmien kesken (Arto ym. 2008 232)

Puolustusvoimien projektiohjeen (2012) mukaan projektin kommunikaation hallinnan tarkoituksena on varmistaa projektin tiedonkulun virheettömyys, viihteettömyys ja kattavuus. Tämä mahdollistetaan luomalla yhteydet eri toimijoiden välille ja määrittelemällä projektin tietovirrat. (Kosola 2012, 42) Puolustusvoimien hankeohje (2017) korostaa kommunikaation osalta dokumentaation hallintaa ja viestintää. Ohjeen mukaan dokumentaation hallinnan osalta tulisi hankesuunnitelmassa kuvata, miten hankkeen dokumentaatiota käsitellään, missä dokumentaatio säilytetään, miten versionhallinta on toteutettu ja kuka dokumentaation hyväksyy.

Lähdeaineisto ja käytetyt metodit

Cavana (ym., 2000) mukaan tutkimuksella voidaan pyrkiä vastaamaan kahteen ongelmaan, jotka ovat 1) Jonkun spesifisen ongelman ratkaiseminen tai 2) tietämyksen luominen ja lisääminen. Yleisesti nämä kaksi lähestymistapaa voidaan nimetä myös soveltavaksi tutkimukseksi ja perustutkimukseksi. Tieteellisessä kirjallisuudessa ei ole yksimielisyyttä siitä, miten tutkimus tulisi määritellä (Collis & Hussey 2014) Tämä johtuu siitä, että tutkimus voi tarkoittaa eri asioita eri tieteenaloilla. Voidaan kuitenkin sanoa, että, että tutkimus on systemaattinen prosessi tietämyksen lisäämiseksi (Collis & Hussey 2014) ja jonka tavoitteena on vastata ennalta esitettyihin tutkimuskysymyksiin, joka lisää uutta tietoa (Saunders ym. 2019).

Tämän tutkimuksen lähdeaineisto kerättiin sähköisellä internet-pohjaisella kyselyllä. Kyselyyn vastasi 57 henkilöä, jotka edustivat Puolustusvoimien hanke- ja projektipäälliköitä. Kyselyn ensimmäisen osa-alueen kysymykset käsitelivät vastaajien taustatietoja ja toisen osa-alueen kysymykset projektinhallinnan parhaiden käytäntöjen mukaisia keskeisiä projektinhallinnan tehtäviä. Kysymykset oli muodostettu tutkimuksen teoriaa koskevan kirjallisuuden pohjalta. Kysely muodostui erilaisista kysymyksistä ja väittämistä (myöh. muuttujat). Ensimmäinen kyselyosio sisälsi kuusi kysymystä ja toinen osio 36 väittämää. Väittämät oli sidottu yhdeksään projektinhallinnan tietoalueeseen. Jokaiseen tietoalueeseen liittyi vähintään kolme väittämää. Väittämien vastausvaihtoehdot oli laadittu Likertin viisiportaiselle asteikolle.

Taustamuuttujilla oli tässä työssä kaksi tehtävää. Ensimmäinen tehtävä oli yleisen tiedon tuottaminen ja toinen tehtävä oli selittävä tehtävä. Toisin sanoen taustamuuttujilla pyrittiin selittämään joitakin muutoksia varsinaisissa tutkimusmuuttujissa, jotka tässä tutkimuksessa muodostuivat kyselyn toisesta osiosta.

Tiedon analysointi jaettiin tutkimuksessa kahteen vaiheeseen. Ensimmäinen vaihe oli kerätyn aineiston tarkastelu ja tiivistäminen ja toinen vaihe oli varsinainen tiedon analysointi. Ensimmäisessä vaiheessa tarkasteltiin muuttujien (vastausten) jakaumia ja tunnuslukuja. Aineiston alkutarkastelun jälkeen päätettiin vastauksista hylätä neljän henkilön vastaukset, koska he eivät kuuluneet kyselyn kohderyhmään. Jakaumien tarkastelu osoitti, että kyselyn ensimmäisen osa-alueen vastaukset (taustamuuttujat) eivät olleet jakautuneet tasaisesti. Näin ollen taustamuuttujien osalta päädyttiin osaltaan uudelleen luokitteluun, jolla jakaumia saatiin tasaisimmiksi, mikä samalla paransi tulosten luotettavuutta. Kyselyn toisen osa alueen jakaumien tarkastelu osoitti, että jakaumat olivat pääosin negatiivisia ja huipukkaita. Tämä on kuitenkin tyypillistä Likertin asteikolla mitatuille muuttujille. Toisen osa-alueen hajontojen tarkastelu osoitti, että vastaukset perustuvat todennäköisesti vastaajien aitoon kokemukseen, eikä

yksittäisiä hajavastuksia voitu todeta poikkeamiksi. Näin ollen yhtään hajavastusta ei seulottu pois.

Kerätyn aineiston tarkastelun jälkeen siirryttiin aineiston tiivistämiseen. Tiivistäminen tehtiin muodostamalla yhdeksän summamuuttujaa kyselyn toisen osa-alueen 36 muuttujasta. Summamuuttujien muodostaminen perustui teoriaan. Summamuuttujat mahdollistivat tilastollisten menetelmien tarkoituksen mukaisen käytön ja muodostivat analysoitavan tiedon perustan. Summamuuttujien reliabiliteetti todennettiin Cronbachin alfa -kertoimella, joka mittaa, miten hyvin laaditun mittarin avulla saadut tulokset mittaavat haluttua asiaa. Summamuuttujien Cronbachin alfa -kertoimien arvot olivat kaikki hyväksyttäviä (Taber 2017). Näin ollen kaikki muuttujat laskettiin summamuuttujiin mukaan. Summamuuttujien jakautuneisuuden normaalius testattiin Shapiro-Wilkin ja Lillieforsin testeillä. Testit osoittivat, että jakaumat eivät olleet normaalisti jakautuneita. Näin ollen aineiston koko, kyselyn vastausasteikot ja tarkastelun tulokset ohjasivat käyttämään epäparametrisia tilastollisia menetelmiä.

Ensimmäisen alatutkimuskysymyksen ”Toteutuvatko parhaiden käytäntöjen mukaiset projektinhallinnan tehtävät Puolustusvoimissa ja vaihteleeko toteutuminen tehtävittäin?” selvittämiseen valittiin menetelmäksi aritmeettisen keskiarvon ja mediaanin määrittäminen. Tässä tutkimuksessa keskiarvo laskettiin jokaiselle kyselyn osa-alueen kaksi väittämälle. Vastausten havainnot (53 kpl) laskettiin yhteen, jonka jälkeen summa jaettiin havaintojen lukumäärällä (53). Samalla logiikalla määriteltiin myös summamuuttujien keskiarvot. Tämä oli mahdollista, koska vastauslomakkeessa käytetylle Likertin asteikolle oli määritely myös järjestysluvut. Koska kyselyn asteikkona käytettiin Likertin asteikkoa, päätettiin yksittäisille väittämille määrittää myös mediaani.

Toisen tutkimuskysymyksen ”Onko taustamuuttujien välillä eroja projektinhallinnan tehtävien toteutumisessa ja vaikuttavatko taustatekijät tehtävien toteutumiseen?” selvittämiseen valittiin menetelmiksi Kruskal-Wallis ja Mann-Whitney-testit sekä Spearmanin järjestyskorrelaatiokerroin. KW-testillä vertailtiin summamuuttujien järjestyslukujen keskiarvoja taustamuuttujaryhmissä. Koska tutkimuksessa haluttiin lisäksi selvittää mahdollisia tilastollisia eroja yksittäisten ryhmien välillä, jatkettiin analysointia KW-testitulosten jälkeen Mann-Whitney U-testillä. KW-testin analysoinnin jatkaminen U-testillä on mahdollista, jos U-testin tuloksiin lasketaan mukaan Bonferronin korjaus, jolla vältetään tyyppin I-virhe [viite 10]. Näin toimittiin myös tässä tutkimuksessa. Koska tutkimuskysymyksen kaksi osalta tutkimuksessa haluttiin myös selvittää, onko taustamuuttujien osalta hankkeiden kokonaisbudjetin kasvamisella, hanke- ja projektipäälliköiden päällikkyyssäämien lisääntymisellä ja päällikkyyssuosikokemuksen lisääntymisellä yhteyttä siihen, miten

projektinhallinnan tehtävät toteutuvat, valittiin analyysimenetelmäksi lisäksi Spearmanin järjestyskorrelaatiokerroin. Tämä on tavallinen menetelmä tutkia muuttujien välisiä yhteyksiä (Nummenmaa 2004, 271). Menetelmä sopii muuttujille, jotka ovat järjestysasteikollisia, mutta joiden järjestyksen suhdetta ei täysin tunneta (Nummenmaa 2004, 271). Menetelmä sopi siis tähän tutkimukseen, koska myös taustamuuttujille oli määritetty järjestyksarvot. Kyselyn osa-alueiden yksi ja kaksi aineistolle laskettiin myös summa- prosenttifrekvenssit.

Taulukossa neljä on esitetty kyselyyn vastaajien perustiedot ja taulukossa viisi vastaajien kokemus sekä heidän projektiansa ja hankkeidensa laajuus.

Taulukko 4. Kyselyyn vastaajat henkilöstöryhmittäin, tulosityksiköittäin ja tehtävittäin.

Henkilöstöryhmä	n	%
Upseeri	27	50,9 %
Erikoisupseeri	14	26,4 %
Siviili	12	22,6 %
Työskentelypaikka / Tulosityksikkö	n	%
Maavoimat	19	35,8 %
Puolustusvoimien logistiikkalaitos	17	32,1 %
Pääesikunta	7	13,2 %
Ilmavoimat	5	9,4 %
Merivoimat	5	9,4 %
Nykyinen tehtävä	n	%
Hankepäällikkö	31	58,5 %
Materiaaliprojektipäällikkö	15	28,3 %
Käyttöönottoprojektipäällikkö	7	13,2 %

Taulukko 5. Kyselyyn vastaajien kokemus ja projektien sekä hankkeiden laajuus.

Hankkeen kokonaisbudjetti, jossa henkilö työskentelee	n	%
0–20 miljoonaa euroa	11	20,8 %
21–50 miljoonaa euroa	13	24,5 %
51–100 miljoonaa euroa	13	24,5 %
yli 100 miljoonaa euroa	16	30,2 %
Hanke-/projektipäällikkyyismäärä	n	%
Max 1	22	41,5 %
2–5	21	39,6 %
6 tai yli	10	18,9 %
Vuosikokemus hanke-/projektipäällikkyydestä	n	%
0–2 vuotta	19	35,8 %
3–6 vuotta	14	26,4 %
yli kuusi vuotta	20	37,7 %

Tutkimuksen Tulokset

Projektinhallinnan tehtävien toteutuminen Puolustusvoimissa

Alla olevasta taulukosta kuusi nähdään, miten parhaiden käytäntöjen mukaiset keskeisimmät projektinhallinnan tehtävät toteutuvat tietoaueittain. Taulukossa tietoaueet on esitetty summamuuttujien keskiarvojen mukaisessa järjestyksessä, siten että suurimman keskiarvon saanut tietoaue on taulukon ylimpänä ja vastaavasti pienimmän keskiarvon saanut alimpana. Mitä suurempi summamuuttujan keskiarvo on, sitä enemmän vastaajat olivat samaa mieltä tehtävien toteutumisesta. Summamuuttujat tässä tutkimuksessa ovat (sarake yksi taulukossa kuusi) riskienhallinta, kustannustenhallinta, kokonaisuuden hallinta, aikataulun hallinta, laajuuden hallinta, resurssien hallinta, laadunhallinta, sidosryhmien hallinta ja kommunikaation hallinta. Muuttujat on esitetty taulukon kuusi sarakkeessa kaksi. Seuraavaksi analysoimme tuloksia tietoaueittain.

Riskienhallinta

Parhaiten vastaajat kokivat suoriutuneensa projektinhallinnan tehtävistä, jotka liittyvät riskien- ja kustannustenhallintaan. Riskienhallintaan liittyvien tehtävien osalta vastaajat olivat eniten sitä mieltä siitä, että heidän hankkeissaan ja projekteissaan on kyetty tunnistamaan riskejä. Enemmän hajontaa tehtävien toteutumisessa oli riskien analysoinnissa, riskeihin varautumisessa sekä riskien seurannassa. Tämä osoittaa, että vaikka hankkeissa ja projekteissa kyetään kaiken kaikkiaan tunnistamaan riskejä hyvin, on joissain samoissa hankkeissa tai projekteissa puutteita riskien analysoinnissa, riskeihin varautumisessa ja riskien seurannassa. Näillä kolmella tehtävällä on kuitenkin keskeinen merkitys riskienhallintaan. Jos riskien analysointi jää tunnistamisen jälkeen puutteelliseksi, on riskien merkitystä projektille vaikea ymmärtää ja sitä kautta myös varautuminen tulee haasteelliseksi. Riskien seuraamisella taas pyritään arvioimaan, ovatko tunnistetut riskit toteutumassa. Jos varautumisessa, analysoinnissa tai seurannassa on puutteita, voivat riskit toteutuessaan johtaa koko projektin osalta ennakoimattomiin aikataulumuutoksiin, jotka voivat taas pahimmillaan johtaa koko projektin viivästymiseen ja perinteisillä mittareilla mitattuna projektinhallinnan epäonnistumiseen. Kokonaisuutta ajatellen riskienhallinnan tehtävät toteutuvat kuitenkin Puolustusvoimissa hyvin.

Taulukko 6. Keskeisimpien projektinhallinnan tehtävien toteutuminen.

Tietoa-alue (summa- muuttuja)	Projektinhallinnan keskeiset tehtävät (muuttujat)	ka.	ka. (summa- muut.)	s	α
RISKH	riskejä on tunnistettu	4,7	4,4	0,76	0,90
	riskejä on analysoitu	4,4			
	riskeihin on varauduttu	4,3			
	riskejä on seurattu	4,4			
KUSTH	kustannusarvio hankkeesta/projektista on laadittu	4,7	4,4	0,62	0,64
	hankkeen/projektin budjetti on sidottu työvaiheisiin/tehtäviin	4,0			
	budjetin toteutumista on seurattu	4,5			
KOKH	hanke-/projektisuunnitelma on laadittu	4,8	4,2	0,75	0,88
	hanke-/projektisuunnitelma on pidetty ajan tasalla	4,2			
	hanketta/projektia on johdettu hanke-/projektisuunnitelman mukaisesti	4,3			
	hankkeen/projektin edistymistä on seurattu	4,6			
	opituista asioista (Lessons Learned) on ylläpidetty rekisteriä	3,4			
	muutosrekisteriä on ylläpidetty	3,8			
	ratkaisuoikeudet hankkeen/projektin muutoksiin on määritelty	4,3			
AIKH	hankkeessa/projektissa suoritettaville tehtäville on määritelty looginen järjestys	4,1	4,1	0,75	0,84
	hankkeessa/projektissa suoritettavien tehtävien kestoa on arvioitu	4,0			
	hankkeessa/projektissa suoritettavat tehtävät on aikataulutettu määräraikoineen	3,9			
	hankkeen/projektin aikataulussa pysymistä on seurattu	4,3			
LAAJH	hankkeelle/projektille on määritelty selkeä tavoite	4,7	4,1	0,74	0,76
	hierarkkinen ositusmalli työstä on laadittu	3,5			
	tehtävälista, jossa on määritelty kaikki hankkeen/projektin tehtävät, on laadittu	3,7			
	hankkeen/projektin tavoitteiden täyttymistä on seurattu	4,5			
RESH	kaikille hankkeessa/projektissa suoritettaville tehtäville on määritelty tarvittavat henkilöresurssit	3,4	3,9	0,75	0,79
	hankkeeseen/projektiin osallistuvien henkilöiden vastuut/roolit on määritelty	4,3			
	hanke-/projektiryhmän yhteistoimintaa on kehitetty	4,2			
	on varmistettu, että hankkeessa/projektissa suoritettavien tehtävien toteuttamiseen tarvittavat resurssit ovat käytettävissä	3,6			
	hanke-/projektiryhmälle on annettu palautetta	4,1			
LAADH	laatuvaatimukset/-standardit, joita hankkeessa/projektissa sovelletaan, on määritelty	3,9	3,9	0,99	0,87
	laatuvaatimusten-/standardien noudattaminen on varmistettu	3,7			
	on valvottu, että hankkeen/projektin tuotosten laatu vastaa niille asetettuja vaatimuksia	4,0			
SIDH	sidosryhmien odotukset/vaatimukset hankkeelta/projektilta on huomioitu	4,2	3,8	0,80	0,78
	sidosryhmien vaikutuksia hankkeeseen/projektiin on analysoitu	3,7			
	sidosryhmien sitoutumista hankkeeseen/projektiin on seurattu	3,6			
KOMH	sidosryhmien informaatio-/viestintätarpeet on määritelty	3,4	3,5	0,98	0,80
	tarvittava tieto/informaatio on kaikkien siihen oikeutettujen saatavilla	4,1			
	viestinnän vaikutuksia on seurattu	3,1			

Kustannusten hallinta

Kustannusten hallinnan osalta vastaajat olivat eniten samaa mieltä siitä, että hankkeiden ja projektien kustannuksia on kyetty arvioimaan. Eniten hajontaa oli taas siinä, miten laadittu budjetti on saatu sidottua projektin työvaiheisiin/tehtäviin. Budjetin sitominen työvaiheisiin/tehtäviin helpottaa kustannusten laskentaa ja seurantaa, koska tällöin kustannusten todellinen tilanne on paremmin selvillä. Jos budjettia taas ei sidota työvaiheisiin/tehtäviin, hankaloittaa se kustannusten laskentaa, millä voi olla vaikutuksia myös kustannusten todenmukaiseen seurantaan sekä resurssien ja aikataulun hallintaan. Voidaankin siis todeta, että projektinhallinnassa on epäonnistuttu, jos projektin kokonaisbudjetti ylittyy sen vuoksi, että budjettia ei ole sidottu projektin työvaiheisiin/tehtäviin.

Kokonaisuuden hallinta

Kolmanneksi parhaiten projektinhallinnan tehtävät toteutuivat kokonaisuuden hallinnassa. Vastaajat olivat eniten samaa mieltä siitä, että hanke- ja projekti-suunnitelmat on laadittu, mutta kääntöpuolena tässä on, että vastaajat eivät olleet yhtä samanmielisiä siitä, että laadittuja suunnitelmia olisi ylläpidetty. Pelkkä suunnitelma ei riitä, vaan suunnitelman ylläpitäminen on vähintään yhtä tärkeässä asemassa kokonaisuuden hallintaa ajatellen. Esimerkiksi, Puolustusvoimien hankeohje (2012) toteaa erikseen, että hankekokouksissa olisi käsiteltävä tarvittavia muutoksia, joita suunnitelmaan on tehtävä. Suunnitelmiin tulee käytännössä aina muutoksia, jolloin vastaukset viestivät siitä, että tapahtuneita muutoksia ei ole päivitetty suunnitelmiin.

Kokonaisuuden hallinnan osalta hälyttävien havainto on se, että noin puolet vastaajista ei ollut samaa mieltä siitä, että hankkeissa/projekteissa olisi ylläpidetty opituista asioista (lessons learned) rekisteriä.

Aikataulun hallinta

Seuraavaksi parhaiten projektinhallinnan tehtävät toteutuivat aikataulun hallinnassa. Aikataulun hallinta on kriittinen tietoa-alue projektinhallinnan onnistumista ajatellen. Teorian mukaan perinteisesti projektinhallinta nähdään onnistuneena silloin, kun projekti valmistuu aikataulussa (Atkinson 1999, 338; Westerveld 2003, 412; Cserhati & Szabo 2014, 613; Ikonen ym. 2018, 239). Tulokset osoittivat, että eniten samaa mieltä oltiin siitä, että projektin aika-

taulussa pysymistä on seurattu, kun taas vähiten samaa mieltä oltiin siitä, että hankkeessa/projektissa määritetyt tehtävät on aikataulutettu määräaikoineen. Tulokset voivat tarkoittaa sitä, että kokonaisaikataulua on seurattu, mutta että yksityiskohtaisempi aikataulun seuraaminen on joissain hankkeissa/projekteissa jäänyt toteutumatta.

Laajuuden hallinta

Seuraavaksi parhaiten projektinhallinnan tehtävät toteutuivat laajuuden hallinnassa. Laajuuden hallinnan osalta hanke- ja projektipäälliköt olivat eniten samaa mieltä siitä, että heidän hankkeilleen/projekteilleen oli määritely selkeä tavoite ja seuraavaksi eniten samaa mieltä oltiin siitä, että tavoitteiden täyttymistä on myös seurattu. Yksi kolmasosa ei ollut kuitenkaan samaa mieltä siitä, että työstä olisi laadittu hierarkkinen ositusmalli.

Yli 40 % vastaajista ei ollut myöskään samaa mieltä siitä, että heidän hankkeissaan/projekteissaan olisi laadittu tehtävälista, johon kaikki hankkeen/projektin tehtävät olisi määritely. Teorian mukaan tehtävälistalla on keskeinen merkitys, koska näin kaikki projektissa määritetyt tehtävät ja vastuut saadaan dokumentoitua, joka taas helpottaa projektin laajuuden valvontaa ja ohjaamista (Clarke 1999, 142). Yleensä tehtävälistan laatiminen edellyttää, että projektissa tehtävä työ on ositettu, joten tutkimuksen tulokset ovat myös siinä mielessä loogisia, että lähes saman verran vastaajista ei ollut samaa mieltä työn osittamisesta ja tehtävälistan laatimisesta. Laajuuden hallinta on myös teorian mukaan yksi keskeisimmistä tekijöistä, joilla mitataan projektinhallinnan onnistumista (Clarke 1999, 144; Atkinson ym. 2006, 696; Frinsdorf ym. 2014, 29).

Resurssien hallinta

Laajuuden hallinnan jälkeen seuraavaksi eniten vastaajat olivat samaa mieltä siitä, miten resurssien hallinnan tehtävät toteutuvat. Eniten samaa mieltä oltiin siitä, että hankkeeseen osallistuvien henkilöiden vastuut/roolit on määritely ja vähiten samaa mieltä oltiin siitä, että hankkeessa/projektissa suoritettaville tehtäville oli määritely tarvittavat resurssit. Puolustusvoimien viitekehyksessä tämä voi tarkoittaa sitä, että hanke ja projektipäälliköt kokevat, että resurssit on määritellyt joku muu kuin hanke- tai projektipäällikkö. Tätä ajatusta vahvistaa se, että vastaajat olivat lähes yhtä paljon samaa mieltä siitä, että he eivät ole pystyneet varmistamaan, että hankkeessa/projektissa suoritettavien tehtävien toteuttamiseen on tarvittavat resurssit käytössä.

Resurssien tehokkaaseen käyttöön vaikuttaa myös tehtävien aikatauluttaminen ja työnositus, joiden osalta moni ei ollut samaa mieltä siitä, että ne olisivat toteutuneet. Tuloksista voidaan kuitenkin päätellä, että resurssien hallintaa voidaan tehostaa myös muilla tavoilla kuin niitä pelkästään lisäämällä. Keinoja ovat mm. työnosittaminen, tehtävälistan laatiminen ja tehtävien aikatauluttaminen, joissa tulosten mukaan on kehitettävää.

Laadunhallinta

Laadunhallinnan osalta noin kolmannes ei ollut samaa mieltä siitä, että laatuvaatimukset/-standardit, joita hankkeessa/projektissa sovelletaan, on määriteltä. Tämä voi johtua siitä, että Puolustusvoimissa on paljon erilaisia hankkeita ja projekteja. Tällöin on hanke-/projektikohtaisesti määriteltävä mitä laatuvaatimuksia tai -standardeja projektissa noudatetaan. Jos projektissa ei ole määriteltä, mitä laatuvaatimuksia/standardeja projektissa noudatetaan, voi se lisätä projektin riskejä projektin aikataulun pitkittymiseen ja kustannusten kasvamiseen, mikä taas voi johtaa projektinhallinnassa epäonnistumiseen (Brad & Raz 2000, 582; Orwig & Brennan 2000, 355). Vielä vähemmän samaa mieltä vastaajat olivat siitä, miten laatuvaatimusten/-standardien noudattaminen on varmistettu. Nämä menetelmät on kuitenkin selkeästi määriteltä Puolustusvoimissa, ja ne ovat auditoinnit ja hankekatselmukset (Kosola 2012; PELOGOS 2017). Tulokset osoittavat, että auditoinneissa ja katselmoinneissa olisi kiinnitettävä standardien noudattamiseen erityistä huomiota, koska sitä varten näitä menetelmiä käytetään. Eniten samaa mieltä oltiin siitä, että on valvottu, että hankkeen/projektin tuotosten laatu vastaa niille asetettuja tavoitteita. Tämä on osittain ristiriidassa muiden vastausten suhteen, mutta ehkä kyse on enemmänkin siitä, että valvontaa on ollut, mutta tavoitteet valvonnalle eivät ole olleet täysin selkeät.

Sidosryhmien hallinta

Sidosryhmien hallinnan osalta vastaajat olivat toiseksi vähiten samaa mieltä siitä, miten tie-toalueeseen liittyvät tehtävät toteutuvat. Sidosryhmien hallinnan osalta vastaajat olivat eniten samaa mieltä, siitä että sidosryhmien odotukset/vaatimukset hankkeelta/projektilta on huomioitu. Vähemmän samaa mieltä oltiin kuitenkin siitä, että sidosryhmien vaikutuksia hankkeeseen tai projektiin on analysoitu tai ryhmien sitoutumista on seurattu.

Sidosryhmien roolilla voi olla hyvinkin suuri merkitys hankkeelle/projektille. Sidosryhmän ollessa asiakas on sen rooli valtavan suuri ja vaikutuksilla on oltava näin ollen suuri painoarvo, kun taas ulkopuolinen sidosryhmä voi taas vaikuttaa hankkeeseen, mutta näiden sidosryhmien vaikutuksilla ei saisi taas olla suurta merkitystä projektin lopputuleman osalta. Jos ulkopuolisen sidosryhmän vaikutukset (esimerkiksi poliittinen ohjaus) menevät sisäisten edelle, voi se vaikuttaa myös projektin alkuperäisiin tavoitteisiin (Medalia 1975, 28; Ikonen 2017, 136). Sidosryhmien sitouttamisen puute taas voi johtaa siihen, että alkuperäiset odotukset/vaatimukset eivät kohtaa lopullisten tuotosten osalta (Ikonen & Lehtonen 2018, 242). Näin ollen sidosryhmien sitouttaminen on ensisijaisen tärkeää, jotta projekti palvelee alkuperäistä tarvettaan (Mazur ym. 2014).

Kommunikaation hallinta

Kokonaisuutena kommunikaation hallintaan liittyvien tehtävien toteutumisesta vastaajat olivat vähiten samaa mieltä. Kommunikaation hallinnan osalta eniten samaa mieltä oltiin siitä, että on varmistettu, että tarvittava tieto on kaikkien siihen oikeutettujen saatavilla. Yli 50 % vastaajista ei ollut kuitenkaan samaa mieltä, että sidosryhmien informaatio-/viestintätarpeet olisi määritelty. Toisin sanoen hankkeissa ja projekteissa ei ollut täyttä käsitystä siitä, mitä tietoa sidosryhmät tarvitsevat. Yli 60 % vastaajista ei myöskään ollut samaa mieltä siitä, että hankkeissa/projekteissa olisi seurattu viestinnän vaikutuksia. Teoria osoittaa, että jos viestinnän vaikutuksia ei seurata, menetetään projektissa myös kyky arvioida viestinnän onnistumista (Back & Moreau 2001, 15), joka vähentää myös organisaation muistin muodostumista (Weiser & Morrison 1998, 152). Toisin sanoen, jos viestinnän vaikutuksia ei seurata, voi käydä niin, että suunniteltu viesti ei vaikuta kohderyhmään tai täytä kohderyhmän odotuksia.

Projektinhallinnan tehtävien toteutuminen Kruskall-Wallinin testin mukaan

Kruskall-Wallinin testi osoitti, että projektinhallinnan parhaiden käytäntöjen mukaisten tehtävien toteutumisessa on tilastollisesti merkitseviä eroja. Kruskall-Wallinin testillä saadut tulokset on esitetty taulukossa seitsemän. Taulukossa vasemmanpuoleisimmassa sarakkeessa on esitetty ryhmät, joita vertailtiin ja lopuissa sarakkeissa on summamuuttujat (tietoaalueet), joihin järjestyslukujen keskiarvojen vertailu tehtiin

Taulukko 7. Vastaajaryhmien vaikutus projektinhallinnan tehtävälueisiin.

	KOKH	SIDH	LAAJH	KUSTH	RISKH	RESH	AIKH	LAADH	KOMH
Henkilöstö-ryhmät (3)	2.83 p=0.24	1.88 p=0.39	1.49 p=0.47	0.06 p=0.97	0.57 p=0.75	1.81 p=0.41	0.46 p=0.79	1.04 p=0.59	2.29 p=0.32
Tulos-yksikkö-ryhmät (5)	13.21* p=0.01	7.48* p=0.11	9.66* p=0.05	2.9 p=0.58	17.05 * p=0.00	5.3 p=0.26	8.74* p=0.07	7.81 p=0.10	6.1 p=0.19
Tehtävä-ryhmät (3)	0.86 p=0.65	2.54 p=0.28	2.29 p=0.32	1.5 p=0.47	9.49* p=0.00	0.42 p=0.81	0.3 p=0.86	7.08 p=0.03	5.31 p=0.07
Kokonaisbudjetti-ryhmät (4)	6.56 p=0.09	1.2 p=0.75	2.46 p=0.48	5.67 p=0.13	4.27 p=0.23	11.51* p=0.00	4.44 p=0.28	2.64 p=0.45	7.44 p=0.06
Päällikkyy- määrä- ryhmät (3)	1.06 p=0.59	1.06 p=0.59	1.06 p=0.59	0.02 p=0.99	2.76 p=0.25	2.73 p=0.26	0.17 p=0.92	1.62 p=0.45	0.17 p=0.92
Vuosi- kokemus- ryhmät (3)	3.81 p=0.15	7.51* p=0.02	1.11 p=0.57	0.58 p=0.75	1.1 p=0.58	4.02 p=0.13	0.4 p=0.82	5.26 p=0.07	2.25 p=0.33

* = Vertailtavien ryhmien jakaumissa on tilastollisesti merkitseviä eroja summamuuttujien keskiarvojen suhteen

Taulukosta 7 nähdään, että tilastollisesti merkitseviä eroja oli eri tulosityksikköryhmien (työskentelypaikat), tehtäväryhmien, kokonaisbudjettiryhmien ja vuosikokemusryhmien välillä. Kun tyyppin yksi virhe huomioitiin mukaan, oli tilastollisesti merkitseviä eroja tulosityksikköryhmien välillä ja tehtäväryhmien välillä riskienhallinnassa ja kokonaisbudjettiryhmien väliset erot koskivat resurssien hallintaa.

Eroja riskienhallinnan tehtävien toteutumisessa oli Puolustusvoimien Logistiikkalaitoksen ja Ilmavoimien välillä, sekä Merivoimien ja Puolustusvoimien logistiikkalaitoksen välillä. Puolustusvoimien logistiikkalaitoksessa oltiin merkittävästi enemmän samaa mieltä riskienhallinnan tehtävien toteutumisesta kuin Maavoimissa ja Ilmavoimissa. Toinen tilastollisesti merkitsevä ero riskienhallinnan tehtävien toteutumisessa oli materiaaliprojektipäälliköiden ja käyttöönottoprojektipäälliköiden välillä. Materiaaliprojektipäälliköt olivat merkittävästi enemmän samaa mieltä siitä, miten projektinhallinnan tehtävät riskienhallinnan osalta toteutuvat. Yhdistävänä tekijänä tässä on se, että materiaaliprojektipäälliköt työskentelevät Puolustusvoimissa juuri Puolustusvoimien Logistiikkalaitoksessa. Tulosta saattaa osaltaan selittää materiaaliprojektipäälliköiden projektinhallinnan koulutus, jota Järjestelmäkeskus on tarjonnut vuoden 2020 alusta saakka.

Tulokset osoittavat myös, että hankkeen kokonaisbudjetilla oli merkitystä projektinhallinnan tehtävien toteutumiseen. Tilastollisesti merkitsevät erot

liittyivät resurssien hallintaan. Merkittävä ero vastaajaryhmien välillä oli 21–50 miljoonan euron hankkeissa työskentelevien henkilöiden ja yli sadan miljoonan euron hankkeissa työskentelevien välillä. Yli 100 miljoonan euron hankkeissa työskentelevät henkilöt olivat merkittävästi enemmän samaa mieltä resurssien hallintaan liittyvien tehtävien toteutumisesta kuin 21–50 miljoonan euron hankkeissa työskentelevät.

Tulokset, joissa on arvioitu kokonaisbudjetin koon, johdettujen hankkeiden/projektien määrän ja kokemusvuosien yhteyttä tehtävien toteutumiseen on esitetty taulukossa kahdeksan.

Taulukko 8. Kokonaisbudjetin, päällikkyyshmäärän ja kokemusvuosien yhteys projektinhallinnan tehtävien toteutumiseen.

Summamuuttuja (tietoalue)	Hankkeen kokonaisbudjetin vaikutus	Johdettujen hankkeiden/projektien määrän vaikutus	Hanke-/projektipäällikkökokemusvuosien vaikutus
KOKH	+0.27 (p=0.049) *	-0.14 (p=0.317)	-0.08 (p=0.548)
SIDH	+0.08 (p=0.552)	+0.03 (p=0.838)	+0.08 (p=0.591)
LAAJH	+0.14 (p=0.303)	-0.08 (p=0.567)	-0.04 (p=0.768)
KUSTH	+0.26 (p=0.059)	-0.01 (p=0.973)	+0.1 (p=0.436)
RISKH	+0.28 (p=0.045) *	0 (p=0.999)	+0.11 (p=0.433)
RESH	+0.37 (p=0.006) **	-0.18 (p=0.194)	+0.02 (p=0.909)
AIKH	+0.2 (p=0.143)	+0.02 (p=0.861)	+0.04 (p=0.751)
LAADH	+0.16 (p=0.237)	+0.12 (p=0.406)	+0.13 (p=0.368)
KOMH	+0.33 (p=0.016) *	-0.02 (p=0.867)	+0.05 (p=0.747)

* p= ≤0,05, ** p= ≤0,01

Tulokset osoittavat, että hankkeen kokonaisbudjetin suuruudella oli tilastollisesti merkitsevä yhteys kokonaisuuden hallinnan, riskienhallinnan ja resurssien hallinnan tehtävien toteutumiseen. Johdettujen hankkeiden/projektien määrällä tai kokemusvuosilla ei taas ollut tilastollisesti merkittävää yhteyttä siihen, miten vastaajat kokivat tehtävien toteutuvan.

Keskustelu ja johtopäätökset

Tämän tutkimuksen teoriakatsaus osoitti, että projektin menestymistä ja projektinhallinnan onnistumista ei ole helppo eriyttää toisistaan. Teorian mukaan projektien menestyminen on projektikohtaista, koska projektit ovat uniikkeja

ja niiden menestymistä voidaan mitata monin eri tavoin. Projektin menestymistä ei määritellä ainoastaan aikataulu-, kustannus- ja laatuavoitteiden saavuttamisella, vaan organisaatiot saattavat asettaa projekteille myös muita tavoitteita, kuten asiakastyytyväisyyden tai uuden liiketoiminnan syntyminen. Teoria kuitenkin osoitti, että projektinhallinta on yksi muuttumaton tekijä, jonka kautta voidaan vaikuttaa projektin menestymiseen, olivat projektin tavoitteet mitkä tahansa. Perinteinen käsitys siitä, että projektinhallinnan onnistuminen perustuisi ainoastaan projektinhallinnan ”rautaiseen kolmioon” eli aikataulun hallintaan, laajuuden hallintaan ja kustannusten hallintaan, on murtumassa. Onnistunut projektinhallinta vaatii myös kommunikaation hallintaa, kokonaisuuden hallintaa, laajuuden hallintaa, riskienhallintaa, sidosryhmien hallintaa ja laadunhallintaa.

Projektinhallinnan standardit, ohjeet ja ohjekirjat tunnistavatkin kaikki mainitut projektinhallinnan tietalueet ja tarjoavat parhaita käytäntöjä niiden hallintaan. Parhaista käytännöistä pystyttiin tunnistamaan kaksi keskeistä kokonaisuutta, jotka ohjaavat projektinhallintaa. Ensinnäkin parhaat käytännöt kertovat, mitä asioita tulisi tehdä ja lisäksi ne kertovat, miten asia tulisi tehdä. Projektinhallinnan tehtävä/toimi kertoo siitä, mitä tulisi tehdä ja menetelmä taas kertoo, miten tehtävä/toimi tulisi suorittaa.

Laajaan tutkimukseen ja kokemukseen perustuvat projektinhallinnan parhaat käytännöt nähdäänkin projektinhallinnan menestystekijänä, jotka myös lisäävät projektityön tehokkuutta. Onnistunut projektinhallinta vaatii, että kyseisiä käytäntöjä noudatetaan. Parhaat käytännöt ovat monipuolisia ja niiden soveltaminen on aina projektikohtaista. Parhaista käytännöistä on kuitenkin löydettävissä keskeisiä projektinhallinnan tehtäviä, joista tulisi suoriutua projektin luonteesta riippumatta.

Tämän tutkimuksen johtopäätöksenä voidaan todeta, että projektinhallinnan tehtävien toteutumisen suhteen oli vaihtelua tietalueittain. Suurimmat vaihtelut koskivat laadunhallinnan, sidosryhmien hallinnan ja kommunikaation hallinnan tehtävien toteutumista. Pienintä vaihtelua oli kustannustenhallinnan tehtävien toteutumisessa. Kokonaisuutta arvioiden voidaan todeta, että projektinhallinnan tehtävät toteutuivat kaikkien muiden tietalueiden osalta paitsi kommunikaation ja sidosryhmien hallinnan osalta. Vastaajat olivat vähiten samaa mieltä kyseisten tietalueiden tehtävien toteutumisesta.

Projektinhallinnan tehtävien toteutumisesta voidaan tehdä useita merkittäviä johtopäätöksiä. Ensinnäkin jos tehtävien toteutumista tarkastellaan perinteisen projektinhallinnan ”rautaisen kolmion”, eli aikataulun, laajuuden ja kustannusten hallinnan näkökulmasta, niin vastaajat olivat pääosin samaa mieltä siitä, että kyseisiin tietalueisiin liittyvät keskeiset projektinhallinnan tehtävät olivat toteutuneet heidän hankkeissaan ja projekteissaan. Kyseisiin

tietoalueisiin liittyvien tehtävien toteutuminen johtaa myös oletettavasti siihen, että projektit pysyvät aikataulussaan, kustannustavoitteissaan ja saavuttavat niille asetetut laatutavoitteet projektin laajuus huomioiden. Kustannusten, aikataulun ja laajuuden hallinnassa onnistuminen viestii siitä, että Puolustusvoimien hankkeissa ja projekteissa on kyetty varmistamaan, että projektin tuotteet ovat vaatimuksien ja odotuksien mukaisia ja projektilla on käytössään tarvittavat rahavarat. Lisäksi turhalla projektityöltä vältytään ja määritelty työ kyetään jakamaan sopivan kokoisiin osiin ja tehtäviin, jotka on aikataulutettu määräaikaan loogiseen järjestykseen. Tietoalueiden hallinnassa onnistuminen kertoo myös, että tehtävän työn hyötysuhde voidaan saavuttaa mahdollisimman hyvin, jolloin työtä kyetään paremmin arvioimaan, seuraamaan ja valvomaan. Myös laajuuden, aikataulun ja kustannusten perustasot on mahdollista säilyttää koko projektin ajan. Näin ollen voidaan todeta, että tältä osin Puolustusvoimien projektinhallinnassa on onnistuttu.

Toiseksi, jos tehtävien toteutumista tarkastellaan riskienhallinnan, eli yhden keskeisimmän tekijän osalta, joka vaikuttaa puolustusmateriaalihankkeiden onnistumiseen, voidaan myös todeta, että projektinhallinnassa on onnistuttu. Vastaajista pääosa oli nimittäin sitä mieltä, että kyseiseen tietoalueeseen liittyvät projektinhallinnan tehtävät ovat toteutuneet heidän hankkeissaan ja projekteissaan.

Kolmanneksi, jos projektinhallinnan tehtävien toteutumista tarkastellaan niin sanottujen ”pehmeiden” osa-alueiden eli kommunikaation, sidosryhmien ja resurssien hallinnan näkökulmasta, niin projektinhallinnassa ei ole onnistuttu yhtä hyvin kuin muiden tietoalueiden hallinnassa. Vastaajat olivat vähemmän samaa mieltä kommunikaation, sidosryhmien ja resurssien hallinnan tehtävien toteutumisesta kuin riskien-, aikataulun, kustannusten ja laajuuden hallinnan tehtävien toteutumisesta. Resurssien hallinnan tehtävien toteutumiseen voivat kuitenkin vaikuttaa hanke- ja projektipäälliköistä riippumattomat tekijät. Hanke tai projekti ei välttämättä saa kaipaamiaan resursseja käyttöön arvioidun tarpeen mukaan, joka voi aiheuttaa ongelmia projektinhallinnalle. Resurssien riittämättömyys voi johtaa esimerkiksi aikataulun viivästymiseen, joka osaltaan vaikuttaa projektinhallinnan epäonnistumiseen.

Tutkimus toi uutta tietoa aihealueen teoriaan. Ensinnäkin aikaisempi, aiheeseen liittyvä keskeinen tutkimus oli rajoittunut pääosin ulkomaiseen tutkimukseen ja koskenut muita organisaatioita kuin asevoimia. Toiseksi aikaisempi tutkimus, joka on koskenut projektinhallinnan parhaita käytäntöjä, on tehty eri näkökulmasta. Aikaisemmissa tutkimuksissa parhaiden käytäntöjen yhteyttä on pääosin verrattu suoraan projektin menestymiseen, jolloin menetelmien yhteys projektinhallinnan tehtävien toteutumiseen on jäänyt valinnaiseksi. Tässä tutkimuksessa tarkastelussa on menty astetta alemmaksi. Tutkimuksessa

selvitettiin, miten yksittäisten menetelmien käyttö vaikuttaa projektinhallintaan ja tarkemmin otettuna projektinhallinnan tehtävien toteutumiseen. Tulokset vahvistivat teoriaan pohjautuvaa käsitystä siitä, että menetelmien käytöllä on positiivinen vaikutus tehtävien toteutumiseen. Kolmanneksi tutkimus vahvisti teoriaa siitä, että budjetiltaan suuremmissa hankkeissa parhaiden käytäntöjen mukaiset toiminnot toteutuvat todennäköisemmin.

Tämän tutkimuksen tulosten perusteella projektinhallinnan menetelmiä olisi syytä tutkia myös tulevaisuudessa. Tutkimuksella voitaisiin selvittää, tukevatko nykyiset projektinhallinnan työkalut ja projektinhallintaan liittyvä koulutus menetelmien käyttöä ja mitkä olisivat keinoja, joilla erilaisten menetelmien käyttöä voitaisiin lisätä. Projektinhallinta elää vahvasti Puolustusvoimissa ja aiheeseen liittyvää tutkimusta tulee tehdä myös tulevaisuudessa.

Lähteet

- Artto K., Martinsuo M., Kujala J. *Projekttiliiketoiminta*. 2. painos. Helsinki: WSOY, 2008. 420 s. ISBN 978-952-92-8534-1.
- Atkinson, R. (1999). Project management: cost, time and quality, two best guesses and a phenomenon, its time to accept other success criteria. *International journal of project management*, 17(6), 337–342.
- Atkinson, R., Crawford, L., & Ward, S. (2006). Fundamental uncertainties in projects and the scope of project management. *International journal of project management*, 24(8), 687–698.
- Back, W. E., & Moreau, K. A. (2001). Information management strategies for project management. *Project Management Journal*, 32(1), 10–19.
- Barad, M., & Raz, T. (2000). Contribution of quality management tools and practices to project management performance. *International Journal of Quality & Reliability Management*.
- Belassi, W., & Tukel, O. I. (1996). A new framework for determining critical success/failure factors in projects. *International journal of project management*, 14(3), 141–151.
- Besner, C., & Hobbs, B. (2006). *The perceived value and potential contribution of project management practices to project success*. *Project Management Journal*, 37(3), 37–48.
- Besner, C., & Hobbs, B. (2012). An empirical identification of project management toolsets and a comparison among project types. *Project Management Journal*, 43(5), 24–46.
- Clarke, A. (1999). A practical use of key success factors to improve the effectiveness of project management. *International journal of project management*, 17(3), 139–145.
- Cooke-Davies, T. (2002). *The “real” success factors on projects*. *International journal of project management*, 20(3), 185–190.
- Cserhádi, G., & Szabó, L. (2014). The relationship between success criteria and success factors in organisational event projects. *International journal of project management*, 32(4), 613–624.
- EDA (2022). CARD cycle 2021-2022 Member States bilateral brief. Powerpoint esitys EDA ja jäsenmaiden välisestä CARD (Coordinated Annual Review of Defence) keskusteluista.

- Fiott, D. (2022). The Fog of War: Russia's War on Ukraine, European Defence Spending and Military Capabilities. *Intereconomics*, 57(3), 152–156.
- Frinsdorf, O., Zuo, J., & Xia, B. (2014). Critical factors for project efficiency in a defence environment. *International Journal of Project Management*, 32(5), 803–814.
- Fortune, J., & White, D. (2006). *Framing of project critical success factors by a systems model*. *International journal of project management*, 24(1), 53–65.
- Giegerich, B. and B. Schreer (2022), Germany's new defence policy: the 100 billion Euro question, *IISS Military Balance Blog*. Haettu 10.11.2022
- Dvir, D., Raz, T., & Shenhar, A. J. (2003). *An empirical analysis of the relationship between project planning and project success*. *International journal of project management*, 21(2), 89–95.
- Haesebrouck, T. (2022). NATO burden sharing after the Wales summit: a generalized set qualitative analysis. *Defence and peace economics*, 33(6), 637–654.
- Helsingin Sanomat (2022). 81 päivää. Artikkelin 15.5.2022. <https://www.hs.fi/sunnuntai/art-2000008803169.html>
- Ika, L. A. (2009). *Project success as a topic in project management journals*. *Project management journal*, 40(4), 6–19.
- Ikonen, I (2017). Critical Success Factors of Defence Equipment Projects. *Project Management Development–Practice and Perspectives*, 27, 132.
- Ikonen, I., Kananoja, L., & Lehtonen, J. (2018). Challenges and Opportunities of Finnish Defence Equipment Projects: Changes over a Decade. *Management (18544223)*, 13(3).
- Ikonen, I. (2020). *Suomen turvallisuusorganisaatioiden yhteishankkeet: strategisesta yhteistyöstä onnistuneeseen projektiin ja henkilöstön suoriutumisen arviointiin*. Väitöskirja. Helsinki, 2020. Maanpuolustuskorkeakoulu.
- ISO 21500 (2012). *Guidance on project management*. Sveitsi: International Organization for Standardization. 36 s.
- Jugdev, K., & Müller, R. (2005). *A retrospective look at our evolving understanding of project success*. *Project management journal*, 36(4), 19–31
- Kerzner, H. *Project management: a systems approach to planning, scheduling, and controlling*. 12th ed. 2017. New Jersey: John Wiley & Sons. 848 s. ISBN: 978-1-119-16535-4
- Kosola, J. (2012). Puolustusvoimien projektiohje. Julkaisusarja 5. No 11. Sotatekniikan laitos, Maanpuolustuskorkeakoulu.
- Kosola, J. (2013). Vaatimustenhallinnan opas. Julkaisusarja 5. No 12. Sotatekniikan laitos, Maanpuolustuskorkeakoulu.
- Kuan, YW. (2005). "Critical success factors for implementing knowledge management in small and medium enterprises", *Industrial Management & Data Systems*, Vol. 105 Issue: 3: 261–279.
- Kwak, Y. H., & Smith, B. M. (2009). *Managing risks in mega defense acquisition projects: Performance, policy, and opportunities*. *International Journal of Project Management*, 27(8), 812–820.
- Lepmets, M. (2007). *Evaluation of Basic Project Management Activities-Study in Software Industry*. Väitöskirja. Pori, 2007. Tampereen teknillinen yliopisto, 223 s.
- Orwig, R. A., & Brennan, L. L. (2000). An integrated view of project and quality management for project-based organizations. *International Journal of Quality & Reliability Management*.
- PELOGOS (2017). PVOHJEK-PE HANKEOHJE, HN918. Helsinki: Pääesikunnan logistiikkaosasto, 22.12.2017.

- Mazur, A., Pisarski, A., Chang, A., & Ashkanasy, N. M. (2014). *Rating defence major project success: The role of personal attributes and stakeholder relationships*. *International Journal of Project Management*, 32(6), 944–957.
- Medalia, J. E. (1975). Congress and the Political Guidance of Weapons Procurement. *Naval War College Review*, 12–31.
- Nummenmaa, L. *Käyttötymistieteiden tilastolliset menetelmät*. 1.?.2. painos. Helsinki: Tammi, 2004. 400 s. ISBN 978-951-26-5203-7
- Papke-Shields, K. E., Beise, C., & Quan, J. (2010). *Do project managers practice what they preach, and does it matter to project success?* *International journal of project management*, 28(7), 650–662.
- Patanakul, P., Iewwongcharoen, B., & Milosevic, D. (2010). *An empirical study on the use of project management tools and techniques across project life-cycle and their impact on project success*. *Journal of General management*, 35(3), 41–66.
- Pesu, M. (2020). Hard security dynamics in the Baltic Sea region: From turbulence to tense stability. FIIA BRIEFING PAPER 276. Saatavissa: <https://www.fiaa.fi/julkaisu/hard-security-dynamics-in-the-baltic-sea-region>
- Pinto, J. K., & Slevin, D. P. (1987). *Critical factors in successful project implementation*. *IEEE transactions on engineering management*, (1), 22–27.
- PMBOK (2017) *A Guide to the Project Management Body of Knowledge (PMBOK® Guide)*. Sixth edition. Pennsylvania: Project Management Institute Inc., 2017. 756 s. ISBN 978-1-62825-184-5.
- Project Management Institute (PMI 2017)). Project Management Institute. *PMBOK® Guide – Sixth Edition*. Saatavissa: <https://www.pmi.org/pmbok-guide-standards/foundational/pmbok>
- Puolustusministeriö. (2019) *HX-hanke – uudet hävittäjät Suomelle vuoteen 2025 mennessä*. [tiedote]. Saatavissa: https://www.defmin.fi/puolustushallinto/strategiset_suorituskykyhankkeet/havittajahanke_hx/hx-hanke
- Puolustusministeriö (2017). *Laivue 2020 ? Puolustusvoimien strateginen hanke*. [verkkojulkaisu]. 2017. Saatavissa: https://www.defmin.fi/files/3686/Laivue2020_PLM_2017_verkkojulkaisu.pdf
- Puranen, L. *Tärkeitä päätöksiä*. [kirjoitus]. Puolustusministeriö. 8.10.2019. Saatavissa: https://www.defmin.fi/etusivu/puolustushallinto/strategiset_suorituskykyhankkeet/ohjelmajohtajan_blogi/tarkeitapaatoksia
- Radujković, M., & Sjekavica, M. (2017). *Project management success factors*. *Procedia engineering*, 196, 607-615.
- Rodriguez-Segura, E., Ortiz-Marcos, I., Romero, J.J. & Tafur-Segura, J (2016). *Critical success factors in large projects in the aerospace and defense sectors*. *Journal of Business Research*. Vol. 69, no. 11, 5419–5425.
- Shenhar, A. J., Tishler, A., Dvir, D., Lipovetsky, S., & Lechler, T. (2002). *Refining the search for project success factors: a multivariate, typological approach*. *R&d Management*, 32(2), 111–126.
- STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE, SIPRI (2022). *Explainer: The proposed hike in German military spending*. Artikkel. <https://www.sipri.org/commentary/blog/2022/explainer-proposed-hike-german-military-spending>
- Tasavallan Presidentin kanslia (2022). *Tasavallan presidentin ja pääministerin yhteislausunto Suomen Nato-jäsenyydestä*. Tiedote 30/2022
- Tereso, A., Ribeiro, P., Fernandes, G., Loureiro, I., & Ferreira, M. (2019). *Project management practices in private organizations*. *Project Management Journal*, 50(1), 6–22.

- Tishler, A., Dvir, D., Shenhar, A., & Lipovetsky, S. (1996). *Identifying critical success factors in defense development projects: A multivariate analysis*. *Technological forecasting and social change*, 51(2), 151–171.
- Utrero-González, N., Hromcová, J., & Callado-Muñoz, F. J. (2019). Defence spending, institutional environment and economic growth: Case of NATO. *Defence and Peace Economics*, 30(5), 525–548.
- Valtioneuvosto (2022). Maanpuolustuksen määrärahoja korotetaan huomattavasti. Tiedote 5.4.2022. <https://valtioneuvosto.fi/-/maanpuolustuksen-maararahoja-korotetaan-huomattavasti>
- Weiser, M., & Morrison, J. (1998). Project memory: information management for project teams. *Journal of Management Information Systems*, 14(4), 149–166.
- Westerveld, E. (2003). The Project Excellence Model®: linking success criteria and critical success factors. *International Journal of project management*, 21(6), 411–418.
- White, D., & Fortune, J. (2002). Current practice in project management—An empirical study. *International journal of project management*, 20(1), 1–11.
- Åtland, K. (2016). North European security after the Ukraine conflict. *Defence & Security Analysis*, 32(2), 163–176.

SWIFT talouspakotteena – mekanismi ja vaikutukset case Venäjän valossa

Mika Aalto, Mika Hyytiäinen ja Juha-Matti Lehtonen

Abstract

Economic sanctions are measures restricting trade and finance with the aim to coerce the target state to change its policy to a desired direction. There have been economic sanctions against Russia since the unlawful annexation of Crimea in 2014. However, following Russia's attack on Ukraine in February 2022, the US, EU and UK have decided on and applied an unprecedented package of sanctions against Russia. As a part of the package, there is a very new sanction and that is the closing of some Russian banks out of the SWIFT financial messaging system. It has been used only once before against Iran and therefore, there is not much knowledge available about it. We study the SWIFT sanction as a part of the sanctions package against Russia, how SWIFT blockade is implemented, what are the impacts it will cause and can the particular effects of SWIFT blockade be determined. The article reports main findings of a literature survey on SWIFT and its weaponization, as well as those of an empirical part, consisting of a set of interviews with Finnish experts representing the essential organizations and knowledge in banking, business, foreign policy, and Russia.

Johdanto

Venäjää vastaan suunnattuja talouspakotteita on ollut voimassa sen jälkeen, kun Venäjä valloitti ja laittomasti liitti Krimin niemimaan itseensä. Kun Venäjä käynnisti sotilaallisen hyökkäyksen Ukrainaan 24.2.2022, USA, EU ja Iso-Britannia päättivät nopeasti aloittaa voimakkaat pakotteet. Ajanjaksolla 23.2-3.6 2022 EU asetti kuusi pakotepakettia Venäjää kohtaan (Eurooppa-neuvosto, 2022). Pakotepaketit sisältävät mm. strategisiksi katsottujen tuotteiden tuonti- ja vientikieltoja sekä joukon finanssipakotteita.

Eräs innovaatio finanssipakotteiden joukossa on kohdemaan pankkien, tai osan niistä, sulkeminen SWIFT-järjestelmän ulkopuolelle. Tätä pakotetta on

ensimmäistä kertaa käytetty vuonna 2012, kun Iranin pankkien ja rahalaitosten maksuliikenne SWIFT:in kautta pysäytettiin (van Bergeijk, 2021, 6). EU-asetus 267/2012 (Euroopan Unionin neuvosto, 2012) kielsi SWIFT:iä tarjoamasta tiedonsiirtopalveluitaan EU:n pakotteiden kohteeksi asetetuille iranilaisille pankeille. SWIFT-osuuskunta noudatti asetuksen asettamia velvoitteita ja katkaisi iranilaisten pankkien yhteydet SWIFT-järjestelmään. Pakotteen vaikutuksia Iranin pankkien toiminnan kustannustehokkuuteen on analysoinut Dizaji (2021).

Iranin vastaisissa sanktioissa SWIFT:in merkitys oli suuri, mikä asetti suuria odotuksia ja jopa pelkoja sen käytöstä Venäjää vastaan. SWIFT:in käyttöä on kuvattu esimerkiksi Ranskan valtiovarainministerin taholta talouden ydinpommiksi (The New Yorker, 2022), joka sulkee Venäjän kaupan nopeasti ja totaalisesti. Helsingin Sanomat ehti ennen hyökkäystä pääkirjoituksessaan (HS 20.1.2022) jo sulkea käytön pois pörssien reagoidessa pelkkään spekulointiin ja kytki käytön erityisesti energiaan (HS 29.1.2022), jossa heijastevaikutus länteen olisi raju. Pienten yritysten kantaa edusti Lujabetonin toimitusjohtaja Mikko Isotalo (HS 2.2.2022), jonka mukaan maksuliikenne myös tytäryhtiöihin katkeaisi ja ”tilanne missä ollaan, on todellakin myrkyä”.

Helsingin Sanomat kirjoitti välillä 1.1.–27.6.2022 yhteensä 58 artikkelia, joissa SWIFT mainittiin. Alkuun sen käyttöönottoa viimesijaisena keinona epäiltiin, mutta jo 23.2. arvioitiin Suomen olevan siihen valmis. Ukraina vaati ratkaisua käyttöön heti 24.2. ja suorien pankkipakotteiden oletettiin 25.2. osin korvaavan SWIFT-pakotteet. Bloomberg lähteenä uutisoitiin 1.3. että SWIFT-pakotteet otetaan rajatusti käyttöön, kun Ukraina oli torjunut alkuhyökkäyksen. Eniten pelättiin SWIFT:in vaikutusta öljy- ja kaasutoimituksiin länsimaksujen osalta.

Keväällä 2022 Venäjän sulkemisesta SWIFT-maksunvälitysjärjestelmän ulkopuolelle osana Venäjän vastaisia talouspakotteita keskusteltiin julkisuudessa varsin paljon ja toimenpiteen vaikutuksia arvioitiin varsin koviksi. Keskustelu toimi motivaationa tämän artikkelin pohjalla olevan tutkimustyön käynnistämiseen. Tämä artikkeli on laadittu Venäjän hyökättyä Ukrainaan 24.2.2022. Teoriaosan aineisto kerättiin elokuuhun 2022 mennessä ja haastattelut on tehty välillä toukokuu-kesäkuu 2022.

Tässä artikkelissa kerromme, miten SWIFT-järjestelmä toimii sekä esitämme, miten SWIFT-pakotteet toimivat. Ensin kuitenkin luomme katsauksen talouspakotteisiin politiikan välineenä sekä hybridisodan aseellistamisen käsitteeseen. Kirjallisuustutkimus taustoittaa teorian ja SWIFT:in sen osana sekä muodostaa sen aseellistamisesta vertailuperustan. Artikkelin empiiriosassa osassa tarkastellaan SWIFT-maksunvälitysjärjestelmän aseellistamista ja SWIFT-pakotteen sekä toteutuneita että mahdollisia vaikutuksia käyttäen

apuna suomalaisten asiantuntijoiden haastatteluja. Haastattelut keskittyivät nimenomaan Ukrainan sodan myötä käynnissä olevaan Venäjä-pakotteiden tapaukseen. Johtopäätöksissä vastaamme kirjallisuustutkimuksen ja haastattelututkimuksen perusteella tutkimuskysymykseen siitä, miten hyvin SWIFT voidaan aseellistaa ja käyttää sitä hybridisodan välineenä.

Talouspakotteet

Council on Foreign Relations (2017) määrittelee talouspakotteet ”tavanomaisten kauppaa- ja rahoitussuhteiden peruuttamiseksi ulko- ja turvallisuuspoliittisten tavoitteiden vuoksi.” Hufbauer ym. (1990) lisää talouspakotteisiin myös niillä uhkaamisen. Vaikka deterrenssi onkin tärkeä huomata, ei sen tarvitse olla osana määritelmää. Talouspakotteita käsittelevä kirjallisuus rajaa pois pakotteiden piiristä talouspoliittiset tavoitteet, kuten esimerkiksi kotimaisen teollisuuden suojaamisen tullien avulla. Blanchard & Ripsman (2013, 5) näkevät talouspakotteet osana laajempaa taloudellista valtiomiestaitoa, jossa pakotteiden ohella voidaan käyttää myös kannusteita kuten avustuksia tai lainoja. Talouspakotteet voidaan myös nähdä yhtenä osana laajempaa poliittisen painostuksen jatkumoa (esim. Kaempfer & Lowenberg, 2007; Sivonen, 2017; KOY 2008, 76).

Talouspakotteiden määritelmän ensimmäinen osa käsittää keinot. Eurooppa-neuvoston (2018) ohjeet pakotteista eli EU:n termein rajoittavista toimenpiteistä listaa seuraavia mahdollisia keinoja: matkustusrajoitukset, ase- ja muut vientirajoitukset, tuonnin rajoitukset, lentokiellot sekä omaisuuden jäädyttäminen, investointikiellot ja rahoituspalvelujen tarjontakiellon. Welt ym. (2022) mainitsevat lisäksi vakuutuspalveluiden tarjontakiellon. Viennin ja tuonnin rajoittamista pidetään perinteisinä talouspakotteina (esim. Schott, 2021), mutta rahoituspakotteet sisältyivät yhdessä kauppapakotteiden kanssa jo Kansainliiton (1919) peruskirjan 16 § toimenpiteisiin hyökkääjää vastaan. Kansainliitto ottikin 1935 käyttöön vahvat Italian vastaiset rahoituspakotteet, joihin kuuluivat luottojen ja vastaavien rahoitusvälineiden sekä kaupan rahoittamisen kieltö. Vaikka pakotteet aiheuttivat vaivaa, jäivät haitat pieniksi Italialle. Sen sijaan ne aiheuttivat suuria vaikeuksia pakotemaiden viennille Italian valuuttamaksujen vaikeuduttua. (Bonn, 1936.)

Talouspakotteiden määritelmän jälkimmäinen osa käsittää tavoitteet. Talouspakotteiden mahdollisista tavoitteista on kirjallisuudessa useita esimerkkejä aina ihmisoikeuksien loukkaajien leimaamisesta (Fishman, 2017) tai toiminnan tuomitsemista (Galtung 1967; Connolly, 2016) hallinnon kaatamiseen (Drezner, 2011). Yllä mainittu määritelmä on tavoitteiden osalta laaja, koska se pitää sisällään kaikki ulko- ja turvallisuuspoliittiset tavoitteet.

Vaikka talouspakotteiden määritelmä ei pidä sisällään kuin ulko- ja turvallisuuspoliittiset tavoitteet, täytyy politiikan demokraattisissa valtioissa ainakin jossain määrin nauttia kansalaisten tukea. Voidaan tietenkin arvella, että pakotteilla olisi muitakin kuin virallisia tai julkisuudessa esitettyjä tavoitteita, kuten esimerkiksi Smithin (1995) mainitsevat sisäpoliittiset tavoitteet etenkin silloin, kun tavoitteet ovat merkittäviä ja pakotteet vaatimattomia. Hufbauer ym. (1990) kertoo Englannin oppositiojohtajan Llyod Georgen sanoneen Kansainliiton Italian vastaista vuoden 1935 talouspakotteista, että ne ”tulivat liian myöhään pelastaakseen Abessinian, mutta juuri oikeaan aikaan pelastaakseen hallituksen”. Kun mahdollisia ei-julkisia tavoitteita on helppo keksiä mutta vaikea todentaa, niin esimerkiksi Hufbauer ym. (1990) käyttävät tutkimuksessaan pakotteiden tavoitteina julkisuudessa olleita tietoja.

Talouspakotteiden vaikuttaminen poliittisiin tavoitteisiin nähdään aiheutuvan pakotteiden aiheuttamien taloudellisten menetysten tai niiden uhan kautta, mikä puolestaan johtaa kohdevaltiossa politiikan muutokseen (Blanchard & Ripsman, 2013, 5). Talouspakotteet voivat pakottaa joko suoraan (ei sen arvoista) tai epäsuorasti johtamalla sisäiseen hajaannukseen ja hallituksen vastustukseen (Pape, 1997). Galtung (1967) pitää naiivina teoriaa, jossa sanktioiden haitat lisäsivät lineaarisesti sisäpoliittisia ongelmia ilman, että kansalaisten kriisinsietoa ja kansalaisten sopeutumista tilanteeseen huomioidaan. Tärkein talouspakotteiden mittari on bruttokansantuotteen lasku (Pape, 1997).

Blanchard & Ripsman (2013, 5) erottelevat talouspakotteet taloudellisesta sodankäynnistä siten, että jälkimmäisessä tavoitellaan kohdevaltion sotilaallisen kyvyn tai sodankäyntikyvyn heikentämistä esimerkiksi asevientikiellon kautta. Myös Pape (1997) erottaa talouspakotteet taloudellisesta sodankäynnistä, sillä jälkimmäiseen ei liity pakottamista vaan enemmänkin pyritään tekemään joistain (sotilaallisista) tavoitteista mahdottomia. Taloudellisen sodankäynnin onnistumisen mittari puolestaan on asevarustelun määrä (Pape, 1997).

Vaikka bruttokansantuotteen laskun avulla voidaan mitata talouspakotteiden kovuutta, ovat talouspakotteiden perimmäiset tavoitteet kuitenkin poliittisia. Tavoitteiden suhteen perinteinen näkemys talouspakotteiden tehosta on, että ne eivät toimi kovin hyvin ainakaan merkittävien poliittisten tavoitteiden saavuttamisessa. Hufbauer ym. (1990) merkittävä tutkimus kuitenkin esitti, että pakotteet olisivat ainakin jossain määrin vaikuttaneet onnistumiseen noin 30 %:ssa 1900-luvun pakotetapauksista. Yhdessä kylmän sodan päättymisen kanssa tämä herätti toiveita ristiriitojen ratkaisemisesta sotien sijasta talouspakotteilla. Kattavien talouspakotteiden ongelmana kuitenkin pian tunnustettiin, että vaikutukset kohdistuvat koko maahan, myös hallituksen politiikasta vastaamattomiin henkilöihin. Näitä välttämään USA:ssa alettiin 1990-luvun puolivälissä kehittää kohdennettuja pakotteita, jotka kohdistuisivat vain

nimettyihin henkilöihin tai organisaatioihin (Schott, 2021). Menemättä laajemmin pakotekirjallisuuteen, eräänlaisena yhteenvetona voidaan todeta, että Hufbauer ym. (1990) toiveita herättäneestä näkemyksestä poliittisten tavoitteiden saavuttamisessa talouspakotteiden avulla on palattu perinteiseen näkemykseen.

Taluspakotteiden tehon arviointia vaikeuttaa se, että niitä voidaan käyttää yhdessä muiden painostuskeinojen kanssa. Tällöin on vaikea selvittää taluspakotteiden nimenomaista osuutta lopputulokseen (esim. Smeets, 2018, 2). Lisäksi sekä tavoitteet että käytettävät pakotteet voivat muuttua konfliktin aikana. Van Bergeijk (2022, 7) kääntää kysymyksen tehosta pääläelleen ja huomauttaa, että laaja yhteisymmärrys vallitsee siitä, että seuraavan kaltaisissa tilanteissa taluspakotteet eivät ole tehokkaita

- pakotteita asettavan ja niiden kohteen välillä ei ole merkittävää taloudellista kanssakäymistä
- pakotteiden käyttöönotto kestää kauan, jolloin kohde voi varautua niihin
- kohdemaahan saa tukea muilta mailta
- maiden väliset suhteet ovat huonoja jo ennen pakotteiden käyttöönottoa

Vaikuttaisi luontevalta, että vähämerkityksellisissä kiistoissa pakotteilla on suurempi mahdollisuus saavuttaa tavoitteensa, kuten vaikka New York Timesin (2018) raportoimassa USA:n ja Turkin välisessä kiistassa vakoilusta ja terroristien tukemisesta syytetyn pastori Brunsonin vapauttamisesta. Van Bergeijk (2022, 7) pitää tätä kuitenkin yleisesti toteen näyttämättömänä, mutta kuitenkin sillä erotuksella, että sotilaallisen voimankäytön pysäyttämiseksi taluspakotteet ovat selkeästi tehottomia.

Vapaa kauppa lisää molempien osapuolten vaurautta ja vastaavasti sen estäminen vähentää sitä molemmilta, siis myös pakotteiden asettajalta. Smeets (2018, 4) nimittää tätä pakotteiden oheisvaikutusta ”omaan jalkaan ampumiseksi”. Drezner (2015, 757) myös huomauttaa, että pakotteet voivat lisätä rikollisuutta, koska ne tarjoavat yrityksille ja kohdemaan hallinnolle voimakkaat taloudelliset kannusteet kiertää pakotteita mahdollisesti laittominkin keinoin. Miten asettajan ja kohteen hyvinvoinnin väheneminen jakautuu suhteellisesti, on tietysti tärkeä kysymys pakotteiden suunnittelussa. Euroopan unionin neuvoston (2022d) mukaan ”kiellettyjen tuotteiden luettelon tarkoituksena on maksimoida pakotteiden kielteiset vaikutukset Venäjän talouteen ja samalla rajoittaa seurauksia EU:n yrityksille ja kansalaisille.”

EU:n Venäjän-vastaiset pakotteet ovat poikkeuksellisen laajat. Ne jakautuvat rahoitusalan pakotteisiin (mm. osittainen SWIFT-sulku), energiapakotteisiin (mm. kieltäminen tuoda hiiltä ja öljyä), liikennepakotteisiin (mm. EU:n ilmatilan ja satamien sulkemiseen venäläisiltä aluksilta), aseiden ja kaksikäyttötuotteiden

sekä Venäjän puolustusta mahdollisesti edistävän teknologian vientikieltoon sekä raaka-aineita ja eräitä muita tuotteita koskeviin kieltoihin, kuten kieltoon viedä ylellisyystuotteita ja tuoda kultaa (Euroopan unionin neuvosto, 2022e). Niiden tavoitteista on EU:n julkisilla sivuilla hieman toisistaan poikkeavia ilmaisuja. Euroopan unionin neuvoston (2022e) mukaan tarkoituksena on heikentää Kremlin kykyä rahoittaa sotaa ja asettaa selkeitä taloudellisia ja poliittisia kustannuksia Venäjän poliittiselle eliitille, joka on vastuussa hyökkäyksestä. Euroopan unionin neuvoston (2022f) mukaan tarkoituksena on heikentää Venäjän taloudellista perustaa, estää sitä hyödyntämästä kriittisiä teknologioita ja markkinoita ja rajoittaa merkittävästi sen kykyä käydä sotaa. Molemmat tavoitteet sisältävät hyvinvoinnin laskemisen. Ensimmäinen mainitsee tavoitteeksi sodan rahoittamisen vaikeuttamisen ja jälkimmäinen nimenomaisesti sodankäyntikyvyn rajoittamisen, eli Papen termin taloussodan. Voidaan myös huomata, että kumpikaan ei mainitse pakotteiden tavoitteena olevan lopettaa Venäjän hyökkäyssota Ukrainassa.

Bergeijk (2022) huomauttaa, etteivät Ukrainan sodan myötä asetetut Venäjä-pakotteet ole ennenkuulumatonta eikä ole realistista olettaa, että ne riittäisivät tuottamaan tuloksia, sillä sotilaallisen toiminnan vastaisilla pakotteilla on hyvin pieni onnistumistodennäköisyys. Iran, Pohjois-Korea ja Kuuba ovat olleet pakotteiden piirissä vuosikymmeniä. Krimin ja Ukrainan tapahtumien myötä EU asetti 2014 Venäjälle pakotteita. Fishman (2017) arvioi, etteivät talouspakotteet ole saaneet Venäjää vetäytymään Ukrainasta, mutta ovat estäneet sitä valtaamasta laajemmin Itä-Ukrainaa. Ennennäkemättömän kovilla pakotteilla uhkaaminen, joita senaatin ulkoasiainvaliokunnan puheenjohtaja kuvasi ”kaikkien pakotteiden äidiksi” (The Economist, 2022) ei sekään estänyt Venäjää hyökkäämästä helmikuun 24. päivä Ukrainaan.

Maksuvälitys pakotteiden kohteena

Tavaroiden ja palveluiden kaupassa liiketoimi koostuu sekä reaali- että rahan osasta. Rahaliikenteen pysähtyminen pysäyttää siten myös kaupallisen tavaraliikenteen. Valtioneuvoston periaatepäätös huoltovarmuuden tavoitteista (1048/2018) mainitsee kohdassa 5.2 yhtenä tärkeänä turvattavana kohteena pankkien välisen maksuliikenteen. Vaihtokauppa, jossa tavaraa vaihdetaan toiseen tavarahan, on mahdollista, mutta tehotonta ja erityisesti jos markkinoilla toimivat yritykset joutuvat keskinäisessä kaupassaan turvautumaan rahamääräisen maksun sijasta vaihtokauppaan. Rahoituspakotteet, jos ne koskevat kaupan rahoitusta, voivatkin keskeyttää kaupan laajalti edes ilman nimenomaisia kauppapakotteita (Hufbauer ym. 1990).

Pankkien välisen maksuvälityksen SWIFT-pakotteet pyrkivät maksuliikenteen kautta vaikeuttamaan laajasti kaupankäyntiä. Kun SWIFT-järjestelmä on maailmanlaajuinen, vaikeuttaa se kohteen kaupankäyntiä myös kolmansien osapuolien, eli niiden maiden kanssa, jotka eivät osallistu kohdetta vastaan asetettuihin kauppapakotteisiin. SWIFT-järjestelmän ulkopuolelle sulkemista ei voi kiertää samalla tavalla kuin vaikkapa vientipakotteita viemällä pakotteiden piirissä olevia tuotteita, kuten Venäjän öljyä, pakotteisiin osallistumattomiin maihin, kuten Kiinaan ja Intiaan. Farrell ja Newman (2019) esittävät, että SWIFT:in kaltaisia maailmanlaajuisia verkostoja voisi niitä hallitseva länsi aseellistaa ja käyttää tehokkaasti painostuksen välineenä, koska toisaalta tällaisissa verkostoissa on synergioita eli niiden hyödyt kaikille kasvavat osallistujamäärän kasvaessa, mutta toisaalta ne ovat usein rakenteeltaan epäsymmetrisiä mahdollistaen lännen hallinnan.

Kun maksuliikennettä vaikeutetaan tai estetään, kohdistuvat vaikutukset kaikkeen kaupankäyntiin. Tämä tarkoittaa sitä, että myös asettajamaan sallima, pakotteiden ulkopuolella oleva kauppa kohdemaan kanssa vaikeutuu, kuten jo Italian vastaisissa pakotteissa 1935–36 huomattiin. Lisäksi monet kirjoittajat (esim. Tulun, 2022; McDowell, 2021) varoittavat itseään potentiaalisina pakotteiden kohdemaina pitävien valtioiden pyrkivän kehittämään järjestelmiä, joilla ne voisivat suojautua maksuvälityspakotteilta ja siten vähentää niiden vaikutuksia. Mainittu kehityskulku vahvistaisi Kiinan vaikutusvaltaa talousmaailmassa (Eichengreen 2022; Wong 2022). USA:n viranomaisilla on pääsy SWIFT-maksuvälitystietoihin ja siten he pystyvät myös jäljittämään rahavirtoja ja tunnistamaan laittomia rahansiirtoja. SWIFT-datan avulla USA pystyy siis valvomaan, että kolmannet osapuolet noudattavat voimassa olevia pakotteita. (Eichengreen 2022, 2.) Jos tulevaisuudessa järjestelmä fragmentoituu ja yleisesti käytetään monia eri tiedonvälitysjärjestelmiä, myös laittomien toimien valvonta vaikeutuu.

Aseellistamisen käsite

Aseellistaminen (weaponizing) on hybridisodankäynnin jopa keskeisin käsite (Galeotti 2022). Se voidaan ymmärtää toimintana, jolla jostakin hyökkäyksen kohteen ominaisuudesta tai suoranaisestä heikkoudesta rakennetaan ”ase”, joka kyetään kohdentamaan, ajoittamaan, rajaamaan ja käytön vaikutukset arvioimaan mahdollisimman hyvin ennen sen käyttöä. Arviointi sisältää myös vasta-vaikutukset hyökkääjään (Turvallisuuskomitea, 2017). Erona aseistamiseen, jolla tarkoitetaan kohteen suorituskyvyn lisäämistä jollakin välineellä, aseellistaminen muuttaa itse kohteen aseeksi käyttäen siinä jo olevia piirteitä suhteessa kohteeseen vaikutuksen aikaansaamiseksi.

Nykykaikaiseen venäläiseen hybridisodankäyntiin, ns. Gerasimovin doktriiniin (Gerasimov, 2013), kuuluu olennaisena osana erilaisten aseellistettujen elementtien runsas käyttö tukemaan sotilaallisten ja poliittisten tavoitteiden saavuttamista: ”Ero sotatilan ja rauhan välillä on hämärtynyt 2000-luvulla. Sotia ei enää julisteta, ja kun ne on aloitettu, ne eivät kulje sen kaavan mukaan, johon olemme tottuneet.”

Talouden aseellistamisessa voidaan erotella ainakin seuraavia tekijöitä:

- Kohdentamisen tarkkuus: ase vaikuttaa vain haluttuun kohteeseen tai sen oheisvahingot¹ muualle ja heijastevahingot käyttäjään ovat ennalta arvioitavissa.
- Ajoitus: saadaanko ase laukaistua heti päätöksestä, vaikuttaako se nopeasti ja voidaanko vaikutus tarvittaessa poistaa nopeasti.
- Kiistämättömyys: vaikutus voidaan tarvittaessa osoittaa julkisesti eikä siltä voida suojautua.
- Joustavuus: ase on vaikutukseltaan säädeltävissä niin kohteiden kuin vaikutusten osalta.
- Kumuloitavuus: aseiden pitoaika kasvattaa vaikutusta tai aseita voidaan kohdentaa lisää samaan maaliin.
- Yhdisteltävyys: hybridisodankäynnissä on useita erilaisia aseita informaatiovaikuttamisesta kyberhyökkäyksiin ja kineettisiin iskuihin, joista koetaan yhteisvaikutus.

Mitä paremmin nämä vaatimukset täyttyvät, sitä parempi talousase on suhteessa kokonaisuuteen.

Vaikka talousvaikuttamisessa maali olisi rajattu Venäjään, aseiden käyttäjänä on useita tahoja erilaisine kauppasuhteineen. Kunkin olisi ideaalitulanteessa osattava arvioida käyttöä suhteessa itseensä ja sitten yhdessä valita kohteet ja tavat, joilla asetta käytetään minimaalisilla omilla tappioilla. Haasteena on myös se, että vaikka globaali SWIFT onkin lännen määräysvallassa, sen käyttö Venäjää vastaan voi johtaa länteen kuulumattomia valtioita vakavasti harkitsemaan mahdollisuuksia SWIFT:iä korvaaviin maksuvälitysjärjestelmiin (Tulun, 2022, 48). Venäjän alkureaktio SWIFT:in käyttöön oli uhkaus laajaan eskalatioon taloudessa (Farrell & Newman, 2019), josta yksi osa on nyt niin sanottu energiasota.

SWIFT -maksuvälitysjärjestelmä

Lyhenne SWIFT tulee sanoista Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication. SWIFT on maailman yleisimmin käytetty kansainvälisten

maksujen välitysjärjestelmä. Se on käytössä yli 200 maassa ympäri maailman ja sen palveluita käyttää yli 11 000 pankkia ja rahalaitosta. (SWIFT, 2022a.) SWIFT-maksunvälitysjärjestelmän lisäksi myös kyseistä järjestelmää hallinnoivaa voittoa tavoittelematonta osuuskuntaa kutsutaan nimellä SWIFT.

Vuonna 1971 oli jo käynnistetty keskustelut, joiden tavoitteena oli kehittää parempi ratkaisu pankkien ja rahalaitosten jokapäiväiseen toimintaan: tiedon-siirtoihin rajat ylittävissä maksutapahtumissa. Vuonna 1973 keskustelut eteni-vät asian käytännön organisoitumiseen. Keskustelujen tuloksena perustettiin osuuskunta, jossa oli perustajajäsenenä 239 pankkia 15 eri maasta. Osuuskun-nan nimeksi tuli Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunica-tions. Pääkonttori päätettiin sijoittaa Brysseliin. (Scott & Zachariadis, 2018.)

SWIFT avasi tiedonsiirtopalvelun jäsentensä käyttöön vuonna 1977 korva-ten siihen asti teleksin välityksellä tehdyn tiedonsiirron. Järjestelmän pääkom-ponentteina tarvitaan viestien lähetykseen ja vastaanottoon käytettävä ohjel-ma, tietoliikenneverkko, joka todentaa ja välittää viestit, sekä standardit, joiden avulla viestien muoto ja tietosisältö on määritetty. Käynnistyttyään SWIFT-palvelu tarjosi jäsenilleen mm. nopean viestien siirron, alemmat transaktiokus-tannukset, kasvaneet volyymit, turvallisemmat transaktiot ja niitä koskevien tietojen standardisoinnin. (Scott & Zachariadis, 2018.)

SWIFT:in hallinto

Organisaationa SWIFT on Belgian lain mukainen osuuskunta, jonka omista-vat ja toimintaa ohjaavat osakkeenomistajat, noin 3500 pankkia ja rahalaitosta ympäri maailman. SWIFT:in jäsenet valitsevat 25 henkilöä käsittävän hallituk-sen, joka päättää, linjaa ja valvoo SWIFT:in toimintaa. SWIFT:in hallituksen kokoonpanossa huomioidaan SWIFT-viestien volyymit ja halutaan varmistaa aito globaalisuus ja kansainvälinen ulottuvuus sekä ehdoton puolueettomuus (SWIFT, 2022a). Hallituksen ja SWIFT:in johdon nimet ovat julkisesti saata-villa SWIFT:in [www-sivuilta](http://www-swift.com).

SWIFT on siis osuuskuntatyypinen yhtiö, jolla on globaali omistajakunta ja joka toimii omistajiensa ja käyttäjiensä hyväksi huomioiden nimenomaan globaalin ulottuvuuden. Puolueettomana ja globaalina palveluntarjoajana SWIFT:illä ei ole valtaa tehdä päätöksiä pakotteista. Kaikki päätökset, joilla kohdistetaan tai poistetaan pakotteita tiettyjä maita tai tiettyjä organisaatioita vastaan, tehdään toimivaltaisten viranomaisten ja/tai lainsäätäjän toimesta. Koska SWIFT on Belgiassa toimiva yhtiö, se noudattaa Belgian lakeja ja EU:n tekemiä säädöksiä (SWIFT 2022b). EU:n asetukset ovat suoraan jäsenmaissa sovellettavaa lainsäädäntöä (Bradley 2020, s. 101–108). Syyskuun 11. päivän

2001 terrori-iskujen jälkeen USA vaati SWIFT:iltä pääsyä maksuvälitustietoihin, johon SWIFT joutui lopulta myöntymään (Eichengreen 2022).

SWIFT:in toiminta

Vuonna 2021 SWIFT:in kautta välitettiin keskimäärin 42,0 miljoonaa transaktiiviestiä päivässä. Liikenne kasvoi 11,4% vuoteen 2020 verrattuna. (SWIFT, 2022a.) Viestit jakaantuvat kolmeen eri tyyppiin: maksut, arvopaperit ja varainhallinta. SWIFT-järjestelmän pääkomponentit ovat: ohjelmisto viestien lähettämiseen ja vastaanottamiseen, turvallinen ja toimintavarma tietoliikenneverkko sekä standardoidut tavat muodostaa viestit. Olennaista asiakkaan kannalta on siirtotapahtumien virheettömyys ja nopeus, tietoliikenneyhteyksien toimintavarmuus ja koko järjestelmän korkea tietoturvan taso.

SWIFT-verkkoon kuuluvalla pankilla tai rahalaitoksella täytyy olla BIC-koodi, joka nykyisessä terminologiassa on lyhenne sanoista Business Identifier Code, aiemmassa kirjallisuudessa käytetään myös termiä Bank Identifier Code, joka periytyy jo telex-ajan tiedonsiirrosta (Scott & Zachariadis, 2012). BIC-koodi on 8-merkkinen: asiakas saa valita neljä ensimmäistä merkkiä itse, kaksi seuraavaa merkkiä kertovat maan ja kaksi viimeistä merkkiä kertovat missä kaupungissa pääkonttori sijaitsee. Asiakas voi halutessaan lisätä haarakonttoreiden erottelemiseksi kolme numeroa BIC-koodin perään, jolloin siitä tulee 11-merkkinen. Esimerkiksi Nordean BIC-koodi on NDEAFIHH (Nordea NDEA, Suomi FI, Helsinki HH). BIC-koodien perusteella sekä maksutietoja lähettävä että vastaanottava pankki tunnistetaan ja viestit reitittyvät perille oikein.

SWIFT:in www-sivuilta ennen maaliskuun 2022 pakotteita tehdyn haun mukaan Venäjän Federaation alueella oli käytössä 1069 BIC-koodia, mutta kesäkuussa 2022 tehdyn haun mukaan 1006 koodia (SWIFT, 2022c). Näistä esimerkiksi VTB Bankilla 23 koodia, koska heidän tapauksessaan haarakonttoreilla on oma 11-merkkinen BIC-koodinsa. Mukana on myös ulkomaisia toimijoita kuten esimerkiksi Volkswagen Bank RUS (VOWARUMM). On tärkeä muistaa, että jos koko Venäjän maksuliikenne suljetaan ulos SWIFT:istä, se tarkoittaisi samalla myös Venäjällä olevien länsimaisten pankkien maksuliikenteen Venäjälle ja Venäjältä pysähtymistä, minkä seurauksena länsimaisten yritysten ja yhteisöjen maksuliikenne Venäjälle katkeaisi. Jos Venäjä irrotettaisiin SWIFT-maksujärjestelmästä, myös suomalaisyritysten ja niiden venäläisten tytäryhtiöiden välinen maksuliikenne katkeaisi.

SWIFT:in rooli maksuliikenteessä

Kun kansainvälistä maksua lähdetään tekemään, maksun maksaja asioi oman pankkinsa, lähettäjäpankin kanssa ja määrittää maksun tiedot ja vastaanottajan. Yksinkertaisimmillaan lähettäjäpankilla on vastatili ulkomailla sijaitsevassa vastaanottajapanikissa, ja SWIFT-viestin saatuaan vastaanottajapankki siirtää rahan heillä olevalta lähettäjäpankin tililtä suoraan maksun vastaanottajan tilille. Jos lähettäjäpankilla ei ole tiliä suoraan vastaanottajapanikissa, tarvitaan yksi tai useampi välittäjäpankki, yleensä vastaanottajan maasta, ja vastaavasti raha liikkuu pankkien välillä vastaanottajan maassa.

Pankki USA:ssa		Euroalueen (EA) Pankki	
Vastaavaa	Vastattavaa (\$)	Vastaavaa	Vastattavaa (€)
	EA pankin talletus US saajan talletus	\$ talletus US pankissa	EA lähittäjän talletus

Alkutilanne USA:n ja Euroalueen pankeissa

Vastaavaa	Vastattavaa (\$)	Vastaavaa	Vastattavaa (€)
	EA pankin talletus -109\$ US saajan talletus +109\$	\$ talletus US pankissa - 109\$	EA lähittäjän talletus -100€

Tasemuutokset USA:n ja Euroalueen pankeissa maksun jälkeen

Kuva 1. Yksinkertaistettu esitys maksutapahtuman toteuttamisesta euroalueen lähittäjän ja USA:n saajan välillä SWIFT:in avulla (Berner ym. 2022).

Maksunvälitystä voi havainnollistaa kuvan 1 kaavion avulla. Kuvassa 1 euroalueen lähettäjä maksaa USA:han vastaanottajalle 100€. Valuutanvaihdon jälkeen USA:han lähtee 109\$ maksu. Maksu tapahtuu käytännössä niin, että euroalueen pankki lähettää SWIFT-viestin USA:n pankille, että tämä maksaa 109\$ USA:n saajalle, ja tarvittavat varat otetaan euroalueen pankin USA:n pankissa olevalta tililtä. USA:n pankki toteuttaa tilisiirron, ja Euroopan päässä taas euroalueen pankki vähentää summan euroina maksajan tililtä. On tärkeää huomata, että SWIFT-järjestelmässä liikkuu vain maksutoimeksianto koskeva tieto. Varsinainen maksutapahtuma, jossa raha siirtyy tililtä toiselle, tapahtuu pankkien välillä (Scott & Zachariadis, 2012).

Suomalaiset pankit ja rahoituslaitokset kuuluvat lukuisien muiden maiden tavoin SWIFT-järjestelmään. Sen lisäksi euroalueen maat kuuluvat myös SEPA-järjestelmään (Single European Payment Area). Suomessa kotimaan maksut kulkevat SEPA-maksuina tai suomalaisessa POPS-järjestelmässä.

Suomesta voidaan lähettää ja vastaanottaa SEPA-alueen maksuja SEPA-siirtoina. SEPA-maksun tietojen välittämiseen voidaan käyttää SWIFT-tietoverkkoa tai paria muuta vaihtoehtoa. Ulkomaan maksut Suomesta SEPA-alueen ulkopuolelle välitetään yleisimmin SWIFT-järjestelmän kautta.

Venäjän sisäisiin maksuihin on käytetty paljon SWIFT-järjestelmää, mutta vuonna 2014 tapahtuneen Krimin valtauksen jälkeisten pakotteiden yhteydessä oli keskustelussa myös SWIFT-pakotteen käyttöönotto (Freedman, 2019), ja tämä sai Venäjän kehittämään oman sisäisen SFPS-maksujärjestelmänsä. Kuznetsov & Utkin (2020) tutkivat Venäjän kansainvälisiä maksujärjestelmiä sekä niiden eri vaihtoehtoja ja tekivät kyselyn Venäjän 19 suurimmalle pankille. Johtopäätöksensä he esittivät että Venäjän SFPS-maksujärjestelmän tehokkuuden kehittämiseen ja sen käytön yleistämiseen ei tulisi pistää liikaa painoa, vaan sitä tulisi pitää varajärjestelmänä ja luoda valmiudet siirtyä sujuvasti SFPS:ään, jos Venäjä suljetaan SWIFT:istä ulos.

SWIFT-sulun vaikutus Irania vastaan

Iranin ydinaseohjelman aktivoitua uudelleen vuonna 2005 YK, EU ja USA yhdessä asettivat uuden pakotepaketin. Vuosien 2006 ja 2012 välillä samat tahot joutuivat asettamaan lisää pakotteita, ja lopulta vuonna 2012 USA ja EU kielisivät öljyntuonnin Iranista sekä sulkivat kaikki maan pankit pois SWIFT-järjestelmästä. Iranin öljynvientitulo tyremähti 2,5 miljoonasta barrelistä päivässä noin 1 miljoonaan välillä 2011–2014. Samalla bruttokansantuotteen 2,6 % kasvu vaihtui 7,4 % supistumiseksi vuonna 2012. Iranin valuutan rialin kurssi heikkeni ja inflaatio nousi rajusti saavuttaen huipussaan 45,1 % kesäkuussa 2013 (Dizaji, 2021).

Öljyntuontikiellon ja SWIFT:in ohella sekä USA:n että EU:n pakotteisiin liittyi myös kieltä vakuuttaa Iranin öljyä kuljettavia laivoja sekä Iranin keskuspankin ja muiden pankkien rahojen jäädytys (GAO, 2013, 30; Euroopan unionin neuvosto, 2012). Yhdysvaltalaisen valtion tarkastusviraston GAO:n (2013) raportissa arvioidaan tuoreeltaan pakotteiden vaikutuksia mm. haastattelujen avulla. Verrattuna muihin vastaaviin öljyntuottajamaihin Iranin öljyntuotanto väheni noin 26 % vuodesta 2010 vuoteen 2012 ja öljynvientitulot laskivat 18 %, kun ne verrokkimailla nousivat 50 %.

Myöhemmin Kelishomi ja Nisticò (2021) tutkivat Iraniin kohdistuneiden pakotteiden vaikutuksia maan talous- ja työllisyystilanteeseen. He totesivat, että Iraniin kohdistuneen öljynvientikiellon tuloksena vienti EU-alueelle ja USA:an laski 2,1 miljoonasta barrelistä päivässä v. 2011 tasolle 1,4 ja oli 1,1 miljoonaa barrelia päivässä vuosina 2012 ja 2013, eli öljynvientitulo puolittui.

Hyvin samansuuntaiseen tulokseen päätyivät Larch ym. (2021), jotka tarkastelivat vaikutuksia kaivannaisalaan (sis. öljy ja kaasu), jossa täysien kauppapakotteiden vaikutukseksi arvioitiin noin 44% vähenemä kaupassa.

Iran pyrki monin tavoin mukautumaan pakotteisiin, kuten tekemällä vasta-kauppasopimuksia useiden maiden (mm. Intian) kanssa, hyväksymällä maksuna ostajamaan valuuttaa sekä käyttämällä vaihtoehtoisia maksujärjestelyitä öljyn osalta. Iran on kuitenkin joutunut myymään öljyään alennuksella. (GAO, 2013.)

Schott (2021) pitää vuoden 2012 Iran-pakotteiden myötä vuonna 2015 solmittua Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA) merkittävimpänä talouspakotteiden menestyksenä sitten Etelä-Afrikan apartheid-hallinnon kaatumisen jälkeen. Myös Smeets (2018) arvioi hieman varovaisemmin sanakääntein, että pakotteilla olisi ollut vaikutuksia sopimuksen syntymiseen. Yhdysvallat kuitenkin vetäytyi JCPOA-sopimuksesta vuonna 2018 ja parhaillaan käydään neuvotteluja uudesta sopimuksesta, johon Yhdysvallatkin katsoisi voivansa liittyä.

Arvioita pakotteiden vaikutuksista Venäjään

Vuoden 2014 Krimin valtauksen jälkeen Englanti ehdotti osaksi pakotepakettia Venäjän pankkien sulkemista ulos SWIFT-järjestelmästä, jolloin Venäjän entinen valtiovarainministeri Aleksei Kudrin arvioi, että yksin tämä pakote voisi johtaa Venäjän BKT:n pudotukseen 5 %:lla toimeenpanoa seuraavana vuonna (TASS, 2014). Koko pakotepaketin vaikutukset Venäjää kohtaan ovat toistaiseksi arvioiden varassa. Tilastotietoa on käytettävissä vasta maaliskuulta 2022 ja ennakkotiedot huhtikuulta 2022. Haastateltavien kuulemat arviot ovat ennustaneet Venäjän bruttokansantuotteen supistumista 10–15 % välillä sodan ja pakotteiden seurauksena. Esimerkiksi BOFIT:in (2022) ennuste Venäjän BKT:lle on -10 % vuodelle 2022. Venäjän talouskehitysministeriön arvio on -12% (vuodettu tieto, ei virallinen). Maailmanpankin (2022) arviossa kesäkuulta Venäjän BKT supistuisi vuonna 2022 8,9 % ja ero kasvuennusteeseen vuodenvaihteesta on -11,3 %, kun euroalueen vastaava BKT:n ennustemuutos on -1,7 %. Viimeisimmät arviot pakotteiden vaikutuksista ovat edelleen vakavat, mutta ensiarvioita hieman lievempiä. Venäjän keskuspankin (2022) oma arvio heinäkuun 22. päivänä vuoden 2022 BKT-laskusta oli 4–6 %, mikä tarkoittaa 7–8 % pienempää BKT:tä kuin helmikuun 11. päivänä 2022 ennustettu.

Simola (2022) on koonnut kansainvälisten asiantuntijoiden arvioita pakotteiden vaikutuksesta Venäjän talouteen. Felbermayrin ym. (2022) arvio oli, että jos suurin osa läntisten talouksien viennistä Venäjälle seisahtuu, siitä aiheutuu

5 % vähennys Venäjän hyvinvoinnissa ja jos Venäjän vienti läntisiin talouksiin katkeaa, siitä vastaavasti aiheutuu 7 % pudotus. Mikäli molemmat tapahtuvat yhtäaikaaisesti, olisi yhteisvaikutuksena Venäjän hyvinvoinnin pudotus noin 10 %. Mahlstein ym. (2022) arvioivat, että Venäjän kauppasaarto läntisten talouksien toimesta, yhdistettynä ulkomaisten investointien osittaiseen vetäytymiseen ja Venäjän korkeampiin kaupankäynnin kustannuksiin, johtaisi Venäjän BKT:n leikkautumiseen 14 %. Langot ym. (2022) arvioivat että läntisten talouksien toimesta toteutettu tuontikielto Venäjältä laskisi Venäjän BKT:ta 3 %. He esittävät, että täydellinen Venäjään kohdistuva tuonti- ja vientikielto aiheuttaisi 33 % pudotuksen Venäjän BKT:ssa. Pidemmällä ajanjaksolla Venäjä pystyy todennäköisesti lievittämään pakotteiden negatiivisia vaikutuksia, mutta siihen tarvitaan aikaa ja korvaavia tuonti- sekä vientimarkkinoita (Langot ym., 2022).

Länsimaisten yritysten omaehtoiset toimet Venäjällä

Kaikki kauppa Venäjän kanssa on sekä pakotteiden että kuluttajien yleisen mielipiteen vuoksi voimakkaasti vähentynyt. Monille yllättävää oli myös se, kuinka sankoin joukoin länsimaiset yritykset päättivät ajaa alas liiketoimintaansa Venäjällä tai myydä tytäryritysten toiminnot ja lähteä kokonaan pois. Tilannetta tämän osalta voi tarkastella Yalen yliopiston koostamasta ja ylläpitämästä listasta (Yale, 2022). Lista jakautuu viiteen kategoriaan sen perusteella jatkaako yritys liiketoimintaansa kuten ennenkin vai onko toimintaa supistettu eriasteisesti tai onko yritys kokonaan poistunut Venäjältä. Yli puolet listalla olevista yrityksistä (802 kpl) on lopettanut liiketoimintansa Venäjällä ainakin tällä erää. Poislähtijät ovat joutuneet myymään omistuksensa pakkotilanteessa ja kärsineet niistä yleensä suuret tappiot. Tämä on esimerkki vaikutuksesta, joka ei ole suoraan johtunut pakotteista.

Taulukko 1. Yalen yliopiston lista länsimaisten yritysten liiketoiminnan muutoksista Venäjällä 11.7.22.

Kategoria	Yritysten lukumäärä)
Jatkavat liiketoimintaa normaalisti	243
Investoinnit lykätty, liiketoiminta jatkuu	160
Liiketoiminnat osittain lopetettu, osa jatkuu	168
Liiketoiminta ajettu alas, mutta jätetty valmius palata markkinoille	496
Poistunut Venäjältä	306

Venäjän 10 merkittävimmän pankin SWIFT-järjestelmästä sulkemisen lisäksi myös maailman johtavat luottokorttiyhtiöt Visa ja Mastercard ilmoittivat keskeyttävänsä liiketoiminnot Venäjällä (New York Times, 2022). Tämän seurauksena Venäjällä myönnetyt Visa- ja Mastercard-maksukortit eivät enää toimi maan ulkopuolella, eikä niillä esimerkiksi voi maksaa ulkomaisen verkkokaupan ostoksia. Venäläisiin luottokortteihin kytketyt Apple Pay- ja Google Pay-sovellukset lakkaavat myös toimimasta (Hart, 2022). Muualla maailmassa myönnetyt Visa ja Mastercard-maksukortit puolestaan eivät enää toimi Venäjällä. Kiteytetysti voidaan siis sanoa, etteivät Venäjällä myönnetyt Visa ja Mastercard-maksukortit toimi maan ulkopuolella esimerkiksi Suomessa, eivätkä lännessä myönnetyt Visa ja Mastercard-maksukortit toimi Venäjällä (Finanssiala, 2022).

Haastattelututkimus swift-pakotteista

SWIFT-maksunvälitysjärjestelmän aseellistamista ja SWIFT-pakotteen vaikutuksia tutkittiin haastattelututkimuksella, joka keskittyi nimenomaan käynnissä olevaan Venäjä-pakotteiden tapaukseen. Haastattelututkimukseen sisältyi yhdeksän asiantuntijahaastattelua sekä neljä lyhyempää asiantuntijakeskustelua. Haastateltavat valittiin ei-tilastollisesti siten, että kaikki SWIFT-pakotteiden kannalta oleelliset organisaatiot olivat edustettuina. Edustettuna oli elinkeinoelämä, pankki- ja finanssiala sekä ulkoasiainhallinto kattaen kaikki oleelliset organisaatiot Suomessa. Organisaation sisällä haastateltavat valittiin siten, että he olivat osallistuneet SWIFT-pakotteiden arviointiin jollain tavalla. Kolme asiantuntijaa oli asunut ja työskennellyt Venäjällä, kahdella taas oli kokemusta EU-komissiossa työskentelystä. Asiantuntijajoukko tässä aiheessa on pieni ja haastateltavien määrä tähän verraten merkittävä. Tilanne pakotteiden kohteiden osalta kehittyi vielä haastattelujen aikana, jolloin haastateltavien oletukset eivät vielä värittyneet liikaa pakotteiden todellisilla vaikutuksilla.

Haastattelut toteutettiin kasvokkain teemahaastatteluina yhtenäisellä teemalistalla. Teemalista laadittiin vastaamaan tutkimuskysymykseen aseellistamisen käsitteen (ks. luku aseellistamisen käsite) näkökohtien pohjalta. Haastatelluilta ei edellytetty esitietoja aseellistamisen käsitteestä, vaan se kuvattiin heille lyhyesti haastattelun alussa. Haastattelutulokset analysoitiin tarkasti kysymys kerrallaan, kooten keskeisiä havaintoja ja etsien aineistosta toisaalta yhteneväisyyksiä ja asioita, joista asiantuntijat ovat yhtä mieltä sekä toisaalta niitä asioita, joissa näkemykset hajaantuvat.

Haastatteluissa käytetty teemalista oli:

1. Mitä vaatii tai vaati SWIFT:in aseellistaminen? Minkälaista suunnittelua tarvitaan, mitä päätöksiä tarvitaan, mitä toimenpiteitä tarvitaan?
2. Miten ja minkälaisiksi SWIFT-pakotteen vaikutukset arvioitiin ja mikä on sen rooli EU:n, USA:n ja UK:n pakotekokonaisuudessa?
3. Millaiset ja kuinka suuret ovat lasketut tai arvioidut vaikutukset Venäjään (tähänastiset SWIFT-pakotteet, kuinka paljon on potentiaalia tiukentaa)
4. Millaiset ja kuinka suuret ovat lasketut tai arvioidut toissijaiset vaikutukset kuhunkin länsimaahan mukaan lukien omat tappiot?
5. Olivatko suomalaiset mukana pakotteita muotoilemassa ja tiedämmekö kuka?
6. Miten arvioitiin ja miten suuriksi arvioitiin heijasteet Suomeen?
7. Miten näkisit, onko SWIFT-ase luonteeltaan täsmäase vai joukkotuhoase?
8. Mikä on SWIFT-pakotteiden tehovaikutus verrattuna muuhun pakotepakettiin? Suuruusluokka ja onko niitä huomattavasti hankalampi kiertää?
9. Laajojen Venäjään kohdistuvien SWIFT-pakotteiden vaikutukset pitkällä aikajänteellä mm. kansainvälisiin maksujärjestelmiin, kansainvälisiin talousliittoumiin, talousrikollisuuteen)

Pakotepäätös ja sen valmistelu

Haastatteluiden perusteella pakotepäätösten valmistelusta ja päätöksenteosta piirtyi seuraava kuva. Päätökset pakotteiden asettamisesta ovat poliittisia ja ne on tehty EU:n kontekstissa. EU:n komissio valmistelelee pakotteita, Euroopan unionin neuvosto tekee päätökset ja päätöksen syntyminen edellyttää jäsenvaltioiden yksimielisyyttä. Komissiossa asiaa valmistelemassa ovat olleet pääosastot Kauppapolitiikka (DG TRADE) sekä Rahoitusvakaus, rahoituspalvelut ja pääomamarkkinaunioni (DG FISMA). Asioiden valmistelu on pidetty hyvin pienessä piirissä jopa komission sisällä. Asia on esitelty jäsenmaille kokonaisuudessaan vasta kun päätöksentekohetki lähestyy.

Erilaisia pakotevaihtoehtoja valmisteltiin ja arvioitiin jo hyvissä ajoin, ainakin jo kesällä 2021. Venäjän hyökkäyksen alettua 24.2.2022 valmistelu muuttui täysin: poliittinen linja jäsenmaille oli Venäjän hyökkäyksen tuomitseminen ja pakotteiden asettaminen sekä niiden aiheuttaman haitan kärsiminen. EU:n asetuksen 833/2014 konsolidoitu versio sisältää kaikki tähän asti asetetut pakotteet. Ensimmäisessä pakotepaketissa (2.3.2022) oli valittu SWIFT-pakotteen kohteeksi seitsemän pankkia ja 3.6.2022 annetussa kuudennessa pakotepaketissa lisättiin listalle kolme pankkia. Usea haastateltavista totesi myös,

että Yhdysvaltojen tahtotilalla on ollut merkittävä vaikutus SWIFT-pakotteen toimeenpanoon. Painoarvoa antaa Yhdysvaltain maksunvälitysviestien suuri määrä ja dollarin vahva asema kansainvälisissä maksuissa.

Suomessa on toiminut ulkoministeriön johdolla elinkeinoelämää laajasti edustanut ryhmä, joka kokoontui tiiviisti ja käsitteli tuoreimmat saatavilla olevat tiedot EU:n harkitsemista pakotevaihtoehdoista. Näin pystyttiin kokoamaan elinkeinoelämän näkemykset siitä, mitkä pakotteet purisivat Venäjään, mutta olisivat Suomelle vähiten haitallisia. Ulkoministeriö ja Suomen valtionjohto pystyi vaikuttamaan EU-komission harkintaan pakotteista. Valmisteluprosessi eteni niin nopeasti, että Suomessa ei varsinaisia taloudellisia laskelmia tehty eikä varmaan monessa muussakaan EU-jäsenmaassa. Toki esimerkiksi tuonti- ja vientitilastojen avulla pystyttiin arvioimaan useiden asioiden suuruusluokkia. Myös elinkeinoelämän eurooppalaisen kattojärjestön Business European piirissä on käyty vastaavaa keskustelua ja annettu EU-komissiolle palautetta pakotteiden ennakoituista vaikutuksista.

SWIFT-pakotteen toimeenpano

Valtiot eivät ole SWIFT:in jäseniä vaan yksittäiset pankit ja rahalaitokset. SWIFT on heidän muodostamansa kollektiivi, tarkemmin sanottuna Belgiassa toimiva osuuskunta, joka siten noudattaa Belgian ja EU:n lakeja. Pakotepäätökset ovat neuvoston asetuksia, jotka ovat suoraan jäsenmaissa voimaantulevaa oikeutta. Kun asetus on julkaistu EU:n virallisessa lehdessä, se on toimeenpanokelpoinen. SWIFT-pakotteiden osalta komissio on noudattanut kymmenen päivän siirtymäaika, jotta toimijat, joita asia koskee, voivat varautua pakotteen voimaantumiseen. Tässä on ajateltu lukuisaa määrää sivullisia toimijoita, kuten esimerkiksi Venäjällä toimivia länsimaisia yrityksiä.

Kun itse päätös ja laki on saatu voimaan, vaaditaan vielä SWIFT:in hallituksen päätös, joka toki tässä tilanteessa on enemmänkin muodollisuus. Tekninen toteutus on nopea. Haastateltavien vastaukset vaihtelivat teknisen toteutuksen suhteen, käytettyjä ilmaisia olivat pakotteen kohteena olevien toimijoiden SWIFT-tunnusten deaktivointi tai kyseisten SWIFT-tunnusten poistaminen tai SWIFT-liikenteeseen liittyvien avainten poistaminen. Joka tapauksessa toimenpiteen seurauksena pankki katoaa SWIFT-järjestelmästä eikä pysty lähettämään eikä vastaanottamaan maksunvälitysviestejä. Toimenpide voidaan kohdentaa jopa yksittäiseen SWIFT-tunnukseen kerrallaan, eli kohteeksi voidaan poimia yksitellen valikoidut pankit. Vaihtoehtoisesti voidaan valita vaikka kaikki SWIFT-järjestelmään kytketyt pankit tietystä maasta.

Ensimmäisessä vaiheessa (Euroopan unionin neuvosto 2022b) määrättiin Bank Otkritie, Novikombank, Promsvyazbank, Bank Rossiya, Sovcombank, Vnesheconombank (VEB) ja VTB Bank SWIFT-pakotelistalle 12.3.2022 alkaen. EU:n kuudennessa pakotepaketissa (Euroopan unionin neuvosto, 2022b) määrättiin lisäksi Sberbank, Credit Bank of Moscow ja JSC Rosselkhozbank (Russian Agricultural Bank) SWIFT-pakotelistalle 14.6.2022 alkaen. Molemmilla tapauksissa EU-neuvoston päätös antoi kymmenen päivän varoitusaajan pakotteen voimaanastumiselle. Tänä aikana on ollut mahdollista henkilöiden tai yritysten siirtää varojaan paikasta toiseen, jos eivät siihen mennessä ole itse olleet pakotelistalla.

Pakotteen kohdelistalle valittiin taitavasti sellaisia pankkeja, että pakotteet osuivat Venäjän pankkisektorin ytimeen. Toisaalta yhä edelleen Gazprombank on listan ulkopuolella, koska se on keskeinen öljy- ja kaasutoimitusten maksujen kannalta. Suurista pankeista niin ikään Alfa Bank on vielä pakotteiden ulkopuolella. Länsimaiset pankit ovat listan ulkopuolella mm. Raiffeisen, Unicredit, Citibank ja Rosbank (Credit Agricole).

SWIFT-pakotteen vaikutukset

Yksinkertaistaen SWIFT-pakotteen vaikutus on se, ettei maksuja pysty lähettämään eikä vastaanottamaan tämän maailman eniten käytetyn järjestelmän kautta. Venäjän oma maksujärjestelmä SPFS toimii vain sisäisessä maksuliikenteessä. Venäjällä on yhteys Kiinan CIPS-maksujärjestelmään, mutta se on rennimpi-pohjainen ja yhteydet kansainväliseen maksuliikenteeseen ovat rajalliset. Maksunvälityksessä voidaan palata toki SWIFT:iä edeltäneeseen aikaan ja lähettää maksuja koskevat tiedot telexillä, tai vaihtoehtoisesti puhelimella tai salatulla sähköpostilla, mutta kaikki nämä menetelmät ovat työlämpiä sekä kalliimpia ja lisäksi inhimillisen virheen mahdollisuus kasvaa ja tietoturva on huomattavasti heikompi.

SWIFT-pakotteella on suoria vaikutuksia pakotelistalla olevien pankkien asiakkaiden toimintaan. Ei voida ottaa vastaan maksuja yrityksen omille asiakkaille toimitetuista tuotteista ja palveluista, eikä voida itse tehdä maksusuorituksia tilatuista tuotteista ja palveluista. Tämä puolestaan johtaa siihen, että kaupankäynti tyrehtyy. Lisäksi muut maksusuoritukset, esim. osinkojen maksu ulkomaille tai vaikkapa Venäjältä vetäytyvän länsimaisen yrityksen varojen ja myyntitulojen kotiuttaminen menevät mahdottomaksi tai ainakin äärimmäisen vaikeaksi.

Vahva konsensus haastatteluista oli, että SWIFT-pakotteiden yksinomaista vaikutusta ei saa laskettua tai määritettyä. Tämä johtuu siitä, että koko paketissa

on asetettu valtava kirjo muitakin pakotteita. SWIFT-pakote on myös luonteeltaan erilainen: se täydentää ja varmistaa että muiden pakotteiden teho toteutuu. Kun rahaliikenne vaikeutuu, muunkin finanssijärjestelmän toiminta vaikeutuu. SWIFT-pakotteen vaikutukset leviävät talouteen ja yhteiskuntaan laajalle ja hiukan sattumanvaraisesti. Ruuvia voidaan vielä vääntää kireämmälle, sillä Venäjällä toimii noin kolmesataa pankkia ja nyt SWIFT:istä on kytketty pois vasta kymmenen. Haastateltavat pitivät sekä tuonti- ja vientikieltoja (erityisesti korkean teknologian osalta) että Venäjän keskuspankin varojen jäädyttämistä huomattavasti SWIFT-pakotteita järeämpänä toimenpiteenä, ja erään haastateltavan ehdotus pakotteiden tiukentamiseksi olikin SWIFT-pakotelistalla olevien venäläispankkien länsimaissa olevien varojen jäädyttäminen. Vaikka maksuvälitystiedot saataisiin toimitettua muulla tavalla kuin SWIFT:illä, varojen jäädytys pysäyttäisi rahan liikkumisen takuuvarmasti, ja näin EU tekikin myöhemmin 21.7.2022 Sberbankille (Euroopan unionin neuvosto, 2022c). Eräs haastatelluista esitti järeänä pakotteena myös tuontitullien asettamista Venäjältä EU-alueelle tuotavalle maakaasulle ja öljylle.

Haastateltavat olivat yhteisesti sitä mieltä, että pakotepaketin vaikutuksia länsimaihin on vaikea määrittää etukäteen, eikä ole pystytty esittämään kuin ennusteita. Esimerkiksi Suomen BKT:n kasvuennusteesta on leikattu 1–1,5 % pois ja mm. energian hinnannousu sekä muu inflaatio voivat viedä tilannetta vielä huonompaan suuntaan. Suomen vienti Venäjälle oli vuonna 2021 noin 5,4 % kaikesta viennistä ja arvoltaan noin 3,7 miljardia euroa. Tullin (2022) toukokuun ennakkotilaston mukaan Suomen vienti Venäjälle oli laskenut 44,7 % edelliseen vuoteen verrattuna. Tuonti sen sijaan oli kasvanut 13,2 % mikä selittynee hinnannousulla. Raakaöljyn tuonti oli loppunut kokonaan.

Merkittävimmät vaikutukset tulevat siitä, että raakaöljyn tuonti Venäjältä on EU:n asettamien pakotteiden takia loppumassa, lukuun ottamatta Unkarin neuvottelemaa poikkeusta. Monet Euroopan maat, Saksa ja Italia etunenässä, ovat hyvin riippuvaisia venäläisen maakaasun tuonnista. Muun muassa Saksan teollisuuden toiminta kärsii vakavasti, mikäli Venäjä katkaisisi kaasutoimitukset. Raakaöljyä sen sijaan pystytään ostamaan muualta kansainvälisiltä markkinoilta, mutta kasvanut kysyntä toki aiheuttaa hintojen nousua.

Kysymykseen ”onko SWIFT-pakote täsmäase vai joukkotuhoase” tuli haastateltavilta toisistaan eroavia vastauksia. Lievä enemmistö (neljä) valitsi täsmäasevaihtoehdon, kun taas kolme oli joukkotuhoaseen kannalla; yksi vastaaja sanoi ettei kumpikaan ja yksi valitsi molemmat vaihtoehdot. Puhtaasti pankkeja katsoen SWIFT-pakotteen kohteeksi voidaan valita yksittäisiä pankkeja kliinisellä tarkkuudella, jolloin tästä näkökulmasta kyseessä on täsmäase. Sitä voidaan käyttää myös joukkotuhoaseena, jos suljetaan koko maan kaikki pankit ulos järjestelmästä. Jos on valittu kourallinen merkittävimpiä pankkeja kuten nyt,

vaikutukset leviävät kuitenkin laajalle yhteiskuntaan osin arvaamattomallakin tavalla, jolloin ei kuitenkaan voida puhua täsmäaseesta. Haastatteluissa esitettiin myös muita vertauksia, kuten haulikko, jolla roiskaistaan suunnilleen oikeaan suuntaan: osa hauleista osuu saaliiseen mutta osa voi osua muualle. SWIFT-pakotetta verrattiin myös vihollisen viestijärjestelmän lamauttamiseen, jolloin vihollinen pystyy edelleen toimimaan, mutta toiminta on paljon hankalampaa.

Haastattelussa kysyttiin myös, mitkä ovat laajojen Venäjään kohdistuvien SWIFT-pakotteiden haittavaikutukset pitkällä aikajänteellä. Vastauksissa tuli selkeä näkymä, että kriisistä ei näy nopeaa tietä ulos ja perusskenaario on, että pakotteet pysyvät voimassa pitkään. Lähes kaikki haastateltavat ottivat esille Kiinan merkittävänä toimijana. Nähtiin todennäköisenä, että maailma blokkiutuu ja muodostuu uusia talousliittoumia. Ainakin Kiina nähdään veturina yhdessä liittoumassa, johon voi tulla mukaan ehkä Venäjä, ja erään haastateltavan arvion mukaan mahdollisesti Kiina hakee liittolaisia Afrikan maista. Intian rooli on kysymysmerkki, mutta sillä on merkittävä vaikutus. SWIFT-pakotteiden jatkuessa on mahdollinen kehityskulku myös kansainvälisten maksujärjestelmien fragmentoituminen, eli SWIFT:in rinnalle nousee uusia järjestelmiä. Tämä ei ole toivottu kehityskulku, koska se heikentää maksujärjestelmien hallintaa sekä tuo tehottomuutta ja lisää kustannuksia. Pakotteiden pitkittyminen tulee mahdollisesti lieveilmiönä lisäämään myös talousrikollisuutta ja rahanpesua.

Johtopäätökset

Kun poliittiset tavoitteet ovat niin merkittävät, että turvaudutaan sotilaalliseen voimankäyttöön, pidetään talouspakotteita liian vaatimattomana keinona voimankäytön lopettamiseksi. Iranin kohdalla pakotteet, joihin tosin myös kuului täydellinen SWIFT-sulku, olivat laajuudeltaan varsin samankaltaiset nykyisten Venäjä-pakotteiden kanssa. Vaikka pakotteiden voidaan arvioida ainakin osaltaan vaikuttaneen JCPOA-sopimukseen, oli kiistan kohteena vain ydinase-ohjelma, ei sotilaallinen voimankäyttö. Toisaalta Euroopan Unioni ei julkisissa perusteluissaan myöskään mainitse pakotteiden tavoitteena olevan aseellisen voimankäytön lopettaminen.

Tutkimuskysymyksenä oli, että miten hyvin SWIFT voidaan aseellistaa ja käyttää sitä hybridisodan välineenä? Haastattelujen ja kirjallisuustutkimuksen perusteella voidaan päätyä seuraaviin johtopäätöksiin aseellistamisen eri vaatimusten osalta.

Kohdentaminen pankkeihin, mukaan lukien niiden asiakasketjut, onnistuu rajatusti. Sen sijaan kohdennus vain tiettyihin yhtiöihin tai vain tiettyihin

aloihin kuten öljynjalostus ei onnistu. Lisäksi oheisvahingot länsiyrityksiin Venäjällä olivat merkittäviä ja vaikeasti ennalta arvioitavissa. Toistaiseksi kaikkea kauppaa Venäjän kanssa ei ole kielletty ja tätä sallittua toimintaa täydellinen SWIFT-sulku suuresti vaikeuttaisi. Riippuu näkökulmasta, ovatko vaikutukset Venäjän ja ei-läntisten valtioiden kauppaan oheisvahinko vai tarkoitus.

SWIFT-pakotteen käyttö oli nopeaa ja ajoitus hallittiin. Tekninen toteutus oli tehokasta ja nopeaa. Pakotteita ei ole vielä poistettu, mutta on oletettavissa, että pakotteiden kiertämiseksi käyttöön otetuista sijaisjärjestelyistä osa voi jäädä pysyviksi. Periaatteessa SWIFT-pakote on joustava, mutta sitä ei ole käytetty näin. Toimet ovat olleet rajattuja ja yksisuuntaisia. Vaikutukset ovat olleet ajassa kumuloituvia ja lisäämällä uusia pankkeja vaikutuksia on lisätty. Toisaalta tehoa laskee kyky kiertää vaikutuksia ajan myötä.

SWIFT-pakotteiden nimenomainen vaikutus muiden pakotteiden ohessa on epäselvä. Lisäksi SWIFT-saartoa voidaan kiertää vastaavin mekanismein sekä tekemällä transaktiot perinteisillä tavoilla. Kyse on enemmän haitasta ja lisäkustannuksesta sekä samalla läpinäkyvyyden vähenemisestä. Pitkittyessään pakotteet voivat mahdollisesti lisätä myös rikollisuutta. Yhdistäminen osaksi muita talouspakotteita jää vaikutuksiltaan epäselväksi. SWIFT-pakotteet kuitenkin voivat tukea kauppapakotteita. Koska länsi ei ole avoimesti käyttänyt muita hybridisodan keinoja, yhdistämistä muihin keinoihin ei voi arvioida. SWIFT:in käyttöä ei ole tuettu merkittävästi informaatio-operaatiolla EU:n eikä USA:n toimesta.

SWIFT ei ole talouden joukkotuhoase tai neutronipommi, myyttinen sanktio, koska sen vaikutukset eivät ole olleet massiivisia – kokemukset Iranin tapauksesta asettivat ehkä liiallisia toiveita. On tosin otettava huomioon, että SWIFT-pakotetta ei ole toistaiseksi otettu täysimääräisesti käyttöön: Venäjän noin 300 pankista SWIFT-pakotelistalle otettiin vain 10 pankkia, olkoonkin että kyseessä ovat maan suurimmat pankit. Toisaalta SWIFT ei myöskään ole ollut täsmäase, koska se rajaa pankkikohtaisena kaikki toiminnot pois, enemmänkin haulikko.

SWIFT-pakotetta ei ole tiukennettu äärimmilleen, kaikkiin venäläisiin pankkeihin, joten maksimivaikutusta ei myöskään ole tässä nähty. Kun EU ei kuitenkaan halunnut kieltää kaikkea kauppaa Venäjän kanssa mm. öljyn ja kaasun takia, oli ilmeisesti jätettävä jokin maksuäyly auki, esim. Gazprom-bank (Berner ym. 2022). Tähän saattaa olla syynä monien Euroopan valtioiden voimakas riippuvuus Venäjän fossiilisista energialähteistä, erityisesti kaasusta, oman kaupankäynnin vaikeutuminen pakotteiden myötä, mahdolliset negatiiviset vaikutukset kolmansiin osapuoliin, sekä se, että SWIFT-aseen käyttäminen heikentää sen tehoa tulevaisuudessa, koska uhka kierretään kehittämällä vaihtoehtoisia menetelmiä. Näyttää myös ilmeiseltä, että länsimaat eivät ole

olleet halukkaita käyttämään taloussodan lisäksi muita hybridisodankäynnin hyökkäyksellisiä menetelmiä.

Kun SWIFT:in osuus talouden kokonaisuudesta on jäänyt epäselväksi, eivätkä pakotteet kokonaisuudessaan ole pureet julkisuudessa toivotulla tavalla, on SWIFT lähestulkoon kokonaan häipynyt keskustelusta. Tällä hetkellä keskustelua ei julkisesti käydä.

Viitteet

- 1 Oheisvahinko (collateral damage) tulee fyysisen vaikuttamisen puolelta. Se tarkoittaa asiaa, joka ei ollut alkuperäinen tavoite (maali). Vaikutusperusteisessa EBO:ssa oheisvahingoilla ei ollut laatua, jonka sanat vahinko ja eräs käännösmahdollisuus haitta-vaikutus sisältävät. Oheisvahinko voi siis olla myös positiivinen vaikutus tai myös sekundäärinen vaikutus.

Lähteet

- van Bergeijk, Peter. (2022). *Economic sanctions and the Russian war on Ukraine: a critical comparative appraisal*. ISS working papers. General series 699.
- van Bergeijk, Peter. (2021), Introduction to the Research Handbook on Economic Sanctions, *Research Handbook on Economic Sanctions*, Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing
- Berner, R., Cecchetti, S., & Schoenholtz, K. (2022). Russian sanctions: Some questions and answers. VoxEU. <https://voxeu.org/article/russian-sanctions-some-questions-and-answers> (1.10.2022).
- Blanchard, Jean-Marc. F., & Norrin Ripsman (2013). *Economic statecraft and foreign policy: Sanctions, incentives, and target state calculations*. Abingdon: Routledge.
- BOFIT (2022)., BOFIT Venäjä-ennuste 2022–2023, Suomen Pankki BOFIT – Nousevien talouksien tutkimuslaitos, Helsinki, 28.3.2022
- Bonn, Moriz (1936). How sanctions failed. *Foreign Affairs*, 15(Jan), 350–361.
- Bradley, Kieran (2020). Legislating in the European Union, Barnard, Catherine & Steve Peers, toim. *European Union Law, 3rd Edition*, Oxford: Oxford University Press.
- Council on Foreign Relations (2017). *What Are Economic Sanctions?*, <https://www.cfr.org/backgrounder/what-are-economic-sanctions>, (11.6.2019).
- Dizaji, Sajjad (2021), The impact of sanctions on the banking system: new evidence from Iran, van Bergeijk, Peter (toim.), *Research Handbook on Economic Sanctions*, Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, s. 330–350.
- Drezner, Daniel W. (2015) Targeted Sanctions in a World of Global Finance. *International Interactions*, 41(4), 755–764.
- Drezner, Daniel. W. (2011). Sanctions sometimes smart: targeted sanctions in theory and practice. *International Studies Review*, 13(1), 96–108.
- Eichengreen, B. (2022). Sanctions, SWIFT, and China's Cross-Border Interbank Payments System. *CSIS Briefs*. Washington, DC: Center for Strategic & International Studies.
- Eurooppa-neuvosto (2022), Aikajana – EU:n rajoittavat toimenpiteet Venäjää vastaan

- Ukrainan tilanteen johdosta, <https://www.consilium.europa.eu/fi/policies/sanctions/restrictive-measures-against-russia-over-ukraine/history-restrictive-measures-against-russia-over-ukraine/>, (19.19.2022).
- Euroopan unionin neuvosto (2012), NEUVOSTON ASETUS N:o 267/2012, *Euroopan unionin virallinen lehti* L88/1, 24.3.2012
- Euroopan unionin neuvosto (2018), Guidelines on implementation and evaluation of restrictive measures (sanctions) in the framework of the EU common foreign and security policy, Doc. 5664/18, 4.5.2018.
- Euroopan unionin neuvosto (2022a), NEUVOSTON ASETUS (EU) N:o 2022/345, *Euroopan unionin virallinen lehti* L63/1, 2.3.2022.
- Euroopan unionin neuvosto (2022b), NEUVOSTON ASETUS (EU) N:o 2022/879, *Euroopan unionin virallinen lehti* L153/53, 3.6.2022.
- Euroopan unionin neuvosto (2022c), NEUVOSTON ASETUS (EU) N:o 2022/1269, *Euroopan unionin virallinen lehti* L193/1, 21.7.2022.
- Euroopan unionin neuvosto (2022d). *EU:n Venäjän vastaiset pakotteet*. <https://www.consilium.europa.eu/fi/policies/sanctions/restrictive-measures-against-russia-over-ukraine/sanctions-against-russia-explained/>, (6.9.2022).
- Euroopan unionin neuvosto (2022e). *EU:n rajoittavat toimenpiteet Venäjää vastaan Ukrainan tilanteen johdosta (vuodesta 2014)*. <https://www.consilium.europa.eu/fi/policies/sanctions/restrictive-measures-against-russia-over-ukraine/>, (6.9.2022).
- Euroopan unionin neuvosto (2022f). *EU:n vastaus Venäjän hyökkäykseen Ukrainaan*. <https://www.consilium.europa.eu/fi/policies/eu-response-ukraine-invasion/>, (6.9.2022).
- Farrell, Henry & Abraham Newman (2019). Weaponized interdependence: How global economic networks shape state coercion. *International Security*, 44(1), 42–79.
- Felbermayr, Gabriel, Hendrik Mahlkow & Alexander Sandkamp Felbermayr, G., H. Mahlkow ja A. Sandkamp, (2022). *Cutting through the value chain: The long run effects of decoupling the East from the West*. Kiel Working Paper No. 2210, Kiel Institute for the World Economy.
- Finanssiala (2022), *Venäjän sotatoimet*, <https://www.finanssiala.fi/aiheet/venajan-sotatoimet/#/>, (19.5.2022).
- Fishman, Edward. (2017). Even Smarter Sanctions: How to Fight in the Era of Economic Warfare. *Foreign Affairs*, 96(6), 102
- Freedman, Lawrence (2019). *Ukraine and the art of strategy*. New York: Oxford University Press.
- Galeotti, Mark (2022): *The Weaponization of Everything – A Field Guide to the New Way of War*. London: Yale University Press.
- Galtung, Johan (1967). On the effects of international economic sanctions, with examples from the case of Rhodesia. *World politics*, 19(3), 378-416.
- Gary Clyde, Jeffery J Schott & Kimberly A Elliot (1990). *Economic sanctions reconsidered: History and current policy (Vol. 1)*. Washington: Institute for International Economics.
- Gerasimov, Valeri (2013). The value of science in prediction. *Military-Industrial Kurier*, 8(476): 1–3.
- Haastattelu 1, Finanssiala ry, 9.5.2022.
- Haastattelu 2, Elinkeinoelämän keskusliitto EK, 10.5.2022.
- Haastattelu 3, Elinkeinoelämän keskusliitto EK, 11.5.2022.
- Haastattelu 4, Kaupan liitto ry, 16.5.2022.
- Haastattelu 5, Nordea Bank, 16.5.2022.
- Haastattelu 6, Suomen Pankki, 20.5.2022.

- Haastattelu 7, Suomalais-Venäläinen kauppakamari, 6.6.2022.
- Haastattelu 8, Keskuskauppakamari, 10.6.2022.
- Haastattelu 9, Ulkoasiainministeriö, 16.6.2022.
- Hart, Robert (2022). *Visa, Mastercard Suspend Services To Russian Banks Hit By Sanctions*, <https://www.forbes.com/sites/roberthart/2022/03/01/visa-mastercard-suspend-services-to-russian-banks-hit-by-sanctions/>, (21.5.2022) Hart, R. (2022), *Visa, Mastercard Suspend Services To Russian Banks Hit By Sanctions*, Forbes, 1.3.2022.
- Kaempfer, William H & Anton D Lowenberg (2007). The political economy of economic sanctions. Teoksessa T. Sandler & K. Hartley (toim.). *Handbook of Defense Economics, Vol 2*, 867–911.
- Kansainliitto (1919). *The Covenant of the League of Nations (Kansainliiton peruskirja)*, <https://www.ungeneva.org/en/covenant-lon>, (21.8.2022).
- Kelishomi, Ali M. & Roberto Nisticò, (2021). *Employment Effects of Economic Sanctions in Iran*, IZA Discussion Papers, No. 14814, Bonn, Institute of Labor Economics (IZA).
- Keskustelu 1, Finanssiala ry, 24.1.2022.
- Keskustelu 2, Suomen Pankki BOFIT, 3.3.2022.
- Keskustelu 3, European Commission, 30.5.2022.
- Keskustelu 4, Suomen pysyvä edustusto EU:ssa, 30.5.2022.
- Kuznetsov, Y. ja & Viktor. Utkin (2020). Current possibilities of bank settlements in national currencies of Russia's partner countries in international economic associations. *Ekonomicheskaya Politika*, vol. 15(6), no. 6, pp. 66–89.
- Langot, Francois, Franck Malherbet, Riccardo Norbiato, & Fabien Tripler (2022). *Strength in unity: The economic cost of trade restrictions on Russia*. VoxEU column, <https://cepr.org/voxeu/columns/strength-unity-economic-cost-trade-restrictions-russia>, (22.4.2022).
- Larch, Mario, Serge Shikher, Constantinos Syropoulos & Yoto V. Yotov (2021). *Quantifying the Impact of Economic Sanctions on International Trade in the Energy and Mining Sectors*, CESifo Working Paper No. 8878.
- Maailmanpankki (2022). *Global Economic Prospects, June 2022*, World Bank. *Global-Economic-Prospects-June-2022-GDP-Growth-Data*.
- Mahlstein, Kornel, Christine McDaniel, Simon Schropp & Marinos Tsigas (2022). *Potential economic effects of sanctions on Russia: An Allied trade embargo*. VoxEU Column, <https://cepr.org/voxeu/columns/potential-economic-effects-sanctions-russia-allied-trade-embargo>, 6.5.2022.
- McDowell, Daniel (2021). Financial sanctions and political risk in the international currency system, *Review of International Political Economy*, 28(3), 635–661.
- New York Times* (2018). *Turkey Frees Pastor Andrew Brunson, Easing Tensions With U.S.* <https://www.nytimes.com/2018/10/12/world/europe/turkey-us-pastor-andrew-brunson.html>, (24.6.2022).
- New York Times* (2022). *Mastercard and Visa suspend operations in Russia*, <https://www.nytimes.com/2022/03/05/world/europe/mastercard-visa-suspend-operations-russia.html>, (5.3.2022).
- Päasesikunta (2008). *Kenttäohjesääntö Yleinen osa – Puolustusjärjestelmän toiminnan perusteet*. Ohjesääntönumero 202. Helsinki: Edita Prima Oy.
- Pape, Robert. A. (1997). Why economic sanctions do not work. *International security*, 22(2), 90–136.

- Schott, Jeffrey J. (2021). *21-1 Raising a Caution Flag on US Financial Sanctions against China*, Peterson Institute of International Economics, Policy Brief. <https://www.piie.com/publications/policy-briefs/raising-caution-flag-us-financial-sanctions-against-china>, (12.9.2022).
- Scott, Susan. & Markos Zachariadis (2012), Origins and development of SWIFT 1973–2009, *Business History* 54:3, 462–482.
- Simola, Heli. (2022), *Trade sanctions and Russian production*, BOFIT Policy Brief 4/2022, Bank of Finland Institute for Emerging Economies, Helsinki.
- Sivonen, Pekka (2017). Läntisen sotilaallisen pakottamisen ja interventioiden menestyksen ehdoista. *Tiede ja Ase*, 75, 213–223.
- Smeets, Maarten (2000). Conflicting Goals: Economic Sanctions and the WTO. *Global Dialogue*, 2(3), 119–128.
- Smeets, Maarten (2018). Can economic sanctions be effective? Staff Working Paper ERSD-2018-03, Geneva: World Trade Organization.
- Smith, Alistair (1995). The success and use of economic sanctions. *International Interactions*, 21(3), 229–245
- SWIFT (2022a), *SWIFT Annual Review 2021*, Bryssel, <https://www.swift.com/swift-resource/251826/download>, (19.5.2022).
- SWIFT (2022b), *Does SWIFT expel banks?*, <https://www.swift.com/about-us/legal/compliance-0/swift-and-sanctions#does-swift-expel-banks?>, (15.6.2022).
- SWIFT (2022c), Online BIC search, <https://www2.swift.com/bsl/>, (15.6.2022).
- TASS (2014). Blocking Russian access to SWIFT network may cause 5% GDP fall — Kudrin, September 16, 2014.
- The Economist* (2022). America prepares the “mother of all sanctions” against Russia, Feb 5th 2022.(5), 44–48.
- Turvallisuuskomitea (2017). *Turvallinen Suomi 2018*. Helsinki: Lönnberg Print & Promo.
- Valtioneuvosto (2018). *Valtioneuvoston päätös huoltovarmuuden tavoitteista, 1048/2018*. Helsinki 5.12.2018.
- Venäjän keskuspankki (2022). *Bank of Russia’s medium-term forecast following the Bank of Russia Board of Directors’ key rate meeting on 22 July 2022*, https://www.cbr.ru/Collection/Collection/File/42181/forecast_220722_e.pdf, (30.8.2022).
- Welt Cory, Kristin Archick, Rebecca M. Nelson & Dianne E. Rennack (2022). *U.S. Sanctions on Russia*, Congressional Research Service, R45415, <https://crsreports.congress.gov> (5.9.2022).
- Wong, R. (2022). What Is SWIFT, and Could Sanctions Impact the US Dollar’s Dominance?. Richmond Fed Economic Brief, 22(09).
- Yale (2022), Over 1,000 Companies Have Curtailed Operations in Russia—But Some Remain, <https://som.yale.edu/story/2022/over-1000-companies-have-curtailed-operations-russia-some-remain>, (11.7.2022).

Sotilaallisten innovaatioiden avulla aloitetoiminnan reaktiivisuudesta kohti proaktiivisuutta

Jussi-Pekka Niemelä ja Juha-Pekka Nikkarila

Abstract

Innovativeness and innovations are vital part of the military effectiveness. The defence forces in small countries are highly depended on the innovativeness to balance their lower amount of the military forces.

The innovations are often defined by reviewing them as their economic and marketing values and military values may be disregarded. A case study is applied as a research method with the perspective military sciences and a holistic (theoretical and practical) approach is applied. The research question is “*How to increase the utilization of the national intellectual capacity in order to improve national security already during peace time?*”.

This article sheds light on the innovations and initiatives under umbrella of the comprehensive regional defence concept in Finland. The innovations as phenomenon are regulated by national laws, however also European Union (EU) and Northern Atlantic Treaty Organization (NATO) are considered. Finland's possible NATO membership will require interoperability at innovation process as well.

The study defines *military innovation* (sotilaallinen innovaatio) -concept in Finnish, possibly first time ever. Military innovation is defined as seven dimensions concept in Finnish. An approved administrative process of the military innovation for the Finnish Defence Forces and an approach for adjustments in the current national innovation regulation is presented.

Johdanto

Innovatiivisuus, luovuus ja sotilaalliset keksinnöt ovat olleet keskeinen osa sotimista aina. Tieteen kehittymisen myötä ne ovat olleet kiinteä osa myös sotilas- ja sotatieteitä. Erityisesti sodankäynnissä teknisesti, taloudellisesti ja operaatiotaidollisesti edistyksekkäällä sodan osapuolella on ollut suhteellinen

etulyöntiasema vastustajaan nähden. Suvereniteettiaan suojelevat pienvaltiot, kuten Suomi tai Etelä-Korea, ovat joutuneet kompensoimaan määrällistä sotilaallista alivoimaisuutta laadullisella paremmuudella suurvallan rajanaapurina. Tuloksellinen sodankäynti ja taistelu edellyttää nykyäänkin innovatiivisuutta kaikilla organisaatiotasolla, aina puolustusjärjestelmästä yksittäiseen panssarintorjuntainnovaatioon tai kiväärikranaatteja pudottavaan miehittämättömään lennokkiin.

Gjeltsen & Rekkedal (2013, 31) mukaan ”*Sir Michael Howard on todennut, että muutos eurooppalaisessa sodankäynnissä tapahtui ennen suurta teknologian vallankumousta 1800-luvun keskivaiheilla*”. Howardin todetaan väittäneen, että saksalaisen yleisesikuntajärjestelmän kehittäminen oli luultavasti 1800-luvun suurin *sotilaallinen keksintö* ja että Euroopan rautatieverkoston kehittyminen vaikutti strategiaan ja operaatioiden toimeenpanoon. Rautatiet mahdollistivat pitkäkestoiset sotaretket ja joukkojen keskitykset, täydennyskaluston ja -joukkojen kuljetukset, ilman siihen asti tavanomaista kenttätautien, huonon hygienian ja ruoan puutteen aiheuttamaa suurta mieshukkaa.

Liikolan ja Huhtisen (2016, 164) tarkastelu luovuudesta osana sotilasorganisaatiota korostaa innovaatioiden kehittämisen välttämättömyyttä pienvaltiolle. Se on pienelle maalle edellytys, jotta käyttökelpoinen ratkaisu on hinnaltaan realistisella tasolla. Liikola ja Huhtinen käyttävät käsitteitä rihmasto ja kesto kuvaamaan sodankäynnissä yli aikakausien toistuvia ilmiöitä. Lisäksi artikkeleissa todetaan innovaatioiden kehittämisen antavan erinomaisen mahdollisuuden pienelle valtiolle parantaa menestymismahdollisuuksiaan sodankäynnissä. Kirjoittajien mukaan sodassa toiminnan täytyy olla samaan aikaan luovaa ja rationaalista. (Liikola & Huhtinen, 2016, 164).

Myös Hanén ja Raisio (2017, 100-123) ovat tutkineet innovaatiotoimintaa ja organisaatioiden kehittämistoimintaa. He selvittivät tutkimuksessaan kompleksisuusteoreettisen lähestymistavan käyttöä sotatieteissä. Kompleksisuusteoriaa hyödynnetään useilla tieteenaloilla (esim. bio- ja taloustieteet) hahmottamaan ja konkretisoimaan monimutkaisia kokonaisuuksia. Heidän mukaan sotatieteisiin ei vielä ole muodostunut selkeää kompleksisuusparadigmaa (Hanén & Raisio, 2017, 119-121). Tutkijoiden mukaan kompleksisuusteorian hyödyntäminen voisi olla käyttökelpoista sotatieteissä.

Kuronen, Huhtinen & Virtaharju (2017) tutkivat Puolustushallinnon verkostojen toimintaa innovaatiotoiminnassa, ja erityisesti tietojohtamisen käytäntöjä. He päätyvät tutkimuksessaan päätelmään, jonka mukaan puolustushallinnon tutkimustoimintaa on kehitetty hyödyntäen prosessijohtamisen hyviä käytäntöjä (Kuronen et. al, 2017, 266). Tutkijat näkivät kuitenkin edelleen kehittämisen varaa verkostomaisten rakenteiden hyödyntämisessä.

Puolustusvoimien tutkimusjohtaja korostaa vaikeasti ennakoitavan tulevaisuuden ennakkoinnin edellyttävän tutkimusresurssien lisäksi myös ”*ilmiöiden kattavaa seuraamista, uusien teknologioiden nopeaa soveltamista, innovatiivisten ratkaisujen keksimistä sekä strategista ketteryyttä*” (Kosola 2019, 3). Kosola toteaa samalla, että tulevaisuudessa Puolustusvoimien kehittämistoimintaa tullaan kehittämään nykyistäkin innovoivampaan ja ketterämpään suuntaan.

Kivimaa & Saarnio (2019, 23) käyttävät artikkelissa *sotilaallisen innovaation* käsitettä määritellen niiden ”*muuttavan huomattavasti sotilasorganisaatioiden toimintaa kentällä ja parantavan operatiivista tehokkuutta*”. Kirjoittajat kategorisoivat artikkelissaan sotilaalliset innovaatiot teknologisten, organisatoristen ja makrososiaalisten ulottuvuuksien kautta. Kirjoittajat nostavat innovatiivisuuden rinnalle organisaation jäljittely- ja adaptaatiokyvykkyyden, jonka avulla muiden sotakokemuksista saatavat sotilaalliset innovaatiot voidaan ottaa soveltuvin osin oman puolustusjärjestelmän käyttöön.

Suomessa innovaatiot on tavanomaisesti kytketty temaattisesti tutkimus-, kehitys- ja innovaatio (TKI) -kokonaisuuteen tai joissain tapauksessa irrotettu erilleen tutkimus- ja kehittämistoiminnasta (T&K). Suomen akatemia (2022) tukeutuu TKI- käsitteeseen, kun taas Tilastokeskus (2022) tukeutuu OECD:n määritelmään, jonka mukaan T&K-toiminta on ”*systemaattista toimintaa tiedon lisäämiseksi ja tiedon käyttämistä uusien sovellusten löytämiseksi. Kriteerinä on, että toiminnan tavoitteena on jotain oleellisesti uutta. Tutkimus- ja kehittämistoimintaan sisällytetään perustutkimus, soveltava tutkimus sekä kehittämis-työ*” (Tilastokeskus 2022). Tilastokeskuksen (2022) oman määritelmän mukaan ”*Tutkimuksella ja kehittämisellä (t&k) tarkoitetaan yleisesti luovaa ja systemaattista toimintaa tiedon lisäämiseksi ja tiedon käyttämistä uusiin sovelluksiin. Tavoitteena on jotakin olennaisesti uutta*”. Myös Puolustusvoimat käyttää T&K-käsitettä. Käsitteellisesti pohjimmiltaan voi olla kyse samasta asiasta, vaikka suomalaisessa julkishallinnossa onkin päätyneet käyttöön erilaisia rinnakkaiskäsitteitä. Innovaatioiden merkitystä erityisesti käytännönläheisessä sotatieteissä ei tule väheksyä, mutta määrittelyn taustalla voi olla innovaatioiden vahva kytkeytyminen patentti- ja keksintöregulaatioon sekä taloustieteisiin.

Innovaatio (innovation) on puolestaan kapeasti määriteltynä kaupallistettu liikevoittoa tuottava, ostettu palvelu tai tuote, kun taas laajasti määriteltynä on kyse erilaisten innovaatioiden luonteesta. Innovaatio voi olla luonteeltaan ainakin teknillinen, palvelu-, sosiaalinen tai systeeminen innovaatio. Käsitettä käytetään usein väljästi luovuus (creativity) ja keksintö (invention) kanssa, mutta olennaista on, että kenelle ja miten innovaation tulee olla implementoitu tai vakiinnutettu. (Virranniemi, 2015, 42–43.)

Yllä määritelty kaupallistettu ja taloustieteellinen näkökulma innovaatioihin soveltuu vain vaivoin sotatieteelliseen kontekstiin, sillä julkishallinnon

virastona Puolustusvoimien tehtävänä ei ole tuottaa taloudellista lisäarvoa. Alueellista koskemattomuuttaan kaikkina vuorokauden ja vuoden aikoina turvaavana organisaationa Puolustusvoimien on kehitettävä puolustusjärjestelmää kokonaisvaltaisesti uhkaperusteisesti, resurssitietoisesti ja tulevaisuusorientoituneesti. Vuoden 2021 puolustusselonteko määrittelee puolustusratkaisuksi kokonaisvaltaisen aluepuolustuksen. Selonteon mukaan ”Puolustushallinto kehittää osaamistaan sekä innovaatio- ja ennakointikykyään ja varmistaa riittävät resurssit suorituskykyjen kehittämiseksi ja kansainväliselle tutkimusyhteistyölle” (Valtioneuvosto 2021, 9). Kokonaisturvallisuuden näkökulmasta kansakunnan kokonaisvaltainen luovuus ja innovatiivisuus on kytkettävä osaksi puolustusjärjestelmää jo normaalioloissa. Keksijälähtöisestä näkökulmasta on syytä kysyä, että minne ja kenelle kansalainen tai reserviläinen voi omasta keksinnöstään ilmoittaa? Kuka vastaa kansalaisten keksimien sotilaallisten innovaatioiden keräämisestä, hyväksynnästä, implementoinnista ja käyttöönotosta?

Usein, sotatieteissäkin, innovaatioita on tarkasteltu varsin teknisestä näkökulmasta. Tunnetuin suomalainen innovaatio lienee Molotovin cocktail, joka ei kuitenkaan mahdu liikevoittoa tuottavaan innovaation ahtaaseen määritelmään. Toisaalta se voidaan nähdä innovaatioksi, mikäli se tuotti taloudellista lisäarvoa keksijälleen kapteeni Eero Kuittiselle. Toisaalta voidaan kysyä, että oliko varsinainen innovaatio implementoitu osaksi panssarintorjuntaa jo 1930-luvun Abbesinian ja Espanjan sodissa (Mäkitalo 2019, 229) vai oliko varsinainen innovaatio Rajamäen alkoholitehtaan lasipullojen luova ja uusi käyttöperiaate? Organisatorisena, taisteluteknisenä ja taktisena innovaationa, jolla oli osin operatiivinen vaikuttavuus, voitaneen pitää mainitun polttopullon ja puupöllin yhdistelmää. Summan lohkona tämän innovaation, jonka käyttö oli ohjeistettu sotilaille jaetuissa käsikirjoissa, avulla tuhottiin kahdeksan panssari-vaunua yhdelle ainoalle tieosuudelle (Mäkitalo 2019, 339).

Suomessa innovaatiotoiminta on yleisesti tärkeänä pidetty aihe ja siihen liittyvä tutkimus on suunnitelmallista. Tulevaisuusvaliokunnan raportissa kuvataan, kuinka suunnitelmallisesti toteutetulla alueellisella innovaatiotoiminnalla voidaan toteuttaa haluttua aluepolitiikkaa (Eduskunta, 2003).

Tämän artikkelin tarkoituksena on tarkastella kriittisesti Puolustushallinnon tutkimus-, kehitys-, innovaatio- ja aloitetoiminnan nykytilaa ja määritellä suomen kielellä sotilaallisen innovaation käsite. Aivan kuten kaikissa sota- ja sotilastieteissä, tässä artikkelissa yhdistyvät ihmistieteellinen, sotataidollinen, sotatekninen ja sotataloudellinen näkökulma. Tutkimuksen menetelmänä käytetään tapaustutkimusta (*Engl. case study*).

Artikkelissa seuraavaksi käsitellään sotilaallisen innovaation kansainvälistä käsitettä sekä keksinnön ja sotilaallisen innovaation välistä suhdetta, minkä jälkeen esitellään suomalaista keksintöregulaatiota, ja jatketaan T&K -toiminnan

roolin käsittelyllä puolustushallinnon kontekstissa. Tämän jälkeen jatketaan Suomen EU-jäsenyyden ja mahdollisen NATO-jäsenyyden vaikutuksesta kansalliseen sotilaalliseen innovaation käsitteeseen. Sen jälkeisissä luvuissa esitellään tutkimuksen päätulokset ja annetaan johtopäätökset, minkä jälkeen määritellään sotilaallisen innovaation käsite suomeksi sekä käsitellään inhimillisen kekseliäisyyden hyödyntämisen mallia. Lopuksi tarkastellaan mahdollisia lainsäädännön kehittämisen lähtökohtia ja esitellään ideoita jatkotutkimukselle.

Sotilaallisen innovaation ja keksinnön käsitteestä

Suomenkielinen tieteentekijä kohtaa usein semanttisen haasteen lähestyessään ilmiötä – määritteleekö kansallisesti käytetty käsite riittävän yksityiskohtaisesti ja yksiselitteisesti ilmiön, vai onko vuosikymmenien tai -satojen aikana tapahtunut olennaisia vinoumia kielen kehittymisen myötä? Suomalaiset käsitteet kuten ”*sotilaskeksintö, innovaatio, aloite, keksintö*” ovat vakiintuneet joko tieteellisen tai arkiajattelun pohjalta.

Raska (2016, 171–190) on käyttänyt sotilaallisen innovaation (*military innovation*) käsitettä tarkastellen Israelissa, Etelä-Koreassa ja Singaporessa innovaatiotoiminnan ajureita, motiiveja, malleja, konsepteja, polkuja, kaavoja, esteitä ja rajoitteita (*drivers, motives, models, concepts, paths, patterns, barriers and constrains*). Raska (2016, 2–3, 5) käyttää käsitettä merkittävä innovaatio (Major Military Innovation, MMI), disruptiivinen innovaatio ja pienimuotoinen innovaatio (Minor Military Innovation) luokitellakseen vaikuttavuudeltaan eritasoisia innovaatioita. Raska (2016, 2) viittaa Davidsoniin (2011, 11) todeten sotilaallisten innovaatioiden kohtaavan kolmentyyppisiä esteitä: 1) organisatorinen jäykkyys, 2) byrokraattinen politiikka ja 3) organisaatiokulttuuri. Edelleen Goldmaniin ja Mahnkeniin 2004 viitaten Raska (2016, 1–2) toteaa, että sellaiset sotilaalliset innovaatiot, jotka eivät luo uhkaa organisaation missiolle, resursseille, autonomialle tai olemassaololle hyväksytään, kun taas uhkaavat innovaatiot kohtaavat voimakasta vastustusta. Kirjoittaja edelleen toteaa asevoimien olevan toisaalta muutosvastarintaisia, mutta toisaalta taitelukenttien oppien leviävän nopeasti ja laajalti.

Raska (2016, 6–10) myös kategorisoi innovaatiot kuuteen laadulliseen luokkaan: konseptuaalisiin, teknologisiin, organisatoriisiin, teoreettisiin, prosessuaalisiin ja ihmisten innovaatioihin (*people innovation*). Merkittävät ja laaja-alaiset sotilaalliset innovaatiot ovat olleet harvinaisia, sillä niiden sijaan sotilasorganisaatiot ovat kulkeneet läpi jatkuvan innovaatioiden kirjon, joiden kokonaisvaikuttavuus on muuttanut sodankäynnin tapaa (Raska 2016, 9). Raska (2016, 10) kuvailee lähellä teknologisia innovaatiota olevien

prosessi-innovaatioiden ja ihmisten innovaatioiden käsittelevän inhimillisen pääomaan ja kulttuuriin liittyviä ideoita. Heiskala (2007, 52) puolestaan nostaa teknologisten ja taloudellisten innovaatioiden rinnalle välttämättömät sosiaaliset innovaatiot, joilla voi olla muutosvoimaa sosiaalisiin järjestelmän kulttuuriin, normatiivisiin ja regulatiivisiin piirteisiin.

Horowitz ja Pindryck (2022, 1) käsittelevät artikkelissaan sotilaallista innovaatiota. He analysoivat kirjoituksessaan useita sotilaallista innovaatiota käsitteleviä artikkeleita ja toteavat päätelmänä, ettei käsitettä ole kunnolla määritelty englanniksi. Käsitteestä on olemassa useita ideoita vaihdellen teknisestä innovaatiosta prosessiin (Horowitz & Pindryck, 2022, 2-4), eikä käsitteestä ole yhteistä käsitystä. Heidän mukaan tieteen tekijät ovat yhtä mieltä lähinnä siitä, että sotilaallinen innovaatio liittyy muutokseen ja vaikuttaa erityisesti sotilajoukon taistelutapaan. Varsin yleinen yhteisymmärrys on kirjoittajien mukaan myös siitä, että sotilaallinen innovaatio liittyy mieluummin olemassa olevan teknologian soveltamiseen kuin uuden teknologian luomiseen. Horowitz ja Pindryck arvioivat, että sotilaallisen organisaation on oltava muuntautumiskykyinen, jotta se pystyy hyödyntämään sotilaallista innovaatiota. Heidän mukaansa sotilaallisen innovaation ei määritelmän mukaan tarvitse välttämättä olla menestyksenkäs. Tämä huomio on sinänsä analoginen teknologisen innovaation kanssa. Myöskään teknologisen innovaation ei välttämättä tarvitse olla menestyksenkäs ja itse asiassa tilanne on usein jopa päinvastoin. Merkittävä osa esimerkiksi patentin saaneista keksinnöistä ei lopulta ole edes hyödyllisiä. Teknologisen kyvyn hyvyyden mittana ei kannatakaan käyttää epäonnistuneiden keksintöjen määrää ja laatua, vaan onnistuneiden keksintöjen määrää ja laatua. Lopulta Horowitz ja Pindryck määrittelevät sotilaallisen innovaation (military innovation) seuraavasti: ”*military innovations as changes in the conduct of warfare designed to increase the ability of a military community to generate power*”.

Hill (2015, 1-3) käsittelee artikkelissaan sotilaallista innovaatiota. Hän ei varsinaisesti määrittele käsitettä, mutta toteaa sotilaallisen innovaation olevan tärkeässä roolissa nykyisessä ja tulevassa sodankäynnissä. Hän tulee päätelmään, jonka mukaan sotilasjohtajalla on suuri vastuu tämän ymmärtämisessä. Myös Grissom (2006, 905-934) väittää kirjoituksessaan sotilaallisista innovaatioista (military innovation), että valtaosa nykyisistä sotilaallisen innovaation malleista on ylhäältä alaspäin suuntautuvia. Hänen mukaansa sotilaallisia organisaatioita pidetään ominaisluonteeltaan sisäisesti joustamattomia ja muutosta pelkääviä, mikä johtaa kyseiseen asetelmaan.

Sotilaallisiin innovaatioihin liittyvä problematiikka ei ole uusi ilmiö. Rosen (1988, 166–168) käsittelee kirjoituksessaan kriittisesti puolustushallinnon osallistumista sotilaalliseen innovaatiotoimintaan. Hänen mukaansa

normaalioloissa (peace time) valtionhallinnon virkamiehet voivat parhaimmillaankin vain vähäisesti vaikuttaa siviilipuolen kehittämään sotilasteknologiaan. Koska sotilaallisen suorituskyvyn rakentaminen on pitkään kestävä prosessi, sodan syttyminen kesken suorituskyvyn rakentumisen saattaa aiheuttaa epäsovivuuden syntyvän ja tarvittavan suorituskyvyn välille. Tästä johtuen organisaation tulee katsoa pitemmälle, noin kahdenkymmenen vuoden päähän myös jo nuorten upseerien palveluksen alkuvuosien aikana. Palkatun henkilöstön urapoluissa on riittävästi huomioitava myös tämän adaptoitumiskyky uusien innovaatioiden suhteen sekä tunnettava kulloinkin voimassa olevan lakien ja asetusten mahdollisuudet ja rajoitteet.

Suomalainen keksintö- ja innovaatioregulaatio

Suomessa työnantajalla on vahva oikeus työntekijän tekemiin keksintöihin. Sekä työnantajan että työntekijän oikeudet määritellään työsuhdekeksintölaissa (Laki oikeudesta työntekijän tekemiin keksintöihin (656/1967) eli niin kutsuttu Työsuhdekeksintölaki, TskL). Lain perusteella työntekijän on ilmoitettava työnantajalleen viipymättä tekemänsä keksintö, joka kuuluu työnantajan toimialaan ja on syntynyt työtehtävissä (TskL, 4§–5§). Käytännössä työntekijä toimittaa työnantajalleen keksintöilmoituksen, jossa keksintö on kuvattu siten, että työnantaja voi ymmärtää sen toimintaperiaatteen. Työnantajalla on neljä kuukautta aikaa ilmoittaa, ottaako se keksinnön oikeudet haltuunsa (TskL, 6§). Vaikka keksintö olisi syntynyt muussa kuin työtehtävien yhteydessä, niin työnantajalla on oikeus saada siihen käyttöoikeus.

Työnantajan näkökulmasta keksinnöt jaetaan tyyppillisesti neljään luokkaan työsuhdekeksintölain perusteella. Luokkien avulla työnantaja voi hahmottaa keksintöön liittyviä oikeuksiaan Ensimmäisessä luokassa ovat keksinnöt, jotka kuuluvat työnantajan toimialaan ja ovat syntyneet työtehtävissä. Tähän luokkaan liittyviin keksintöihin työnantaja voi saada omistusoikeuden. Toiseen luokkaan kuuluvat keksinnöt, jotka kuuluvat työnantajan toimialaan, mutta eivät ole syntyneet suoraan työtehtävissä. Näihin keksintöihin työnantajalla oikeus saada käyttöoikeus. Kolmanteen luokkaan kuuluvat keksinnöt, jotka kuuluvat työnantajan toimialaan, mutta ovat syntyneet ilman mitään yhteyttä työtehtäviin. Kolmanteen luokkaan kuuluvista keksinnöistä työnantajalla on etuoikeus neuvotella siihen (käyttö)oikeus. Neljänteen luokkaan kuuluvat keksinnöt, joilla ei ole yhteyttä työnantajan toimialaan. Viimeksi mainittuun luokkaan kuuluville keksinnöille työnantajalla ei ole mitään erityisiä oikeuksia. Myös Korkeakoulukeksintölaki (369/2006). säätelee työnantajan oikeuksia erityisesti, kun keksintö on syntynyt tieteen tekemisen yhteydessä.

Patenttilaki (550/1967) säätelee keksinnön patentoimista (PatenttiL). Sen mukaan keksinnön keksijä tai keksinnön oikeudet omistava taho voi hakea keksinnölle patenttia. Patentilla keksinnön omistaja hankkii yksinoikeuden hyödyntää keksintöä taloudellisesti ennalta määritellyn ajan (PatenttiL, 3§). Patenttilaissa määritellään keksinnöltä vaadittavat ominaisuudet, jotta se voidaan patentoida. Patenttilain perusteella patentti voidaan myöntää vain, jos keksintö on uusi (uutuusarvo) verrattuna aiemmin tiedettyyn ja lisäksi olennaisesti eroaa (ainutlaatuisuus) siitä (PatenttiL, 2§).

Laki maanpuolustukselle merkittävistä keksinnöistä (551/1967) rajoittaa yrityksen ja keksijän omistusoikeutta keksintöihin (MpkL). Se koskee keksintöjä, joilla on merkitystä maanpuolustukselle ja joiden pysyminen salassa on tärkeää maanpuolustukselle (MpkL, 1§). Lain nojalla valtio voi pakkolunastaa sellaiseksi arvioimansa keksinnön (MpkL, 1§). Valtiolla on kuusi kuukautta aikaa käyttää pakkolunastusoikeuttaan laskien siitä päivästä, kun keksinnölle on haettu Suomessa patenttia. Samassa laissa asetetaan lisäksi rajoitteita keksinnön patentoimisoikeudesta ulkomailla eikä ilmiselvästi maanpuolustuksen kannalta merkittävillä keksinnöillä saa hakea patenttia ulkomailla ennen kuin sille on haettu patenttia Suomessa (MpkL, 2§). Tällä taataan valtion oikeus tarvittaessa pakkolunastaa keksinnön oikeudet ennen keksinnön julkiseksitulemistä. Keksintötoiminnan rinnalle on luotu vuosikymmeniä sitten myös aloitetoiminta, jossa Puolustusvoimien palkatulle henkilöstölle annettiin mahdollisuus tehdä aloitteita.

Suomalaisen puolustushallinnon t&k- ja aloitetoiminnasta

Suomessa innovaatiotoimintaa pidetään tärkeänä, erityisesti tekniikkaan liittyen. Maassamme esimerkiksi haettiin vuosien 2000–2018 aikana suhteessa väkilukuun eniten patenteja maailmassa neljännen teollisen vallankumouksen teknologioista (Kangasniemi, 2020). Suomen ja suomalaisten kyvyllä tuottaa uutta teknologiaa on, tai ainakin sillä kuuluisi olla, välitön ja kiinteä liitäntä myös maan puolustusjärjestelmään. Työ- ja elinkeinoministeriön (TEM) raportissa (2018, 15) todetaan kansallisen maanpuolustuksen osaamisen kehittämisen nojaavan kansalliseen uuden tiedon ja teknologian tuottamiskykyyn. Vastaavasti Puolustusvoimien oman tutkimus- ja kehittämistoiminnan tavoitteena on tuottaa perusteet puolustusjärjestelmän pitkäjänteiselle kehittämiselle (Puolustusvoimat 2022). Käytännössä Puolustusvoimat itse keskittyy tekemään tutkimusta, jota ei ole muualta saatavissa tai joilla oman asiantuntemuksen on kriittisen tärkeää (Puolustusvoimat 2022). Suomessa Maanpuolustuksen tie-teellinen neuvottelukunta (MATINE) on puolestaan vakiintunut toimija, joka

kytkee yhteen puolustusjärjestelmän käyttäjän ja suunnittelijan sekä puolustukseen liittyvän innovaatiotoimijat (ja akatemian) ja puolustusteollisuuden. MATINE:n toimintaa säätelee Valtioneuvoston asetus: Valtioneuvoston asetus maanpuolustuksen tieteellisestä neuvottelukunnasta (3/2019).

Aloitetoiminta aloitettiin Puolustusvoimissa vuonna 1955 (Koho 1961, 52). Koho toteaa kirjoituksessaan aloitetoiminnan tarkoituksena olevan ”saada aikaan sellaisia työntekijäin kokemuksensa perusteella harkitsemia käyttökelpoisia ideoita, jotka merkitsevät parannuksia tuotteisiin, palveluksiin, työmenetelmiin tai työolosuhteisiin, sekä palkita näin saatu hyöty”. Aloitetoiminta nähtiin siis jo aikaisessa vaiheessa merkittävänä kanavana ideoiden tuottamisessa ja hyötykäyttöön ottamisessa. Myöhemmin sotilasurallaan yleisesikuntakapteeni Koho yleni kenraaliluutantiksi asti (Kadettikunta 2010, 368).

Nykyisin Puolustusvoimien palkattu henkilöstö voi tehdä ALTIKA -aloite-
sovelluksessa aloitteen, jonka käsittely on ohjeistettu normissa HR188 (Pääesikunta 2021a). Aloite yksilöidään ja käsitellään ensin paikallisella tasolla, jossa päätetään lausuntojen keräämisen jälkeen hyväksymisestä tai hylkäämisestä. Samalla päätetään mahdollisesta tiedoksiannosta, siirtämisestä Puolustusvoimien aloitetoimikuntaan päätöksentekoa varten, mahdollisen palkkion suuruudesta tai kunniakirjan jakamisesta. Aloite arvioidaan Puolustusvoimien aloitetoimikunnassa viidellä eri arviointialueella, kullakin viisiportaisella asteikolla 1-5. Lisäksi arvioidaan aloitteen rahallinen hyöty (eur). Aloitteen tekemisen oikeus on palkatun henkilöstön lisäksi myös asevelvollisilla: *”Oikeus tehdä aloitteita on jokaisella Puolustusvoimien virkamiehellä, työntekijällä ja asevelvollisella (varusmiehellä ja reserviläisellä) heidän ollessaan palvelussuhteessa Puolustusvoimiin”*. Aloitteen tekeminen on mahdollista myös ryhmänä, nimettömänä, kirjallisena toimittamalla perusyksikön aloitelaatikkoon sekä sähköisesti osoitteessa puolustusvoimat.fi (Pääesikunta 2021a.).

Parhaat aloitteet palkitaan ja aloitteen tekijät saavat kohtuullisen korvauksen, jonka rahoittaa Maanpuolustuksen aloitesäätiö. Aloitteen hyväksyminen tai palkitseminen valtakunnallisella tasolla ei kuitenkaan välttämättä johda varsinaisiin kehittämistoimiin, sillä aloite voidaan esimerkiksi *”siirtää Pääesikunnan koulutusosaston toteutusharkintaan”* (ALO20160410) odottamaan.

Aloite voidaan myös hylätä, mikäli toinen asevoima on ottanut sen käyttöön jo aiemmin, kuten: *”aloitteessa ei ole uutta vaan se on kopioitujen toimintatapojen käyttöönottoesitys”* (ALO20180233). Aloite voidaan hylätä myös sen aiheuttaman työkuorman vuoksi: *”aloitteen toteuttaminen käytännössä vaatisi melko raskaan selvitystyöprosessin muiden viranomaisten kanssa”* (ALO20160323), kuten kävi aloitteelle (bottom up) *Työn ja perheen yhteensovittaminen – hajatyön tekeminen lähimmän turvallisuusviranomaisen toimipisteellä*.

Toisaalta, lähes samankaltaista aloitetta tai innovaatiota selvitetiin (top down) marraskuusta 2019 alkaen puolustusministeri Kaikkosen käynnistämänä paikkariippumattoman työskentelyn lisäämiseksi puolustushallinnossa (Puolustusministeriö 2019). Puolustusvoimien aloiteprosessin näkökulmasta palkatun henkilöstön paikkariippumaton työskentely ei ollut ajankohtainen vuonna 2016, mutta muutamaa vuotta myöhemmin sen arvo nähtiin Puolustusministeriössä. Mikäli Pääesikunta olisi hyväksynyt aloitteen pilotoitavaksi vuonna 2016 ja antanut mandaatin joukko-osastolle luoda paikalliset järjestelyt hajatyön tekemiseksi, olisi jo vuoden 2017 aikana ollut järjestelyt todennäköisesti implementoitu – kaksi vuotta ennen ministeri Kaikkosen päätöstä selvityksen aloittamisesta.

Keksintöjen näkökulmasta, Puolustusvoimilla on siihen palvelussuhteessa olevien henkilöiden tekemiin keksintöihin nähden samat oikeudet, kuin muillakin työnantajilla. Käytännössä työnantajan oikeudet määrittyvät Työsuhdekeksintölain ja Korkeakoulukeksintölain perusteella. Jos henkilö on palvelussuhteessa Maanpuolustuskorkeakouluun, hänen tekemään keksintöön sovelletaan Korkeakoulukeksintölakia ja muussa tapauksessa Työsuhdekeksintölakia. Asiaan liittyvää normistoa pidetään ajan tasalla ja uusin määräys onkin vuonna 2022 kirjoitettu (Pääesikunta 2022). Määräyksen mukaan työnantaja luokittelee työntekijän ilmoittaman keksinnön Työsuhdekeksintölain mukaisesti johonkin neljästä luokasta (A-, B-, C- ja D-keksintö). Puolustusvoimat ottaa oikeudet ensimmäiseen luokkaan (A -keksintö) luokiteltujen keksintöjen osalta eli keksintöjen, jotka kuuluvat työnantajan toiminta-alaan (maanpuolustus) ja ovat syntyneet työajalla tai työnantajan erikseen käskemissä työtehtävissä. Jos keksintö liittyy työnantajan toiminta-alaan, mutta on syntynyt jossakin toisessa yhteydessä työnantajaan kuin erikseen määritellyssä työtehtävässä, se luokitellaan kuuluvaksi B- ryhmään kuuluvaksi keksinnöksi. B- ryhmän luokiteltuun keksintöön työnantaja voi saada käyttöoikeuden. Mikäli keksintö liittyy työnantajan toiminta-alaan, mutta ei ole syntynyt työhön liittyvässä yhteydessä, se luokitellaan C -ryhmään kuuluvaksi keksinnöksi. Näiden osalta työnantajalla on etuoikeus neuvotella keksijän kanssa keksinnön oikeuksien saamisesta. Muussa tapauksessa keksintö luokitellaan kuuluvaksi luokkaan D eikä työnantajalla ole siihen etuoikeuksia. Tähän luokkaan kuuluvien keksintöjen osalta Puolustusvoimat kieltää luokitellun tiedon käyttämistä patenttihakemuksessa keksijän mahdollisesti hakiessa suojaa keksinnölleen. (Pääesikunta 2022.)

Euroopan unionin ja mahdollisen nato-jäsenyyden vaikutukset kansallisiin sotilaallisiin innovaatioihin

Euroopan Unionissa (EU) jokainen maa vastaa omasta puolustuksestaan. Samoin jokainen maa vastaa omasta puolustusteollisuudestaan ja edelleen omasta puolustukseen liittyvästä innovaatiotoiminnastaan. Euroopan Unioni on kuitenkin aktivoitunut myös puolustuksen ja puolustukseen liittyvän innovaatiotoiminnan saralla. Euroopan puolustusvirasto (European Defence Agency, EDA) perustettiin vuonna 2004. Sen tehtävänä on auttaa Euroopan Unionin jäsenmaita kehittämään sotilaallisia voimavarojaan ja samalla vahvistaa EU:n alueen puolustusteollisuutta. EDA sai vuonna 2017 keskeisen roolin EU:n rahoittamissa puolustukseen liittyvissä projektihauissa. Projekteissa esimerkiksi kehitetään uutta tai parannetaan nykyistä sotilaallista kykyä samalla, kun kehitetään aiheeseen liittyvää teknologiaa.

Euroopan Unionin uusin puolustukseen liittyvä projektihaku European Defence Fund on suuruudeltaan kahdeksan miljardia euroa (Euroopan komissio 2021). Vuoden 2021 osuus oli 1,2 miljardia euroa, mistä 60 miljoonaa euroa allokoitiin käytettäväksi disruptiivisiin teknologioihin. Lisäksi 63,5 miljoonaa euroa suunnattiin käytettäväksi innovatiivisiin puolustusteknologioihin. (European Defence Fund 2021.)

Euroopan Unionin puolustuksen strateginen kompassi hyväksyttiin maaliskuussa 2022 (European Union 2022, 1). Sen yhtenä osana todettiin Euroopan Unionin puolustusinnovaatioiden lisäämisen tarve (European Union 2022, 2). Tämän vuoksi EU:n puolustusministerit hyväksyivät toukokuussa 2022 Euroopan Unionin puolustusinnovaatiokeskittymän Hub for EU Defence Innovation (HEDI) perustamisen Euroopan puolustusviraston alaisuuteen. Euroopan Unioni katsoo innovaation olevan geostrateginen tekijä, joka muokkaa kansainvälistä turvallisuusympäristöä ja globaalia voimatasapainoa (European Defence Agency 2022, 1). Innovaatiokeskittymän tehtävänä on stimuloita ja fasilitoida puolustusinnovaatioita yhdessä jäsenvaltioiden kanssa (European Defence Agency 2022, 1). Keskittymän toiminnot tulevat liittymään kuuteen klusteriin. Ensimmäiseksi, keskittymä osallistuu puolustusinnovaatioiden kokonaiskuvan ylläpitämiseen, toiseksi osallistuu EDA:n innovaatiopalkintojen jakamiseen, ja kolmanneksi innovaatiohaasteiden järjestämiseen. Neljänneksi, se osallistuu potentiaalisimpien innovaatioiden kokeelliseen todentamiseen (proof of concept) ja viidenneksi vuosittaisten innovaatioesittelyiden järjestämiseen. Kuudenneksi, innovaatiokeskittymä osallistuu innovaatioiden viemiseen käytäntöön suorituskyvyksi asti. (European Defence Agency 2022, 2.)

Puolustukseen liittyvä innovaatiotoiminta nähdään tärkeäksi myös Pohjois-Atlantin puolustusliitossa North Atlantic Treaty Organization (Nato).

Naton osana on puolustusinnovaatiokeskittymä (Nato 2022). Se kerää yhteen suorituskyvyn käyttäjät, teknologian ja puolustusteollisuuden toimijat, sekä suorituskyvyn suunnittelijat. Naton organisaatiossa innovaatiokeskittymää etabloituneempi toimija on sen tiede- ja teknologiaorganisaatio Science and Technology Organization (STO). STO:n tehtävänä on antaa Natolle tieteellistä neuvoa ja se on integraalinen osa Naton organisaatiota. Se on luotu täyttämään Naton jäsenmaiden ja sen liittolaisten, yhteisiä tieteellisiä ja teknologisia tarpeita. Tiede- ja teknologiaorganisaatio täyttää Naton tarpeita luomalla, jakamalla ja jalkauttamalla tieteellistä ja teknologista tietoa sekä innovaatioita. (Nato 2022.)

Tulokset

Tämän artikkelin ensimmäisenä tuloksena suomenkielisen innovaatio- ja keksintökäsitteistön osalta voidaan todeta, että nykykäsitteistö on riittämätön. Myöskään sotilaallisen innovaation käsitettä ei ole määritelty suomeksi, eikä sitä mahdollisesti tämän vuoksi juurikaan käytetä. Käsite määritellään myöhemmin tässä artikkelissa suomeksi.

Toisena tuloksena suomalaisen tutkimus- ja kehittämistoiminnan voidaan todeta olevan erittäin korkealla tasolla. Myös puolustushallinnon osalta tilanne näyttää erinomaiselta. Puolustusvoimat keskittyy tutkimuksessaan ydin toimintaansa systeemiteoreettisesti puolustusjärjestelmän ja sen osajärjestelmien kautta. Keskusjohtoinen ja prosessien omistajuutta korostava toimintakulttuuri ei välttämättä tunnista organisaatiossa alemmalta tasolta ylemmälle tasolle tulevaa innovointia. Lausumatta ääneen jää, että mikä onkaan Puolustusvoimien ydintoimintaa. Normaalioloissa sitä on eittämättä pidäkkeen rakentaminen ja ylläpitäminen, ja poikkeusoloissa suorituskykyjen käyttö itsenäisyytemme turvaamiseksi. Erityisesti suorituskyvyn käytön osalta on helppo tyytyä turvalliseen sotilasjargoniaan, mutta mitä suorituskyvyn käyttö tarkoittaa käytännössä? Tätä kirjoitusta kirjoittaessa kesällä 2022 näemme mitä ”suorituskyvyn käyttö” tarkoittaa esimerkiksi Ukrainassa. Se on taistelua valtion olemassaolosta. Tämän tutkimuksen kirjoittajat esittävät väitteen: valtion taistellessa olemassaolostaan myös sen kansakunnan henkisen potentiaalin, jokaisen kansalaisen, olisi syytä kyetä tukemaan täysimääräisesti tätä taistelua. Jos tämän väitteen hyväksyy, looginen jatkokysymys on seuraava: Miksi kansakunnan henkinen potentiaali ei olisi laajemmin käytössä tähän taisteluun valmistautuessa eli toisin sanoen rakennettaessa pidäkettä sille, ettei tätä taistelua tarvitsisi koskaan käydä?

Puolustukseen liittyvästä innovaatiotoiminnasta jää erityisesti uupumaan yksi tekijä: kansalainen ja ihminen – tarkemmin ilmaistuna keksijä. Keksijä ei tyypillisesti ole laaja konsortio, jolla olisi kykyä tuotteistaa keksintönsä yksin tuotteeksi tai välttämättä edes kelvolliseksi patenttihakemukseksi. Tämän vuoksi MATINE:n nykyinen rooli, niin tärkeää kuin se onkin puolustusjärjestelmän kannalta, ei riitä kattamaan kaikkea kansallisen turvallisuuden tai kansallisen puolustuksen innovaatiotoimintaa. Erityisesti mikäli keksijä ei ole Puolustusvoimien vaan esimerkiksi jonkin yrityksen palveluksessa tehdessään maanpuolustusta potentiaalisesti parantavan keksinnön, on tilanne hankala. Valtiolla on pakkolunastusoikeus maanpuolustukselle merkityksellisille keksinnöille eli valtiolla on tarvittaessa kyky *reagoida*. Mutta eikö olisi tarkoituksenmukaisempaa saada prosessista *proaktiivinen*? Miten saada keksintöjä syntymään enemmän ja miten valtio pääsisi hyötymään niistä turvallisuutensa takaamisessa?

On olemassa kasvava tarve uusille puolustusjärjestelmää parantaville innovaatioille. Ja erityisesti, on olemassa kasvava tarve osallistaa kaikkia kansakunnan kynnelle kykeneviä taisteluun, jota toivottavasti ei koskaan käydä. On perusteltua odottaa aiempaa laajemmin osallistumisen mahdollisuuden lisäävän myös maanpuolustustahtoa. Osin tämänkin vuoksi, tutkimuksen kirjoittajat esittävät sotilaallisen innovaation käsitteen käyttöönottoa polun ensimmäiseksi askeleeksi.

Kolmantena tuloksena Puolustusvoimien aloitetoiminnasta puuttuu tarvittava henkilökohtainen takaisinkytkentä aloitteentekijän (keksijän) ja organisaation välillä. Kasvoton byrokratia, binäärinen KYLLÄ/EI -ratkaisu ei siirrä aloitetta ideasta käytäntöön tai tuotantoon, vaan hyväksytyt ja palkittutkin aloitteet voi jäädä sillensä.

Puolustusvoimien verkkosivuilla ei kirjoitushetkellä löytynyt aloitteen tekemisen lomaketta, joka olisi kansalaisen tai reserviläisen käytössä. Sen sijaan Varusmies 2022 -kirjasessa todetaan, että aloite on jätettävä joukko-osaston aloitetoimikunnalle tai varusmiestoimikunnalle (Pääesikunta 2021b, 25). Reserviläisillä on siis mahdollisuus jättää aloite osallistuessaan sotilaallisen kriisinhallintaoperaatioon, kertausharjoitukseen tai vapaaehtoiseen kertausharjoitukseen, muutoin mahdollisuutta ei ole. Kansalaisella ei ole mahdollista jättää nykyisen normiohjauksen mukaan aloitetta tai keksintöilmoitusta suoraan Puolustusvoimille.

Puolustusvoimien aloitetoiminnassa on huomioitu taloustieteiden näkökulma taloudellisen lisäarvon tuottamisesta, mutta onko näkökulma liian suppea sotatieteellisten innovaatioiden näkökulmasta? Onko paikallistasolla kykyä arvioida aloitteen etuja ja haittoja? Onko aloiteprosessi riittävän ketterä tai oppiiko organisaatio käsittelemään innovaatioita entistä paremmin? Esimerkiksi Rannikkolaivaston tuoretta kokeilua sairaan lapsen hoitopalvelusta

(Merivoimat 2019) ei olisi mahdollista laajentaa nykyisen Puolustusvoimien aloiteprosessin avulla, sillä aloite on esitetty jo aiemmin ja innovaation kehittämiseen on osallistunut lukuisia ihmisiä eri vaiheissa. Tuo sosiaalinen innovaatio on esitetty käyttöönotettavaksi koko Merivoimien valmiushenkilöstön parissa (Merivoimat 2021), muttei ainakaan vielä kirjoitushetkellä Maavoimissa, Ilmavoimissa tai Pääesikunnassa sen alaisine laitoksineen.

Neljäntenä tuloksena regulaation osalta todetaan, että *liikesalaisuus* tulisi huomioida myös sotilaallisten innovaatioiden suojaamisen nimenomaisena keinona. Joissakin tapauksissa yrityssektorilla keksinnölle voidaan hakea patentin sijaan suojaa julistamalla henkinen pääoma eli keksintö mieluummin salaiseksi. Näin toimitaan, jos keksinnölle ei syystä tai toisesta kannata hankkia patenttia. Parhaassakin tapauksessa keksintö saisi patentin vain korkeintaan 20 vuoden suoja-ajaksi. Kuitenkin sotilaallisen suorituskyvyn rakentamisen ja tieteen tekemisen kvartaalin voidaan nähdä olevan 25 vuotta, jolloin patentin suoja-aika on jo ehtinyt päättyä.

Työsuhdekeksintölaki on työntekijää vahvasti velvoittava laki. Työntekijän, eli myös reserviläisen, *velvollisuus* on ilmoittaa viipymättä tekemästään keksinnöstä työnantajalleen. Lisäksi työntekijä on velvoitettu antamaan työnantajalle tarpeelliset tiedot keksinnöstä ja sen hyödyntämisestä (TskL, 7a§). Työsuhdekeksintölain mukaisesti yritys tekee ensimmäisen arvioinnin siitä, kuuluuko keksintö yrityksen toimialaan ja onko se syntynyt työtehtävien seurauksena. Lisäksi yritys päättää, haluaako ottaa keksinnön oikeudet käyttöönsä. Käytännössä työntekijän kädet ovat sidotut tekemänsä keksinnön suhteen siihen asti, kun neljä kuukautta on kulunut keksintöilmoituksen tekemisestä. Ilman asianmukaisen keksintöilmoituksen tekemistä, työntekijän voi olla vaikea osoittaa jälkeenpäin, että hänen työnantajallaan on ollut tosiasiallinen mahdollisuus arvioida keksinnön laatu ja sen mahdollinen liittyminen yrityksen toimialaan. Työnantajan ja työntekijän väliset keksintöön liittyvät riita-asiat käsitellään markkinaoikeudessa (TskL, 12§).

Vaikka keksintö osoittautuisi jälkeenpäin maanpuolustuksen kannalta merkittäväksi keksinnöksi, on siihen liittyvät tiedot paljastuneet vähintään työntekijän työnantajalle ja patenttiviranomaiselle. Maanpuolustuksen kannalta merkittävää keksintöä voidaan arvioida vasta sen jälkeen, kun sille on haettu patenttia Suomessa. Mikäli keksinnön oikeudet omistava taho päättäisi hakea keksinnölleen patenttia muualta kuin Suomesta, puolustushallinto ei pystyisi arvioimaan keksinnön merkitystä maanpuolustukselle lainkaan. Tosin siinä tapauksessa keksinnön oikeudet omistava taho rikkoisi lakia maanpuolustukselle merkittävistä keksinnöistä (MpkL, 2§). Joka tapauksessa lainsäädäntö mahdollistaa valtiolle tässä tapauksessa vain reagoivan osallistumisen hyödyntää maanpuolustuksen kannalta merkittäviä keksintöjä.

Viidentenä tuloksena todetaan, että Euroopan Unionissa pidetään puolustukseen liittyviä innovaatioita tärkeinä ja ajankohtaisina. Lisäksi voidaan todeta puolustukseen liittyvien innovaatioiden tuottamisen ja tuotteistamisen konstruktion olevan muutoksen tilassa. Tämän vuoksi on perusteltua tarkastella myös kansallista toimintatapaa puolustukseen liittyvien innovaatioiden luomiseksi ja tuotteistamiseksi. Millainen se on ja onko sitä mahdollista parantaa? Myös Naton osalta todetaan päätelmänä, että jokainen maa vastaa itse omasta puolustukseen liittyvästä innovaatio toiminnastaan ja puolustuksestaan. Liittouman koneistoa, ja erityisesti STO:ta, hyödynnetään kuitenkin jäsenmaiden yhteisessä intressissä olevilla teknologia- ja suorituskykyalueilla.

Mahdollinen Nato-jäsenyys ei estä tulevaisuudessakaan kansallisten sotilaallisten innovaatioiden tekemistä tai vaarantaisi niiden omistajuutta. Nato-jäsenyys toteutuessaan kuitenkin edellyttäisi Puolustusvoimilta Nato-yhteensopivaa käsitteistöä ja olemassa olevien prosessien ja käsitteistön synkronoimista turhan työn välttämiseksi.

Johtopäätökset

Kirjoituksessa on osoitettu, että perinteinen keksinnön määritelmä on maanpuolustuksen kannalta liian suppea. Perinteisesti keksintö rajataan koskemaan teknistä, teollisesti ja kaupallisesti hyödynnettävissä olevaa innovaatiota ja joka on patentoinnilla suojattavissa. Kirjoituksessa on tapaustutkimuksen menetelmällä osoitettu muutamia perinteisen keksinnön käsitteeseen liittyvää rajoitettua. Tutkimuksen tärkein johtopäätös on se, että sotilaallisen innovaation käsite mahdollistaisi maanpuolustuksen kannalta tärkeiden keksintöjen syntymisen lisääntymisen. Lisäksi sotilaallisen innovaation käsite yhdessä säädösvalmistelujen kanssa mahdollistaisi maanpuolustuksen kannalta merkityksellisten keksintöjen proaktiivisen hyödyntämisen.

Kansalaisen kannalta sotilaallisen innovaation käsite mahdollistaisi aiempaa laajemman osallistumisen maanpuolustukseen. Puolustusvoimien kannalta sotilaallisen innovaation käsite mahdollistaisi innovaatioprosessin ja erityisesti innovaation suojaamisprosessin muuttamisen reagoivasta proaktiiviseen tilaan. Lisäksi uudella käsitteellä olisi todennäköisesti innovaatioiden tarjontaa lisäävä vaikutus.

Helmikuussa 2022 Venäjä hyökkäsi eurooppalaiseen maahan, Ukrainain. Tätä kirjoitusta kirjoittaessa Ukraina taistelee itsenäisyydestään ja maa-alueistaan, oikeudestaan olla olemassa. Sitä tarkoitusta varten yhteiskunnan resurssit on otettu käyttöön. Maan puolustusvoimien innovatiivisuus on yllättänyt

monet, myös hyökkääjän. Venäjän aloittama hyökkäys Ukrainaan aloitti nopean kulttuurimuutoksen myös suomalaisessa julkisessa keskustelussa. Suomi haki Naton jäsenyyttä keväällä 2022 ja hyväksyttiin sen tarkkailijajäseneksi kesällä 2022. Myös sodasta ja sen vaikutuksista alettiin puhua suuremmin ja ilman kaunistelua. Laajamittaisen hyökkäyksen kohteena ollessaan Suomikin taistelisi olemassaolostaan. Yhteiskunnan resurssit pitäisi saada valjastettua maan puolustukseen. Yksi resurssi on maan *henkinen potentiaali* eli esimerkiksi kyky innovoida ja saattaa uusia ideoita käytäntöön. Kansallisen turvallisuuden yhteydessä se voi olla esimerkiksi uusi tai tehokkaampi tapa tuhota vastustajan kalustoa tai hankkia omille joukoille suojaa.

Henkisen potentiaalın tehokkaammaksi hyödyntämiseksi tarvitaan suomen kieleen uusi käsite: *sotilaallinen innovaatio*. Mikä sen erottaa tavallisista innovaatioista? Ainakin konteksti ja se, ettei sen päätarkoituksena ole tuottaa taloudellista voittoa. Sotilaallisen innovaation päätarkoituksena on parantaa *kansallista turvallisuutta*. Sotilaallisessa innovaatiossa ei välttämättä ole teknillisesti mitään uutta. Sotilaallinen innovaatio voi olla teknisesti tunnettu menetelmä tai sellaisten yhdistelmä. Sotilaallisessa innovaatiossa uutta voi olla esimerkiksi tunnetun menetelmän tai sellaisten yhdistelmän käyttäminen innovatiivisella tavalla esimerkiksi sotilaallisessa kontekstissa. Myös sotilaallisen innovaation on oltava kokonaisuutena uusi (uutuusarvo) ja sen pitää olla tunnettuihin menetelmiin nähden ainutlaatuinen. Sotilaallinen innovaatio ei myöskään ole niin ilmeinen, että sen kertomatta jättäminen hidastaisi kehitystä olennaisesti. Liitettyinä sotilaalliseen kontekstiin tunnettujen menetelmien hyöty voi olla kiistaton, kuten Molotovın cocktaililla oli, ja kuten on useilla Ukrainan käyttämillä miehittämättömän lennokin ja räjähteen yhdistelmillä.

Sotilaallinen innovaatio on lähellä yritysmaailmasta tuttua käsitettä *liikesalaisuus*. Myös yrityksissä henkinen pääoma eli keksintö julistetaan joissakin tapauksissa mieluummin liikesalaisuudeksi kuin että sille haetaan patenttia. Näin on sellaisissa tapauksissa, joissa keksintö on liian paljon edellä aikansa, jolloin sen hyödynnettävyyden ei arvioida realisoituvan vielä 20 seuraavan vuoden kuluessa. Toisaalta salaiseksi voidaan julistaa tavallinen keksintö, joka on niin vaikeasti toteutettavissa, että kilpailijat eivät sitä pääse hyödyntämään (eli patentti on tarpeeton).

Puolustusvoimien ydintehtävänä on huolehtia Suomen sotilaallisesta puolustamisesta. Yksi tapa ydintehtävän täyttämiseksi on kehittää hallinto sodan ja taistelunkestäväksi jo normaalioloissa. Jos innovaatiota arvioidaan pelkäämään sen teknisen uutuusarvon ja ainutlaatuisuuden perusteella, niin sen tuoma sotilaallinen hyöty voi jäädä arvioimatta. Pakkotilanne nopeuttaa ja tehostaa innovaatioprosessia. Prosessin tehostumisen vaikutukset on nähty esimerkiksi Ukrainassa, joka nyt on pakkotilanteessa ja käy sekä valtion että kansan

eloonjäämiskamppailua. Koko kansakunnan voimavarat ja henkinen potentiaali on käytössä.

Myös Suomi on ollut poikkeusoloissa ja jopa sodassa useaan kertaan, ja tällöin kansakunta on ollut pakkotilanteessa. Suomenkin käymissä sodissa kansakunnan henkinen potentiaali on suurelta osin valjastettu selviytymiskamppailuun, jolloin innovaatioihin liittyvät prosessit ovat tehostuneet. Eräs esimerkki on Valtion Teknillisen Tutkimuskeskus (VTT), joka perustettiin vuonna 1942 sotilaallisia tutkimuksia varten (Kuusisto 2015, 2). Ehkäpä tunnetuin esimerkiksi käytännönläheisestä innovaatiotoiminnasta on kuitenkin suomalaisten talvisodassa käyttämä mottitaktiikka (Tuunainen, 2008). Sodassa myös keksintöjen tarve on ilmeinen, ja tarpeen realisoituessa myös siihen liittyvät prosessit muodostuvat ja tehostuvat. Kysymyksemme kuuluu: *miksi kansakunnan henkistä potentiaalia kansallisen turvallisuuden parantamiseksi ei otettaisi käyttöön jo normaalioloissa?*

Sotilaallinen innovaatio käsitteenä

Nykykäsitteistöä on kehitettävä, koska suurin osa innovaatioiden lajeista jää käsittelemättä nykykäsitteiden avulla. Ainoastaan teknilliset ja taloudelliset innovaatiot, maanpuolustukselle merkitykselliset keksinnöt, patentit ja aloitteet tunnustetaan ja tunnustetaan. Sellaiset innovaatiot ovat tervetulleita, jotka tuottavat taloudellista lisäarvoa, mutta valtion virasto ei voi tienata vaan ainoastaan säästää. Kehittämällä käsitteistöä voidaan lisätä innovaatioiden kokonaismäärää ja mahdollisesti samalla käyttökelpoisten innovaatioiden määrää.

Tämän tutkimuksen johtopäätöksenä esitetään otettavaksi käyttöön sotilaallisen innovaation käsite. Käsitteenä sotilaallinen innovaatio ei rajaudu pelkästään teknisiin ja teollisesti käyttökelpoisiin keksintöihin. Sotilaallinen innovaatio voi olla esimerkiksi tunnetun teknisen menetelmän tai tunnettujen menetelmien yhdistelmän käyttäminen sotilaallisessa kontekstissa uudella tavalla. Sotilaallisen innovaation edellytyksenä ei myöskään pidä olla sen teollinen käyttökelpoisuus. Sotilaallinen innovaatio voi olla tunnettujen menetelmien käyttö vaikutusperusteisesti tai yhdistettynä joukon käyttöperiaatteeeseen. Uuden käsitteen luomisen myötä maanpuolustuksen kannalta merkityksellisten keksintöjen mahdollisuudet monipuolistuisivat. Sotilaallinen innovaatio on *aiemmin tunnettujen tai tuntemattomien, mahdollisesti teknisten, taisteluteknisten, sotilasteknisten, taktisten, operatiivisten tai sotilasstrategisten menetelmien yhdistelmä, tai organisatorinen, hallinnollinen, prosessuaalinen tai johtamisen uudennos, tai sosiaalinen, normatiivinen, koulutusellinen tai kulttuurillinen uudennos, tai teoreettinen uudennos, tai eksistentiaalinen tai konseptuaalinen*

uudennos, tai talousteknologinen, tai regulatiivinen uudennos, joka erityisesti kokonaisuutena on uusi ja ainutlaatuinen, ja jota käyttämällä puolustusjärjestelmässä tai sen jossakin osajärjestelmässä on mahdollista saavuttaa sotilaallista etua suhteessa arvioituun vastustajaan, tai jolla jotenkin muuten on mahdollisesti kansallista turvallisuutta parantava vaikutus.

Sotilaallisen innovaation käsitteen luominen, yhdessä lainsäädännön kehittämisen kanssa, mahdollistaisi Suomen kansalaiselle annettavan laillisen oikeuden luovuttaa tekemänsä keksinnön (sotilaallisen innovaation) oikeudet suoraan valtiolle. Lisäksi Puolustushallinnolla tulisi olla vastaava oikeus arvioida ja tarvittaessa lunastaa kansalaisen tekemä keksintö (sotilaallinen innovaatio). Tämä olisi siis riippumatta siitä, onko kansalainen jonkin yrityksen palveluksessa. Jotta olisi sosiaalisesti tai yksityistaloudellisesti järkevää luokitella oma keksintö sotilaalliseksi innovaatioksi, mikä olisi siitä saatava kohtuullinen korvaus?

Lakimuutos itsessään ei lisää innovaatioiden määrää, vaan ne pitäisi saada esiin muulla tavoin. Sotilaallisen innovaation käsite mahdollistaisi siten työsuhdekeksintölain ja patenttilain päivittämisen siten, että keksinnön tekijän työnantajan oikeudet voitaisiin suoraan ohittaa maanpuolustuksen kannalta tärkeissä keksinnöissä. Sotilaallisen innovaation arviointi tulisi tehdä keskiteytysti valtakunnallisella tasolla (Pääesikunta), jotta arvioinnissa otettaisiin riittäväällä huolellisuudella huomioon tiedetyt ja ilmeiset seikat. Edelleen, sotilaallisen innovaation arviointi tulisi tehdä yhtä suurella tarkkuudella kuin teknisten innovaatioiden arviointi tehdään.

Sotilaalliselle innovaatiolle on luotu teoreettinen määritelmä, sillä aloitteet, keksinnöt, patentit ja maanpuolustukselle tärkeät keksinnöt eivät ole riittävän erottelukykyisiä ja täsmällisiä. Käsitteen on kyettävä erottamaan erilaiset ulottuvuudet toisistaan kahdesta syystä. Ensinnäkin sotilaskontekstiin kytkeytyvä innovaatio voidaan helposti luokitella tarkoituksenmukaisesti ja toiseksi innovaatiolla voidaan nähdä olevan toissijaisia vaikutuksia toisten ulottuvuuksien alueelle. Innovointi voi alkaa mistä tahansa ulottuvuudesta, eikä alla kuvatun kaltainen kronologinen eteneminen ole tarpeen.

Esimerkiksi sotilaallinen innovaatio -käsitteen määrittäminen itsessään ei välttämättä ole ainoastaan soveltamiskelpoinen *teoreettinen innovaatio*, vaan sillä on onnistuessaan vaikutuksia myös puolustushallinnon sisäisiin prosesseihin, käytettyyn arkikieleen ja ohjausnormeihin. Avoimen tieteen lähtökohdista teoreettisen innovaation tekemisen mahdollisuus on globaali, eikä se pelkää koske suomalaisia, sotatietelijöitä tai suomen kieltä puhuvia.

Teoreettisen innovaation pohjalta on mahdollista laatia *eksistentiaalinen* tai *konseptuaalinen innovaatio*, joista esimerkki voisi olla kokonaisvaltainen aluepuolustus, koulutus uudistus tai yleinen asevelvollisuus. Se on siis vahvasti



Kuvio 1. Sotilaallisen innovaation määritelmä.

kontekstisidonnainen, sillä idea olisi voitu ottaa käyttöön jo satoja vuosia aiemmin, mutta uuteen kontekstiin sovellettuna se muuttuu innovaatioksi. Kansallisen turvallisuuden konteksti huomioiden, tämän ulottuvuuden tavoitteet ovat samanaikaisesti alisteisia myös laillisesti valitun eduskunnan poliittiselle tahdolle. Konseptuaalisena innovaationa voisi pitää esimerkiksi Huoltovarmuuskeskuksen sekä voimatalous- ja öljypoolin yhteishankkeina toteutettua varavoimalla varustettuja polttoaineen jakeluasemia (Taulavuori 2014).

Eksistentialiselle ja konseptuaaliselle innovaatiolle alisteinen on myös *taloudellisteknologinen* innovaatio, joka kätkee sisäänsä taloudellista lisäarvoa tuottavat uutuusarvon omaavat teknologiset innovaatiot, jotka itsessään on patentoitavissa nykyisen innovaatioregulaation puitteissa. Innovaation tulee mahdollistaa taloudellinen säästö euroissa tai työajassa mitattuna tai puolustusteollisuuden näkökulmasta liikevoiton kasvattaminen tai esimerkiksi

jatkuvuudenhallinnan turvaaminen. Esimerkiksi toimintamenoihin kohdistuvat säästämissinnovaatiot voisivat olla todennäköisempiä, jos säästynyt määräraha olisi osittain käytettävissä viraston TKI- toimintaan tulevaisuudessa. Toisaalta jonkin muun ulottuvuuden innovaatiolla voi olla myönteisiä taloudellisia vaikutuksia, kuten esimerkkinä aiemmin mainitulla Merivoimien sairaan lapsen hoitopalvelulla oli. Se tosiasiaa muodosti kustannussäästöjä, kun hälytys- ja ylityökorvauksien määrä väheni sijaisten osalta.

Kolmas ulkoisten tekijöiden vaikutuksen alainen ulottuvuus on *regulatiivinen* innovaatio, jolla tarkoitetaan innovaatiota, jolla on vaikutusta erilaisiin kansallista turvallisuutta sivuaviin lakeihin tai asetuksiin. Esimerkiksi Reserviupseerikoulussa aloitettu yhteistupakokeilusta annettiin erillinen Puolustusministeriön asetus vuonna 80/2020, jolla asetettiin velvoitteet myös kokeilun edistymisen seurantaan. Toinen regulatiivinen esimerkki, tosin innovaatioita rajoittavassa näkökulmasta, liittyy Ottawan miinasopimuksen ratifiointiin. Suomen rikoslain (39/1889) sotarikoksia käsittelevän luvun 7 a§ mukaan *jalkaväkimiinakiellon rikkomisesta* on tuomittava vähintään neljäksi kuukaudeksi vankeuteen henkilö, joka yleissopimuksen (Sops 13/2012) vastaisesti muun muassa ”kehittää, tuottaa, muutoin hankkii, varastoi, pitää hallisuusan taikka vie maasta tai tuo maahan jalkaväkimiinoja”. Tämä tarkoittaa, että pelkkä jalkaväkimiinojen innovointi on lainvastaista rauhan – ja sodan aikana.

Sotatekniseen, taktiseen, operaatiotaidollisen ja sotilasstrategiseen ulottuvuuteen lukeutuvat keksinnöt, jotka ovat vain sotilaallisia innovaatiota. Esimerkiksi eräs ukrainalaisten vuonna 2022 käyttämä asejärjestelmä rakentuu kaupallisesta miehittämättömästä pienoislennokista ja sen kuljettamasta kalastukseen tarkoitettu pohjasyöttikotelosta, joka aukeaa kärkeen kohdistuvasta iskusta. Tämä vapauttaa viritetyn räjähteen, joka detonoi. Vastaavasti Molotovin cocktail oli siis sotilastekninen innovaatio, jolla oli vaikutusta panssarintorjuntataktiikkaan yhdessä koivuhalon kanssa ja vihollisen panssarijoukkojen pysäyttämiseksi oli puolestaan vaikutusta hyökkäyksellisiin ja puolustuksellisiin operaatioihin. Tämän ulottuvuuden innovaatiot ovat lopulta luonteeltaan usein salaisia, jotta innovaation suhteellista yllätyksellisyyttä ei menetetä, eikä potentiaaliselle vastustajalle paljasteta omia mahdollisia heikkouksia.

Siinä missä edellinen ulottuvuus kiinnittyy voimakkaasti sotataitoon, viimeiset kaksi ulottuvuutta liittyvät ihmistieteisiin sotilaallisessa kontekstissa. Innovaatiot, jotka ovat *organisatorisia, hallinnollisia, prosesseihin* keskittyviä tai laajemmin *johtamiseen* keskittyviä, muodostavat oman ulottuvuutensa. Viimeiseen ulottuvuuteen lukeutuvat *sosiaalinen, normatiivinen, koulutuksellinen ja kulttuurinen* innovaatio. Molemmat ulottuvuudet sisältävät sellaiset ongelmalähtöiset ja samanaikaisesti ratkaisukeskeiset innovaatiot, joilla tuleva puolustussota kyetään ennaltaehkäisemään, kansakunta ja joukot valmistamaan

siihen ja mahdollisesti pahana päivänä torjumaan vastustajan potentiaalinen hyökkäys voitokkaasti. Toiseksi, esimerkiksi mainittu Merivoimien sairaan lapsen hoitokokeilun laajentaminen vaiheittain koskemaan Pääesikuntaa alaisine laitoksineen sekä Maa- ja Ilmavoimien henkilöstöä saattaisi nimenomaisesti poikkeusoloissa tai kriisinhallintaoperaation aikana voisi lisätä palkatun henkilöstön käytettävyyttä ydintehtäviin.

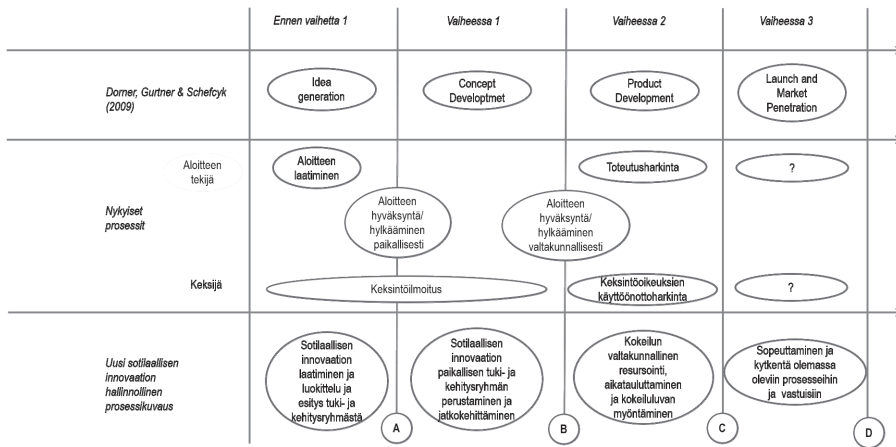
Sotilaallinen innovaatio muodostuu siis seitsemästä ulottuvuudesta, joista yksi on avoin kaikille, kolmeen ulottuvuuteen vaikuttaa ulkoiset tekijät ja loput kolme ovat puolustushallinnon sisäisessä toimivallassa ja omistajuudessa olevia asioita. Kuvaavaa on, että vain yhdestä ulottuvuudesta seuraa taloudellista lisäarvoa tai taloudellisia säästöjä, sillä sodankäynnin perusluonteen systemaattista väkivaltaa koskeva lähtökohta on muuttumaton.

Inhimillisen kekseliäisyyden hyödyntämisen malli

Kuten edellä on osoitettu, Puolustusvoimien normiohjausta ja prosesseja on kehitettävä, jotta reserviläiset kykenisivät tekemään sotilaallisia innovaatioita nykyistä enemmän. Innovaatiot tulisi olla tehtävissä myös muulloin, kuin keräus- tai sotilaallisten harjoitusten tai varusmiespalveluksen aikana ja viraston tulisi varmistua, etteivät innovaatiot paljastuisi kolmansia osapuolia edustaville työnantajille keksintöilmoitusten muodossa.

Voimassa olevan normin nojalla siviilit eivät ole aloiteprosessin piirissä. Kansalaisilla on toki mahdollisuus tehdä sotilaallista maanpuolustusta hyödyntäviä keksintöä laatimalla keksintöilmoitus työnantajalle ja hakea suoraan patenttia. Lisäksi kansalaisella on luonnollisesti mahdollisuus laatia kuntalaisaloite tai kansalaisaloite, jotka sinällään voivat täyttää myös kansallisen turvallisuuden näkökulmasta sotilaallisen innovaation määritelmän. Miten koko kansakunnan henkinen potentiaali saataisiin käyttöön jo normaalioloissa?

Dorner, Gurtner & Schefcyk (2009) kuvaavat artikkelissaan innovaatioprosessia nelivaiheisena. Innovointiprosessikuvaukseen on yhdistetty nykyiset Puolustusvoimien käyttämät aloite- ja keksintöprosessit sekä artikkelin kirjoittajien luoma uusi sotilaallisen innovaation hallinnollinen prosessikuvaus (Kuvio 2). Dorner, Gurtner, Schefcykin prosessikuvaus on markkinaehtoinen, kun taas sotilaallisen innovaation prosessissa korostuisi innovaation tukitoimet ja resursointi. Nykyisen aloiteprosessin kokonaisuus on eksplisiittisesti kuvattu ainoastaan paikallistasolta valtakunnalliselle tasolle hyväksymispäätökseen ja palkkion maksamiseen saakka. Sen sijaan uusi sotilaallisen innovaation prosessi, bottom up -ajattelun mukaisesti, kytkee keksijän suoraan Puolustusvoimien logistiikkalaitokseen ja edelleen Pääesikunnan Logistiikkaosaston saakka.



Kuvio 2. Kirjoittajien jäsenitys sotilaallisen innovaation hallinnollisesta prosessikuvauksesta.

Olennaista prosessissa olisi se, että tekijä voisi ennen vaihetta 1 löytää vaivatta sotilaallisen innovaation lomakepohjan julkisesta verkosta ja turvaluokitellun tiedon osalta turvallisuusverkosta. Ilmoitusta tehdessä keksijä esittäisi itse, millainen sotilaallinen innovaatio on kyseessä (Kuvio 1), mikä on varsinaisesti uutta, millainen kokoonpano on juuri kyseinen innovaation tuki- ja kehitysrhmäksi olisi tarkoituksenmukainen, mikä on keksijän asema ja millaista palkkiomallia keksijä toivoo. Lomake lähetettäisiin sellaisenaan keskitettyyn sähköpostiosoitteeseen, kuten innovaatiot(at)mil.fi, jossa lomake käsiteltäisiin suoraan nykyisessä valtakunnallisessa aloitelautakunnassa. Tämä edellyttäisi luonnollisesti päätoimista Pääesikunta -organisaatiotason aloitelautakunnan sihteeriä tai sihteeristöä, mutta muuttaisi toisaalta paikallisten oman tehtävänsä ohelle toimivien aloitetoimikuntien luonteen hallinnollisista valvojista ja hyväksyjistä ohjaajiksi ja kehittämisen tukihenkilöiksi.

Tehdessään päätöksen (Kuvio 2, kohta A) aloitteen käsittelyn jatkosta voisi aloitelautakunta määrittää yhteistyössä keksijän kanssa myös selkeät tehtävät, aikataulun, seuranta-aikataulun ja vaatimukset keksijälle ja hänen tuekseen perustetulle tukiryhmälle. Tämä toisi nykyiseen prosessiin verrattuna olennaisen parannuksen, kun keksijään itsessään oltaisiin yhteydessä ja saataisiin tarvittava takaisinkytkentä. Tukiryhmän intressinä olisi saattaa jatkokehitykseen valittavat innovaatiot määräajassa seuraavaan vaiheeseen saakka, tähän palkkiperustaksi soveltuisi esimerkiksi kirjoitushetkellä Maanpuolustuskorkeakoululla käytössä oleva ulkopuolisten opinnäytetyön ohjaajien palkkiomalli.

Jatkokehitetyn innovaation pilotoinnista ja pilotoinnin resursoinnista tehtäisiin päätös (kohta B) ja tarvittaessa innovaatio esiteltäisiin referee-ryhmälle,

joka edelleen auttaisi jatkokehittämään innovaatiota ohjattua tai itsenäistä pilotointia varten. Pilotoidun innovaation osalta valtakunnallinen aloitelautakunta tekisi vielä kolmannen päätöksen (kohta C), jonka jälkeen innovaatio itsessään otettaisiin valtakunnalliseen käyttöön. Prosessi ja sen seuranta päättyisi vasta siinä vaiheessa (kohta D), kun innovaatio on saatu jalkautettua käyttöön, ja keksijä itse sitoutettaisiin osaksi koko prosessia. Tämä mahdollistaisi myös vaikuttavuusarviot ja viivästetyn toimeenpanon seurannan. Suurin osa sotilaallisista innovaatioista päättyisi todennäköisesti kohdassa A, mutta siitäkin huolimatta keksijä itse saisi henkilökohtaisen yhteydenoton, nykyisen kasvotoman ja byrokraattisen ilmoituksen sijaan.

Sotilaallisen innovaation ilmoituksen käsittely ylimmällä tasolla mahdollistaisi sen, että suomalaisten henkinen potentiaali *hyödynnetään täysimääräisesti*. Ideaalitulanteessa nykyteknologian mahdollistamana sotilaallisista innovaatioista pidettäisiin asioista kiinnostuneille monimuotoiseminaari esimerkiksi Puolustusvoimien tutkimuseminaarin yhteydessä mahdollistaen uuden hallintorajat yrittävän innovoinnin.

Lainsäädännön kehittämisen lähtökohtia sotatieteiden näkökulmasta

Lainsäädäntöä on edelleen kehitettävä osoitettujen katvealueiden vuoksi. Lainsäädännön näkökulmasta on huomioitava, että esimerkiksi Ottawan miinasopimuksen rajoitteet kieltävät passiivisten jalkaväkimiinojen käyttöperiaatteiden ja vastatoimien kehittämisen vankeusrangaistuksen uhalla sodan aikana, vaikka kehittyvän teköälyn ja sensorifuusion aikakaudella potentiaalisen vastustajan sotilaalliset innovaatiot eivät pysähdy. Toisaalta, Puolustusvoimat noudattaa tarkoin voimassa olevaa lakia, minkä vuoksi sotilaalliset innovaatiot saattavat jäädä pimentoon nykyisen työsuhdekeksintölain työnantajalle tehtävän keksintöilmoitus-velvoitteen vuoksi. Keksijä ei mahdollisesti halua paljastaa keksinnössään potentiaalisesti kansalliselle turvallisuudelle kriittistä tietoa, ellei hänen työnantajansa ole Puolustusvoimat.

Perusteita Työsuhdekeksintölain (656/1967) päivittämiseksi ja mahdollisen muun tarvittavan lainsäädäntötyön käynnistämiseksi:

Kansalaiselle tulisi luoda oikeus itse antaa suoraan Puolustushallinnon käyttöön keksintö, mikäli kokee itse, että innovaatio on maanpuolustukselle merkityksellinen keksintö ja on valmis luovuttamaan tekijänoikeudet puolustusvoimille. Tässä tapauksessa kansalaisen ei tarvitsisi tehdä omalle työnantajalleen keksintöilmoitusta, vaan keksinnön uutuusarvon arviointi siirtyisi suoraan Puolustushallinnon arvioitavaksi. Lisäksi lainsäädäntötyössä tulisi huomioida

sotilaallisen innovaation määritelmä, Nato-yhteensopivuuden vaikutukset, Naton ja EU:n innovaatiokeskittymien hallinnolliset prosessit.

Lisäksi Puolustushallinnolla tulisi olla lakiin kirjattu oikeus halutessaan lunastaa suoraan käyttöönsä kansalaisen ilmoittama keksintö (sisältäen sekä teknologisen että sotilaallisen keksinnön). Kokonaisuuden toteuttamisessa Puolustushallinnolla tulisi olla kyky itse arvioida keksinnön sotilaallinen uutuusarvo, ainutlaatuisuus ja hyödyllisyys. Keksinnön teknologisen uutuusarvon ja ainutlaatuisuuden selvittämisessä kannattaisi harkita viranomaisyhteistyötä ainakin patentti- ja rekisterihallituksen kanssa.

Kaikessa säädösvalmistelutyössä tulisi myös olla erittäin huolellinen. On esimerkiksi huomioitava, että keksinnön tekijän ollessa palvelussuhteessa puolustusteollisuudessa toimivassa yrityksessä, turvaa nykyinen lainsäädäntö kansallisen edun jo varsin hyvin. Toimiva kotimainen puolustusteollisuus on siis huomioitava kansallisena puolustuksellisena etuna.

On mahdollista, että joissakin tapauksissa Puolustushallinnon käyttöönsä hyväksymä keksintö sisältäisi patentoimalla suojattavissa ja kaupallisesti hyödynnettävissä olevaa teknologiaa. Näitä tapauksia varten tulisi luoda selkeä prosessi Puolustushallinnon ja suomalaisen puolustusteollisuuden välille. Puolustusteollisuuden (ja todennäköisesti myös kansallinen) intressi olisi hyödyntää tällä tavalla syntynyttä henkistä omaisuutta kaupallisesti.

Jatkotutkimusesitykset

Julkisessa keskustelussa nostetaan usein tekoäly ratkaisijan rooliin, jos käsissä oleva ongelma arvioidaan ihmiselle tai kyseiselle hallinnon alalle liian vaikeaksi ratkaista. Olisi kuitenkin yllättävää, jos tekoäly onnistuisi ongelmien ratkaisussa ja vieläpä ihmistä hyödyttävällä tavalla etenkin, jos ihmisellä itsellään ei ole edes kykyä määritellä ongelmaa. Toisin sanoen, ongelman ratkaiseminen kannattaa aloittaa vaalimalla ihmisälyä, hyödyntämällä sen olemassa olevaa määrää ja luoda ratkaisuja sen lisäämiseksi.

Tämän tutkimuksen tekijät esittävät perinpohjaista kansallisen ihmisälyn hyödyntämisen arviointia osana Puolustushallintoa. Jatkotutkimusaiheeksi esitetään selvitettävän tarkemmin, miten kansalainen on huomioitu vertailu- maissa ja muiden kansallisten turvallisuusviranomaisten prosesseissa osana kyseisen maan puolustushallinnon innovaatiotoimintaa.

Toisena jatkotutkimusaiheena esitetään sotilaallisen innovaatiotoiminnan systemaattisesta tarkastelua nykyisissä sodissa, erityisesti Ukrainassa. Länsimaisena vahvuutena voidaan pitää erityisesti ihmisyksilöiden yksin ja kollektiivisesti tekemää innovaatiotoimintaa, ja kykyä saada toimivat innovaatiot

hyötykäyttöön. Jo sodan alkuvaiheista alkaen Ukraina on selkeästi osoittanut kykynsä hyödyntää kansallista henkistä pääomaa ja innovaatiokyvykkyyttään maansa puolustamisessa. Looginen jatkotehtävä muille maille on selvittää, miten Ukraina tämän kyvyn onnistui valjastamaan hyötykäyttöön, miten se olisi omassa maassa mahdollista toteuttaa, ja onnistuisiko kyvyn hyötykäyttöön valjastaminen jo normaalioloissa. Joka tapauksessa, olisi suuri riski vain olettaa tämän onnistuvan ilman erityisiä toimenpiteitä myös oman maan ollessa sodassa. Ainakin epäonnistumisen hinta olisi korkea.

Kolmantena jatkotutkimusaiheena esitetään Puolustusvoimien aloitetoimintaan vuodesta 1955 alkaen kohdistuvaa kattavaa akateemista tutkimusta, jossa sotahistoriallisen näkökulman lisäksi tulisi korostua nykyisessä aloitetietokannassa olevien aloitteiden määrällinen ja laadullinen analysointi. Kuinka monta aloitetta tai keksintöilmoitusta tehdään vuodessa, millainen käsittelyaika on, millaiset aloitteet tulevat palkituksi ja millainen palkitun aloitteen kohtalo on kymmenen vuotta aloiteprosessin päättymisestä. Laadullinen tutkimus puolestaan voisi keskittyä palkittuja aloitteita tehneiden henkilöiden temahaastatteluihin hyvien käytänteiden löytämiseksi.

Pohdinta ja rajoitteet

Puolustushallinnossa tarvitaan myös kulttuurimuutosta, jotta innovaatioita syntyisi riittävä määrä ja innovaatioista keskusteltaisiin akateemisesti ja arkipäiväisesti. Innovaatioiden syntyminen edellyttää uudenlaista ajattelua, joka ei välttämättä ole täysin sopusoinnussa yleisesti vallalla olevan paradigman kanssa. Tämä voi vaikuttaa negatiivisesti yksilön uraan, vaikka tämä olisi oikeassa (Kosola, 2018, 77).

Pohjimmiltaan ihminen haluaa tuottaa uutta ja olla edustamalleen yhteisölle hyödyksi. Tällä hetkellä Puolustusvoimien innovaatioihin liittyvä prosessi ei hyödynnä kovin tehokkaasti tätä ihmiseen koodattua perusominaisuutta. Haaste korostuu, jos Puolustusvoimat arvioi keksinnön olevan liian keskenäinen, eikä käytä lunastusoptiotaan. Jos sotilaallinen keksintö parantaa merkittävästi omaa sodankäyntikykyä eikä ole vastustajalle ilmeinen, niin ko. keksintö kannattaisi ”julistaa liiketalousuudeksi” ja hyödyntää vain omassa käytössä. Käytännössä keksintö on oman sotateollisuuden käytössä (ilman patentointia) parantamassa omia ja liittolaisten suorituskykyä. Lisäksi keksinnön kaupallistamiseen liittyvän taloudellisen riskin voisi kantaa Puolustushallinnon valikoima ja osoittama suomalainen puolustusteollisuuden yritys. Vaikka keksinnön omistusoikeus säilyisi valtiolla, voi sen kaupallistamisesta saatavan tuoton edelleen hyödyntää mainittu yritys. Tähän kokonaisuuteen

liittyvän lainsäädäntötyön tuomat mahdollisuudet kannattaisi ainakin selvittää perusteellisesti.

Tulevaisuudessa sotilaallisia innovaatioiden ja keksintöjen osalta tulisi tarkastella kansallisen turvallisuuden etua kokonaisaltaisesti myös muiden turvallisuusviranomaisten toimijoiden kanssa ja toisaalta tarkastella myös nykyisten ja mahdollisesti tulevien liittolaisten etua. Mitkä ovat sellaisia suhteellisia etuja, joiden paljastuminen voisi vesittää kansallisen edun ja mitkä suomalaiset sotilaalliset innovaatiot olisivat merkityksellisiä koko liittokunnalle?

Artikkelin kirjoitus- ja tutkimusprosessia ohjasivat löyhästi neljä premissiä. Ensiksikin, posteriorisena oletuksena oli, ettei kasvottomassa aloiteprosessissa ole systemaattista takaisinkytkentää eikä keksijään oteta yhteyttä aloiteprosessin päätyttyä. Toiseksi oletettiin, että ensiluokkaisetkin ja palkitutkin aloitteet päätyvät ”toteutusharkintaan”. Kolmanneksi, suurin osa sotilaallisista innovaatioista jää tekemättä tai toimeenpannaan aloiteprosessin ulkopuolisena, kuten Merivoimien sairaan lapsen hoitokokeilu. Neljänneksi, reserviläisen tai kansalaisten (ja osin myös virkamiehen) aloitteen tekemisessä on useita rakenteellisia latistimia. Yllä mainittujen seikkojen arvioitiin pitävän vähintään osittain paikkansa myös keksintöjen osalta.

Kirjoitusprosessin aikana osoittautui, että voimassaolevassa normissa ei ole mainintaa takaisinkytkennästä. Aloiteprosessin ”toteutusharkinnan” roolin analyttinen todentaminen edellyttäisi kuitenkin jokaisen aloite-datan tarkastelua. Toisaalta kursorisessa tarkastelussa havaittiin, että aloitetietokannassa oli viisi aloitetta, jotka oli palkittu 1000-1500 euron aloitepalkkiolla. Toisen ja kolmannen premissin toteennäyttäminen edellyttäisi yllä mainittua määrällistä jatkotutkimusta. Neljäs premissi osoittautui kuitenkin kokempohjaisesti osittain oikeaksi, sillä kirjoittajat eivät kyenneet toistuvista yrityksistä löytämään ohjeita aloitteen tekemiseksi puolustusvoimat.fi tai asionti.puolustusvoimat.fi -verkkosivujen kautta.

Lähteet

- Davidson, Janine. (2011). *Lifting the Fog of Peace: How Americans Learned to Fight Modern War*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.
- Dorner, Nadin; Sebastian Gurtner & Michael Schefcyk. (2009). Overcoming resistance to innovations: an approach for the use of communication tools within the innovation process. *International Journal of Technology MArketin – Int J Tech Market*. 4.10.1504/IJTMKT.2009.026870.
- European Commission. (2021a). *European Defence Fund (EDF)*. <https://european-defence-fund-information-days2021.b2match.io>.
- European Commission (2021b). *EDF Calls 2021 Factsheet*. <https://ec.europa.eu/defence-industry-space/edf-calls-2021-factsheet>

- European Union. (2022). *A Strategic Compass for Security and Defence*. https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/2022-03-21_strategic_compass_factsheet.pdf [Viitattu 29.7.2022.]
- European Defence Agency. (2022). *Hub for EU Defence Innovation (HEDI)*. [https://eda.europa.eu/docs/default-source/brochures/hedi-factsheet-\(final\).pdf](https://eda.europa.eu/docs/default-source/brochures/hedi-factsheet-(final).pdf)
- Gjeltsen, Roald & Nils Marius Rekkedal. (2013). *Sodankäynnin käsitteistä* -artikkeli teoksessa Rekkedal, N.M et al (toim.) (2013). *Operaatiotaito – Operaatiotaidon kehittyminen neljässä suurvallassa*. Maanpuolustuskorkeakoulu. Taktiikan laitos. Julkaisusarja 1. Nro 1/2013. https://www.doria.fi/bitstream/handle/10024/178103/Operaatiotaito_Rekkedal%20et%20al._2013_verkkoversio.pdf [Viitattu 29.7.2022.]
- Goldman, Emily, O. & Thomas G. Mahnken. (2004). *The Information Revolution in Military Affairs in Asia*. New York, NY: Palgrave Macmillan.
- Grissom, Adam. (2006). *The future of military innovation studies*. Journal of Strategic Studies, 29:5, 905–934, DOI: 10.1080/01402390600901067
- Hanén, Tom ja Harri Raisio. (2017). *Kompleksisuustieteet sotatieteellisessä tutkimuksessa – järkevä suunta vai harhapolku?* -artikkeli teoksessa Tiede ja Ase 2017, Vol. 75, 100–123
- Heiskala, Risto. (2007). *Social innovations: Structural and power perspectives*, 52-79; kirjassa Timo J. Hämäläinen & Risto Heiskala (ed.), *Social Innovations, Institutional Change and Economic Performance*, chapter 3, Edward Elgar Publishing
- Hill, Andrew. 2015. *Military Innovation and Military Culture*, Parameters 45, no. 1, doi:10.55540/0031-1723.2809.
- Horowitz, Michael. C. & Shira Pindyck. (2022): *What is a military innovation and why it matters*. Journal of Strategic Studies, DOI: 10.1080/01402390.2022.2038572
- Kadettikunta. (2010). *Kadettiupseerit 1920 – 2010*. Upseerimatrikkeli. Kadettikunta ry. Upseeriliitto ry.
- Kivimaa, Aleks. & Janina Saarnio. (2019). *Innovaatio ja adaptaatio puolustusjärjestelmän kehittämisen ajureina* -artikkeli teoksessa Puolustusvoimien tutkimuslaitos. 2019. Puolustustutkimuksen vuosikirja (2019).
- Koho, Lauri. (1961). *Miten maanpuolustuksellista suhdetoimintaa olisi maassamme hoidettava rauhan aikana* -artikkeli Tiede ja Ase 1961, Vol. 19, 32–72.
- Kosola, Jyri. (2019). *Puolustustutkimuksen historia, nykypäivä ja tulevaisuus* -artikkeli teoksessa Puolustustutkimuksen vuosikirja 2019. Puolustustutkimus 100 vuotta.
- Kosola, Jyri. (2018). *Teknologia 2030+* -artikkeli teoksessa Rantapelkonen, J. (toim.) (2018) *Tulevaisuuden sodan tulevaisuus*. Edita Publishing Oy, Helsinki.
- Kuronen, Tuomas, Aki-Mauri Huhtinen & Jouni Virtaharju. (2017). *Mentäiskö tutkimus edellä?* ”Tietojohtamisen ja tutkimustoiminnan johtamisen käytäntöjä puolustushallinnossa.
- Kuusisto, J. (2015). *Näkökulmia innovaatioprosessin johtamiseen Teknologian tutkimuskeskus VTT Oy:ssä*. Hämeen ammattikorkeakoulu. 2015.
- Laki oikeudesta korkeakouluissa tehtäviin keksintöihin (369/2006), korkeakoulueksintölaki (KkkL), FINLEX. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2006/20060369>
- Laki oikeudesta työntekijän tekemiin keksintöihin (656/1967), FINLEX. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1967/19670656> [Viitattu 29.7.2022.]
- Laki maanpuolustukselle merkittävistä keksinnöistä (551/1967), maanpuolustuskeksintölaki (MpkL), FINLEX. <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/1989/19890795>. [Viitattu 29.7.2022.]
- Liikola, Janu. & Aki-Mauri Huhtinen. (2016). *Luovuus sotilasorganisaatioiden uudistumisen ja innovaatioiden lähteenä* -artikkeli teoksessa Tiede ja Ase 2016, Vol. 73, 161–178.
- Merivoimat. (2021). *Sairaan lapsen hoitopalvelu Rannikkolaivastossa*. Diaarinumero DR1753/18.5.2021.

- Merivoimat. (2019). Kokeilu sairaan lapsen hoitopalvelusta Rannikkolaivastossa. Diaari-numero DP3633/6.5.2019.
- Mäkitalo, Janne. (2019). *Räjähtävää voimaa 1: Suomalaisen pioneeritaktiikan kehittyminen itsenäisyyden aikana*. Maanpuolustuskorkeakoulu.
- Patenttilaki (550/1967), FINLEX. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1967/19670550> [Viitattu 29.7.2022.]
- Puolustusministeriö. (2019). Paikkariippumattoman työn lisäämistä puolustushallinnossa selvitetään. Tiedote puolustusministeriön verkkosivuilla 18.11.2019. https://www.defmin.fi/ajankohtaista/tiedotteet_ja_uutiset/tiedotearkisto/tiedotteet_2019/paikkariippumattoman_tyon_lisaamista_puolustushallinnossa_selvitetaan.10080.news [Viitattu 29.7.2022.]
- Pääesikunnan logistiikkaosasto. (2022). *Puolustusvoimien oikeudet keksintöihin*. Diaarinumero HR 885/10.1.2022
- Pääesikunta. (2021a). *Puolustusvoimien toiminta*. LIITE 6_5 Aloitteiden käsittely. Diaarinumero HR188/28.6.2021.
- Pääesikunta. (2021b). *Varusmies 2022 - Opas varusmiespalvelukseen valmistautuvalle*. Punamusta 2021.
- Raska, Michael. (2016). *Military Innovation in Small States*. Cass Military Studies. Routledge, New York.
- Rosen, S., P. (1988). *New Ways of War: Understanding Military Innovation International Security*. Summer, 1988, Vol. 13, No. 1 (Summer, 1988), pp. 134-168.
- Ross, Andrew L. (1993). *The Dynamics of Military Technology* in Building a New Global Order: Emerging Trends in International Security, edited by David Dewitt, David Haglund, and John Kirtland, 106-40. Oxford, UK: Oxford University Press. 2010. "On Military Innovation: Toward an Analytical Framework." IGCC (Policy Brief No. 1): 1-4.
- Stähle, Pirjo & Markku Sotarauta. (2003). *Alueellisen innovaatiotoiminnan tila, merkitys ja kehityshaasteet Suomessa*. Tulevaisuusvaliokunta, teknologian arviointeja 15. Eduskunnan kanslian julkaisu 3/2003.
- Suomen Akatemia. (2022). Verkkosivut: <https://www.aka.fi/> [Viitattu 24.10.2022]
- Tilastokeskus. (2022). Verkkosivut. https://www.stat.fi/meta/kas/t_ktoiminta.html [Viitattu 24.10.2022]
- Taulavuori, Riitta. (2014). *Varavoimala turvaa polttoaineen jakelun sähkökatkosten aikana* -lehtiartikkeli Kaleva-sanomalehdessä. 3.9.2014. <https://www.kaleva.fi/varavoimama-turvaa-polttoaineen-jakelun-sahkokatko/1639518> [Viitattu 1.8.2022]
- Tuunainen, Pasi. (2008). *Syöksyjoukot ja talvisodan mottitaktiikan synty. Suomalaiset saksalaisperinteisen hyökkäystaktisten ja -taisteluteknisten innovaation omaksujina ja soveltajina 1917-1940*. Julkaistu Puolustusvoimien Koulutusportaalin tietopankissa 7.5.2008. Mil-net-osoite ei ole enää käytössä.
- Työ- ja elinkeinoministeriö. (2019). *Maanpuolustuksen kansallinen osaamispohja*. TEM Julkaisuja. Maanpuolustuksen kansallisen osaamispohjan ja innovaatiokyvyn vahvistaminen.
- Valtioneuvosto. (2021). Valtioneuvoston puolustusselonteko. Valtioneuvoston julkaisuja 2021:78.
- Virranniemi, Maria. (2015). *Tutkimus- ja innovaatiojohtaminen suomalaisissa yliopistoissa*. Akateeminen väitöskirja. Lapin yliopisto. Yhteiskuntatieteiden tiedekunta. https://lauda.ulapland.fi/bitstream/handle/10024/61864/Virranniemi_Maria_ActaE_160_pdfA.pdf?sequence=2 [Viitattu 29.7.2022.]

Sotimatta sitovat Ukrainaa

Valko-Venäjän & Transnistrian rooli Venäjän ”erikoisoperaatioissa”

Nico Lamminparras

Tiivistelmä

Vaikka Ukrainan-sota käy syyskuussa 2022 seitsemättä kuukauttaan, ovat alkuvaiheen seurannan jälkeen sotilaallispoliittiset arviot pohjoisen Valko-Venäjän ja lounaisen Transnistrian osuudesta jääneet taustalle.¹ Toki Venäjän vetäytyminen Pohjois-Ukrainasta siirsi ”erikoisoperaation” painopisteen itään ja etelään, historian Novorossijan laajenemisreitille. Analyysipimento on erikoinen siksikin, että Minsk perusti uuden Eteläisen sotilasalueen ja laskee ilmapuolustuksensa venäläispatteristojen varaan. Itä-Moldovassa tunnustamattomassa Transnistrissa on 7500 oman sotilaan lisäksi Venäjän Asevoimien Operatiivisen Ryhmän 1500–1900 sotilasta valvomassa Cobasnan neuvostoaikeista asevarikkoa ja Dnestrin suojavyöhykettä. Sotatieteellis-laadullinen tarkastelu 1.7.–5.9.2022 osoittaa kuitenkin, että vanhentuneen kaluston ja kroonisen miehistöpulan vuoksi sekä Valko-Venäjän että Transnistrian roolina Ukrainan-invaasiassa on muodostaa sodaton sivusta – kumpikin sitoo ukrainalaisvoimia ja rajoittaa Kiovan toimintasuuntia.

Abstract

Ukraine’s Phony Flanks

The Roles of Belarus and Transnistria in the Russian ”Special Operation”

Though the war in Ukraine entered its seventh month in late August 2022, the military-political evaluations on Belarus and Transnistria’s role in the operation are remarkably scarce.² This lack is extraordinary, not least because

-
- 1 Tekijän erikoisosaamista osoittaen tämä analyysi jätettiin toimitukseen prikituoreena 5.9, mutta IT-ongelmat estivät sen loppupäivityksen kunis enää pdf-vedoksen saattoi 14.12. oikoluukea. Kentällä ei tilanne tosin ole siiheksi muuttunut mitenkään siten, ett-eikö sitä tässä olisi vähintään rivien välissä vihjattu.
 - 2 As a showcase of the author’s expertise this as-of-now analysis was handed over to the editorship fresh on September, 5th, but unfortunate IT-issues impeded its update till December, 14th, the date of the proof reading. Yet, on the bellicose scene no such events (have) manifested which were not at least implied in the text or between its lines.

Minsk launched a new Military Command South and counts on Russian anti-air defence units. In addition to Transnistria's own personnel of 7500 men, the 1500–1900 soldiers of the Operational Group of Russian Forces safeguard the ex-Soviet arms depot in Cobasna and patrol the Dniester buffer zone. A military-qualitative analysis from July, 1st, to September, 5th, reveals that due to the aged equipment and a continuous under-manning both Belarus and Transnistria function as phony flanks – they bind Ukrainian forces and limit Kiev's options.

Alun perin lännessä pikamarssiksi Kiovaan povattu Venäjän hyökkäys Ukrainaan kääntyi Ukrainan itsenäisyyspäivänä 24.8.2022 seitsemännelle kuukaudelleen. Turtumus sotautuosiin on tietenkin ymmärrettävää, mutta erikoisesti Ukrainan naapurimaat Valko-Venäjä³ ja Moldova⁴ – erityisesti sen itäosan tunnistamaton tasavalta Transnistria – ovat alkuvaiheen jopa hektiseksi kohonneen raportoinnin jälkeen painuneet pimentoon. Tämä siitäkin huolimatta, että viimeistelypäivänä 5.9.2022 valkovenäläisiä osallistuu Venäjän strategiseen Vostok-suursotaharjoitukseen (МОРБ, 2022a) ja siitä, että Transnistrian presidentti Krasnoselski pidensi ukaasillaan 22.8.2022 tasavallassa voimassa olevaa korkeaa ”keltaista” terroriuhkatasoa 15 vuorokaudella (Президент, 2022a).

Tässä sotatieteellistä teemaa lähinnä siviilimenetelmin tutkivassa artikkelissa kuron tietokatvetta umpeen vertailemalla sitä, miten yhtäältä Valko-Venäjän asevoimien ylipäällikkö Aljaksandar Lukašenka (Aleksandr Lukašenko) ja toisaalta Transnistrian asevoimien ylipäällikkö Vadim Krasnoselski käsittelevät diskursseissaan ao. tasavallan sotilaspoliittista tahtotilaa sekä sitä, millaisina nämä näkevät tasavaltojensa sotilaalliset Venäjä-suhteet. Keskittyminen kummankin maan presidentti-instituution julkilausumiin on perusteltua jo siksi, että presidentti on Valko-Venäjällä perustuslain §84.28 ja Transnistriassa perustuslain §63.1 mukaan asevoimien ylipäällikkö (ПРБ, 2022a; Президент, 2022b). Valtionpäämiesten lausunnot paaluttavat siten keskustelun suuntaa ja rakentavat sen raameja – Transnistrian osalta erityisesti, koska on kulunut 30 vuotta siitä, kun Dnestrillä puhkesi täysimittainen sota ja kun Venäjän rauhanturvaoperaatio käynnistyi⁵.

3 Tekijä käsittelee Valko-Venäjän korkean profiilin sotilaspoliittista kehitystä lokakuussa 2022 ilmestyneessä katsauksessa, ja siksi tämä artikkeli fokusoituu lähemmin strategiisiin ja joukkotuotantonnollisiin näkökulmiin sekä Transnistrian asevoimiin yleisesti. Tarkemmin, ks. Lamminparras (2022f).

4 Moldova jää tarkastelusta pois, sillä sen presidentti Maia Sandu heti Ukrainan-invaasion käynnistyttyä 24.2. pyysi parlamentilta hätätilan julistamista sekä liitti maansa hyökkäyksen ”yksimielisenä tuominnan maailmanyhteisön” joukkoon; Ukrainan-Moldovan suhteet ja OGRF vuonna 2021 ks. Lamminparras 2023, 9, 12, 14–17.

5 Sota Dnestrillä ks. Lamminparras 2014a, 60–62, 72–76; ibid. 2014b, 42; rauhanturvajou-

Kuten jatkosta harmiksi käy ilmi, alkuperäislähteiden muututtua osin taivoittamattomiksi pitää sekä Valko-Venäjän asevoimien että Transnistriassa majaan Venäjän Asevoimien Operatiivisen Ryhmän (OGRF)⁶ sotilasäärää ja varustusta käsitellä toisen käden analyysien kautta⁷. Toki relevanteinta ovat konkreettiset pääluvut ja kalusto, ei se, mistä ne löytyvät – ja onneksi niin OGRF:n kuin sen alaisen rauhanturvapataljoonan uutisointi löytyy Venäjän Puolustusministeriön sivustolta. Näitä tietoja paitsi molemman valtionpäämiehen viestintään, myös päivántasaista kontekstia selventäviin vierasmaalaisiin uutisiin vertaillen tutkimus tuottaa sekä sotilaalliseen että muuhun keskusteluun yleiskuvan Valko-Venäjän ja Transnistrian roolista lähihistoriassa ja Ukrainan-sodan ajalla sekä näiden yhteistyöstä Venäjän Asevoimien kanssa.

Artikkeli käynnistyy väljän teoreettismetodisen viitekehyksen ja tutkimuskysymysten avaamisesta, jossa yhteydessä myös aineisto arvioidaan. Tästä jatkaa Valko-Venäjän asevoimien ja Transnistriaan sijoitettujen venäläisosastojen yhdistetty historiikki, jota seuraa kaksi lukua päivänpolttavan, ellei ruudinkäryisen, tilanteen arviointia. Huomionarvoista on, että pyrin kuvaamaan pikemminkin Valko-Venäjän ja Transnistrian sotilaspolitiikan yleisiä piirteitä kuin esitän sotatieteellisen tutkielman valkovenäläisestä tai Dnestrin varren venäläisestä taisteluvalmiudesta, ja siten toivon tavoittavani puolustustutkimuspiirejä laajemman yleisön.

Sotatiedettä siviilimenetelmin

Kapeasti nähdyn sotilaallisen arvion sijaan yleisesityksen tarvetta korostaa sekin, että kotimainen materiaali Valko-Venäjältä on niukkaa. Arto Luukkasen toimittama opiskelijaesseeitä maan kielestä, politiikasta, historiasta ja kulttuurista sisältävä kirja ilmestyi ensimmäisenä suomenkielisenä yleisesityksenä 13 vuotta sitten (Luukkanen, 2009). Viimeistelyhetkellä 5.9. iltapäivällä Helsingin yliopiston Helka-haussa 'Valko-Venäjä' tuottaa kymmenen osumaa, joista mai-

kot Dnestrillä ks. *ibid.* 2013 ; Moldovan ja Transnistrian presidenttien diskurssit sodasta 1992 kolmekymmenvuotismuisteloissa maaliskesäkuussa 2022 ks. Lamminparras (tulossa).

6 Оперативная группа российских войск в Приднестровском регионе Республики Молдова (ОГРВ ПРРМ), englanniksi Operational Group of Russian Forces, josta tavanomaisin lyhenne OGRF; Moldovan ja Transnistrian presidenttien diskurssit Venäjän Asevoimien Operatiivisesta Ryhmästä 2020-2021 ks. Lamminparras (2023).

7 Tätä ongelmaa tutkija nimittää valmiiksi muodostetun tulkin dillemmaksi. Se edellyttää kaksin-, ellei kolminkertaista kritiikkikierrosta, joka artikkelin mitassa saattaa koitua ylipitkäksi. Tottahan kriittinen, kirjallisuuden ja aineiston vuoropuhelua hyödyntävä, lähestymistapa muutenkin läpäisee materiaalit.

nittakoon samainen Luukkaseen teos, Meriahon opinnäyte Euroopan unioni ja Valko-Venäjä: Onko EU normatiivinen valta? (2019) sekä Saarisen kirja Valko-Venäjän SNT:sta ennen suuria puhdistuksia (2021).

Tekijän lokakuussa julki tuleva katsausanalyysi Valko-Venäjän sotilaspolitiikasta 2022 on näin mitä ajankohtaisin, mutta samalla yksi harvoista kotikielisisistä tietolähteistä (Lamminparras 2022f). Samoin tämä Minskin sekä Tiraspolin sotilaallisia näkemyksiä ja intressejä vertaileva analyysi enentää tietoavaruuttamme otollisella hetkellä. Nämä kaksi myös täydentävät kansainvälistä tutkimuskenttää, esimerkiksi Google Scholarissa 5.9. iltapäivästä sanan 'Belarus' ensimmäisen tulossivun 10 osumasta jopa kolme käsittelee lääketieteellisiä aiheita, ja vain Marples (1999) ja Korosteleva ym. (2003) ovat kokonaisteoksia.

Silmiinpistävää on, että kahdeksan kymmenestä osumasta on liki 20 vuoden takaa ja uusimmatkin noin 10 vuoden. Sama on havaittavissa muussakin kirjallisuudessa, ikään kuin vuosina 2000–2014 Valko-Venäjä ei olisi juuri kiinnostanut akateemista maailmaa – eikä liioin paikallisia (valkovenäläishistoriikeista ks. esim. Мірановіч 2003; Туронак 2006). Myös Venäjän ja Valko-Venäjän 1990-luvun turvallisuuspoliittisen ja/tai sotilaallisen integraatiotutkimuksen esimerkit Perepelitsa (1999), Nikonov (1999), Sannikov (2002), Drakokhrust & Furman (2002), Мікалаеў (2002) ja Ціхаміраў (2002a; 2002b) ovat nekin parinkymmenen vuoden takaa.

Transnistrian (konfliktin) ja Moldovan osalta ei materiaalin vanheneminen ole uhkana. Päinvastoin, Krimin ja Itä-Ukrainan tapahtumat näyttävät peräti moninkertaistaneen kiinnostuksen ja sitä myöten tutkimusjulkaisut. Tekijä itse on suomeksi käsitellyt Transnistriaa ammattiartikkelissaan (Lamminparras, 2013), opinnäytteessään (ibid., 2014a) sekä siitä tuotetussa artikkelissaan (ibid., 2014b). Joulukuusta 2021 toukokuuhun 2022 samainen väitöskirjatutkija kommentoi ensin Venäjän asevoimia Ukrainan ympäristössä ja sodan sytyttyä todennäköisiä sotapolkuja, Moldovaan ja Transnistriaa sekä haastattelussa etenkin jälkimmäisten olemusta ja roolia Ukrainan-sodassa (ibid., 2021; 2022a; 2022c; 2022d; 2022e).

Väitöskirjatutkijan työn alla ovat Dnestrin ja Tighina/Benderin muinaista ja antiikin, keskiajan sekä 1500–1700-lukujen sotahistoriaa valottavat artikkelit. Romaanisen heimon, Romanian, Moldovan ja Transnistrian yleisestä menneisyydestä on tuoreita paikallisia ja kansainvälisiä teoksia, eittämättä Ukrainan viime vuosien synnyttämän Itä-Euroopan tutkimusaallon siivittämänä (ks. esim. Morgione, 2015; Dulgheru, 2016; ibid., 2018; Бабилунга, 2015; ibid., 2020a; 2020b; Jacquet, 2017; González Martín ym. 2017; Cazac, 2021). Arvioita Ukrainan kriisin vaikutuksesta Moldovaan – tai päinvastaisesta ilmiöstä – ovat tuottaneet Albu (2015), Ciurea (2015), Croitoru (2015), Нечаєва-Юрійчук (2015), Филипенко (2018) ja Харитоновна (2019a).

Tuoreudestaan huolimatta analyysien soveltumista nykyiseen, avoimen sodankäynnin tilanteeseen, sopii epäillä – pahin skenaariorohan on toteutunut. Tieteenalallisesti ja metodisesti lähimpänä tätä artikkelia lienevät Chelarun Transnistrian ja Moldovan identiteettejä ja representaatioita analysoivia artikkelit (2020a; 2020b) sekä Mitrofanovan artikkeli tasavallan nation-buildingistä (2015), mutta Chelarulla on erikoisen vähän alkuperäisaineistoa, ja ylipäänsä tekstien fokus on vahvasti sosiologinen. Niinpä tämä sotilaspoliittista tahtotilaa hahmotteleva artikkeli pyrkii ladunavaajaksi ja sillanrakentajaksi siviili- ja sotatieteiden välille.

Tutkimusasetelma

Toisin kuin monesti sotatieteissä, tämän artikkelin metodiikassa yhdistyvät konfliktin-⁸ ja historiantutkimuksen menetelmät sekä diskurssianalyysi. Vaikka sotilastutkimukselle ote kalskahtaa etäiseltä, niin ajantasaisen tilanteen kuin politiikan päämäärien selvittely vaatii diskurssien (samoin kuin niiden puuttumisen) tarkastelemista – suorituskykyhän muodostuu voimasta + *tahdosta*. Sen luotaaminen, kuinka Valko-Venäjän ja Transnistrian sotilaspoliittinen rooli paikallisesti ymmärretään – tai oikeammin, kuinka se halutaan ymmärrettävän – ja miten teemasta keskustellaan, tähtää tutkimuskohteiden sosiaalisen kieliopin, eli julkisten ja piilevien vuorovaikutusnormien, selvittämiseen (Siljander 1995, 111–114).

Tässä yhteydessä aineisto lähtökohtaisesti kuvaa jotakin, jolla on itsenäinen merkitys ao. sosiaalisessa (kieli)yhteisössä. Kuitenkin kaikkea puhe- tai esitystoimintaa määrittää se, että ilmiölle tietoisesti tai tietämättä lisätään merkityksiä, ellei jopa näytetä se määriteltyinä ja/tai sen osoittavan valikoituun päämäärään (ibid., 122.). Samalla on muistettava, että laadullisessa tutkimuksessa aineisto saattaa osoittautua teoreettisen pohdinnan astinlaudaksi, työkaluksi tai peräti ytimeksi (Eskola ym. 1998, 16, 146), mikä tuottaa tutkijalle haasteen

8 Konfliktintutkimuksesta taustalla välkkyvät erityisesti V.P. Gagnonin teoria Serbian sisäisestä etnisestä valtataistelusta niin Kroatian kuin Bosnian sotien lietsomisen taustana 1980- ja 1990-lukujen vaihteessa. Vaikka Gagnon kahdesti mainitsee kielenkäytön osana lietsontaa, hän ei kielentutkimuksen ja diskurssianalyysin metodein pohdi, millaisin ilmaisuin ja termein sekä millaisessa kehyksessä tämä tapahtuu, saati saavuttaisi päämääränsä. NL:n/Venäjän SFNT:n paralleeliin kehitykseen Gagnon viittaa vain muutama kerran, joista viimeisin on hänen varsinaiselle teemalleen ja tutkimuskaudelleen varsin etäinen. Ks. Gagnon (1994); yo. puutteiden vuoksi tekijä väitöskirjatyössään on taipuvainen hahmottelemaan uutta yhdistelmäteoriaa 'kynnisiä kielipelejä' (Cynical Discourse Games).

järjestää havaintonsa, mutta parhaimmillaan mahdollisuuden kehitellä teoria-
raameja aineistovetoisesti (ibid., 14–15, 19).

Tätä toisinaan lentävänkin pohdiskelun mahdollistavaa tutkimusotetta hyö-
dyntäen arvioin päivänkohtaisia kehityskulkuja Valko-Venäjän ja Transnistrian
asemassa. Tutkimuskysymyksinä toimivat:

- millaisena Lukašenka ja Krasnoselski esittävät tasavaltansa roolin suhtees-
sa Ukrainan tilanteeseen?
- kuinka nämä kuvailevat tasavaltansa sotilaallisia Venäjä-suhteita?

Asetettaessa presidentti-ylipäällikköjen esitykset vastakkain ja vierekkäin pai-
kanpäällisen sekä ukrainalaisen ja/tai muunmaalaisen materiaalin kera kriitti-
syys kumuloituu. Ohessa raottuu ikkuna tämänpäiväiseen Valko-Venäjän ase-
voimien ja Transnistrian venäläisjoukkojen suorituskykyyn. Vaikka fokuksessa
ovat sotilaspolitiikan suuret linjat, näin huomiotta eivät jää kentänpäin kehi-
tyssuunnat.

Jälkimmäisen kannalta on oudoksuttavaa, että Valko-Venäjän ja Transnistrian
Puolustusministeriöiden sivustoista ainoastaan sosiaaliseen mediaan on pääsy
(МОРБ; minoboroni), kun taas viralliset sivustot eivät aukea (МАРБ, 2022a;
ibid. 2022b; МОПМР, 2022). Valko-Venäjän puolustusministeri Viktor Hre-
ninin lausunnoista voi lukea maan laajimmasta tietotoimistosta БЕЛТА:sta
(БЕЛТА, 2022a; Hreninistä ks. esim. ibid., 2022b; 2022c), kun taas maan ase-
voimien Армия-lehden sivu aukeaa, mutta jutut ovat maksumuurin takana (ks.
esim. ВСРБ, 2022). Kuitenkin transnistrialainen verrokkimateriaali harmilli-
sen epäkäytännöllisenä pudottaa nämä lähdevaihtoehdot pois: virallisista tie-
dotusvälineistä aukeavat vain Первый Приднестровский:n Facebook-sivusto
(ПП, 2022a; 2022b) sekä Новости Приднестровья:n Facebook- ja Vkontakte
-sivustot (НП, 2022a; 2022b, 2022c).

Valko-Venäjän ja Transnistrian Puolustusministeriöiden sivustojen poissa-
olo on mitä ikävintä tutkimusaiheen kannalta, mutta onneksi tuoreita analy-
sejä löytyy Virosta ja Romaniasta. Analyytikko Konrad Muzyka käsittelee
valkovenäläistä sotilasvoimaa kattavasti (2021), kun taas Eugen Strauțiu &
Mihai Melinte arvioivat Dnestrin varrelle sijoitettuja venäläisjoukkoja terävästi
(2021). Vaikka olennaisinta ovat puhtaasti mekaaniset sotilasmäärät ja kalustotie-
dot, yhtä kaikki toisen käden tekstejä tulee arvioida samaisella tutkimusotteella.

Tutkimusaineisto

Olen tätä artikkelia varten käynyt läpi yhtä lailla Valko-Venäjän kuin Transnist-
rian presidentinhallinnon viestinnän ajalla 1.7.–2.9., ensimmäisen rajausperi-

aatteen ollessa sisällön kietoutuminen Venäjän-sotilassuhteisiin, Ukrainaan ja/tai sotilasasioihin. Tällöinkin karsin sellaiset tiedotteet/tervehdykset, tapaamiset ja puheet, joiden tutkimusteemasidonnainen substanssi käsitti ainoastaan muutaman virkkeen, sekä ylipäällikköjen tavanomaiset tervehdykset juhlapäiväänsä viettävälle joukko-osastoille. Krasnoselskin suurempi haastattelumäärä tuotti epätasapainoisen materiaalin, ja päädyin lopulta hylkäämään haastattelut aineistona: sen lisäksi, etteivät ne tuottaisi olennaista lisäinformaatiota, arviot tulisi vielä huomioida mekaaniset seikat, kuten erilaisten julkaisualustojen vaateet ja kysymysmuotoilujen vaikutus.

Yhtäpitävästi perustuslain §17 mukaan (ППБ, 2022a) on Valko-Venäjän presidentinhallinnon tiedotus sekä valkovenäjäksi että venäjäksi⁹, kun taas Transnistrian vastaava käyttää perustuslain §12 huolimatta yksin venäjää (Президент, 2022b). Kiintoisasti БЕЛТА:n ja Valko-Venäjän presidentinhallinnon sivuston suurimmat osoitteet – belta.by & president.gov.by – ohjautuvat venäjän- tai englanninkieliselle sivustolle. Valkovenäläinen versio edellyttää lisäystä komentoriviin, eli sivustot löytyvät blr.belta.by ja president.gov.by/be.

Valko-Venäjän tapauksessa olen tutkinut molemmat kieliversiot, eikä tiedotuksen sisältö tai pituus vaihtele kielen muuttuessa, paitsi Lukašenkan 1.9. avoimen luennon tapauksessa. Venäjän ja valkovenäjän samankaltaisuutta osoittaakseni, etenkin alkuperäisilmaisun myös lukijalle säilyttäakseni, liitän valkovenäläiset sitaattit kaksikielisinä ja transnistrialaiset lainaukset venäjäksi. Toisijaiset lähteet ja varsinkin kirjallisuus edellyttävät ukrainaa, venäjää, englantia, viroa, valkovenäjää, romaniala/moldovaa, espanjaa, italiaa, ranskaa, (serbo)kroaattia, ruotsia ja suomea.

Otanta koostuu näin kahdeksasta aineistoyksiköstä, neljästä Valko-Venäjältä ja neljästä Transnistriasta, jotka toki ovat sangen valikoidut, mutta avaa-
vat hyvin tasavaltojen johdon näkemyksiä ja käsityksiä. Valko-Venäjältä ovat Lukašenkan puhe maan itsenäisyyspäivän seppeleenlaskussa 3.7. (ППБ, 2022b), puhe vastavalmistuneille upseereille 12.7. (ibid., 2022c), tervehdys ukrainalaisille Ukrainan itsenäisyyspäivänä 24.8. (ibid., 2022d) sekä Lukašenkan pitämä avoin luento Tieteiden päivänä 1.9. relevanteilta osiltaan (ibid., 2022e). Kiintoisa ja sangen perinpohjainen Lukašenkan maan itsenäisyyspäivän aattopuhe 2.7. (ibid., 2022f), jonka alkuosa valkovenäjäksi vaati puhujalta silminnähtävää keskittymistä (!) ja jossa presidentti käsitteli valkovenäläistä kansallisuutta muinaisajoista lukien, jää pois kahdesta syystä: ensiksi, 46 minuuttinen esitys on huomattavassa epätasapainossa muihin lähteisiin nähden, ja toiseksi, se ei sisällä mitään sellaista, mikä ei tiivistyisi seuraavan aamun seppeleenlaskupuheeseen.

9 Kieli- ja kansallidentiteetistä Valko-Venäjällä ks. Smith ym. 1998; Ioffe 2003.

Sodan 1992 tasamuistovuoden vuoksi Transnistrian näytteessä selkeästi painottuvat Venäjä-sidokset: presidentti Krasnoselskin tapaaminen Venäjän Moldovan-lähettilään kera 13.7. (Президент, 2022c), hänen osallistumisensa Venäjän 30-vuotista rauhanturvaoperaatiota käsittelevään symposiumiin 21.7. (ibid., 2022d) sekä Venäjän rauhanturvaajien saapumisen 30-vuotispäivän juhlapuhe 29.7. (ibid. 2022e). Vaikka hyvänä verrokkikappaleena Lukašenkan Ukrainan-tervehdykselle toimisi Krasnoselskin Venäjän Federaation valtiolipun päivän onnittelu venäläisille (ibid., 2022f), se Tiraspolin Moskova-mielisyyttä korostavana eleenä ei kuitenkaan tuo olennaista lisäinformaatiota. Silti lähteiden aikaraja ylittää Transnistrian Tasavallan päivään 2.9. asti, jotta ao. perustamisyhdistyksen presidentillinen tervehdys (ibid., 2022g) tulee huomioiduksi.

Neuvostonyrkeistä nykymuodostelmiin

Jos poliittisesti sekä Valko-Venäjän että Transnistrian voi yksinkertaistaen sanoa ponnistavan samasta juuresta, samoin sotilaallisesti niiden kehitys noudatti yhtäläisiä linjoja vielä 1980-luvulle asti. Neuvostoaikana kummallekin maaperälle oli sijoitettuna voimayhtymä, mutta kuten suurempi konteksti paljastaa, niin kylmän sodan turvallisuuspoliittinen kehys kuin puhtaat sotilaalliset järjestelmät sisältävät pintaa syvempiä vivahteita. Neuvostoliiton romahtamisen jälkeenkin tutkimuskohdemaiden asevoimien kehityssuunnat noudattivat suht' yhtäläisiä suuntaviivoja koko 1990-luvun – vahvuudet vähenivät, mutta venäläisote varmistui.

Keihäänkärjet kakkosportaasta?

Taannoisen Moldovan SNT:n alueelle muodostettiin ja hajautettiin marraskuussa 1956 NL:n 14. Armeija. Voimayhtymänä siihen lukeutui kaksi mekani-soitua divisioonaa, maahanlaskudivisioona, raskasta tykistöä ja motorisoituja jalkaväkiosastoja sekä maasta-ilmaan-, ilmasta-maahan- että keskipitkänmatkan ohjuspatteristoja ynnä asianmukaiset huolto- ja pioneeriyksiköt (Cebotari 2016, 20–21.; neuvostoarmeija yleisesti ks. HDOA 1991, 4-116–4-117). Vastaa-vasti Valko-Venäjälle oli sijoitettuna vielä 1990-luvun alussa 240 tuhatta neuvostosotilasta (Мікалаеў 2002, 371) sekä jopa maailman kuudenneksi eniten ydinaseita (Muzyka 2021, 1).

Kuvaukset näiden osastojen kylmän sodan ajan tehtävistä ovat hyytävän mielenkiintoisia: Muzykan mukaan Valko-Venäjältä operoivien joukkojen tuli

”keihäänkärkenä” murtaa NATO-puolustuslinjat Saksassa (ibid.). Cebotarin mukaan 14. Armeijan piti puolestaan varmistaa Balkanin – neuvostolaisittain Lounaisrintaman – hegemonia sekä toimia tämän suunnan ”keihäänkärkenä” yhteenoton puhjetessa. Toisen tason strateginen tavoite siinsi Pohjois-Afrikassa. (2016, 20–21; neuvostolaisen armeijan hyökkäyksestä ks. esim. HDOA 1984, 4-6–4-8)

Laajemmassa kontekstissa vain hetkeä aiempi Unkarin kansannousu sekä puhjennut Suezin kriisi vääjäämättä heijastuivat iskukykyisen armeijan luomiseen Balkanin kulmalla (Unkarin kansannousu ja neuvostajohto ks. Granville 2004; kansannousun tulkinnat Suomessa ks. esim. Kapanen 2017). Pelkästään vahvuuslukemat implikoivat tarvetta joukkorakennemuutoksille: koska Unkarissa olevat 31 500 neuvostosotilasta eivät kyenneet lokakuussa 1956 taltuttamaan kansannousun menestystä, toiseen interventioon Varsovan liiton nimissä marraskuussa marssi kaksinkertainen määrä, 60 000 sotilasta. Aiemmat, 6400 miehen, tappiotkin pois lukien Unkarin maaperälle sijoittui neuvostojoukkoja näin ollen yhteensä 85 000. (Granville 2004, 97–98.)

Paralleelista käynnissä oleva keskustelu NL:n joukkojen vetäytymisestä Romaniasta olisi realisoituessaan jättänyt yhden Neuvostoliiton sivustan miltei suojatta sekä vähintään kaventanut Kremlin vaikutusvaltaa Itä-Euroopan satelliiteissa – Unkarista puhumatta – ja siksi Moskova veti joukot Romaniasta vasta 1958 (neuvostojoukot Romaniassa 1945 alkaen ja niiden vetäytymisprosessi 1956–1958 ks. Verona 1989). Onkin syytä olettaa, että ainakin osasta Unkarin kansannousun kukistaneita joukkoja muodostui 14. Armeijan runko. Samoin vaikka Bukarest toimi NL:n innokkaimpana tukijana Unkarin-interventiossa (ibid., 27–29) ja ikään kuin kiitoksena ansaitsi neuvostoyksiköiden vetäytymisen, on huomattava, ettei tätä(kään) vastapalvelusta vaille ketunhäntää suotu – vahva armeijahan majaili aivan Prutin takana Moldovan SNT:ssa, taaten siten Moskovan otteen myös Romaniasta.

Sijoituksensa vuoksi myös kysymys rintaman toisesta tehtävästä, Pohjois-Afrikasta, monimutkaistuu. Cebotari mainitsee kyllä armeijaan kuuluneen yksiköitä NL:n 5. Ilma-armeijasta ja Mustanmeren laivastosta (2016, 21), mutta yhtäältä toiminta- ja toisaalta etenkin huoltoetäisyydet venyvät tällöin merkittävästi. Merivoimien suorituskykyä sopii epäillä siksikin, että Kreikan ja Turkin liittyminen NATO:on vuonna 1952 asetti Bosporin salmen käytettävyyden kyseenalaiseksi – verrokkiahan voi hakea tämän päivän sulusta muilta kuin siviililiikenteeltä.

Kaiketi Suezin kriisi osoitti Moskovalle, että Itävallan sovusta 1955 ja Porkkalan palautuksesta 1956 huolimatta liiallinen sotilaallinen tyhjiö tapaa saada täyttäjänsä. Ottaen huomioon senkin, että välit Jugoslavian kanssa lämpenivät vasta vuosina 1954–1955 (Chvala 2011, 23–38) ja sen, että vetäytyminen

Romaniasta toteutui parisen vuotta myöhemmin, suora maantieteellinen yhteys myös Bulgariaan hankaloitui eikä maata siten saattanut laskea sivustasuojaksi. Varsovan liiton puitteissakin 149 000 bulgaarisotilaan rooli jäi siten pakosta vähäiseksi (Johnson 1981, 29–30).

Kiintoisasti ryhmitys vielä 1980-luvulla toistaa saman taustan satelliittien puolustuksellisessa merkityksessä: kaikkiaan 16 sotilaspiirinsä ohella Neuvostoliiton voimat Euroopan puolella jakautuivat yhtymään Itä-Saksassa, Pohjoiseen Yhtymään Puolassa, Keskiseen Yhtymään Tšekkoslovakiassa ja Eteläiseen Unkarissa (HDOA 1984, 1-1). Huomionarvoista on, että eteläisin osasto sijaitsi Unkarissa, toisin sanoen, Balkanilla ei toiminut yhtäkään voimakeskittymää, ellei 14. Armeijaa lasketa. Toki läntiseen arvioon tulee suhtautua varauksella – jo siksikin, ettei siinä käsitellä Jugoslavian ja niemimaan satelliittien Romanian ja Bulgarian toimintamahdollisuuksia mahdollisessa sodassa – mutta pääpiirteissään se vaikuttaa toki oikeansuuntaiselta.

Ei vähiten siksi, että Valko-Venäjän SNT:hen sijoitettujen osastojen funktio aukeaa. Päinvastoin kuin Muzyka (2021, 1) esittää, niiden tehtävä muistutti pikemminkin toista porrasta Itä-Saksaan, Tšekkoslovakiaan ja Puolaan sijoitettujen osien jälkeen – läpimurron jo tapahduttua niiden tuli tunkeutua kauas vihollisen operatiiviseen syvyyteen (HDOA 1984, 2-6–2-7). Toisaalta samaisesta syystä Neuvostoliiton läntisenä ja lounaisena, vahvasti aseistettuna reunatasavaltana vastustajan ensiohjusiskut kohdistuisivat juuri Valko-Venäjään ja Moldovaan.

Vähenevä vartiovoima

On oikeansuuntaista olettaa, että juuri tämä strateginen merkitys – ydin-Venäjän (SFNT) ilma- ja maapuolustuksen uloin kehä – kannusti Valko-Venäjän pyrkimyksiä itsenäisyyteen. Liitontasavallan Korkeimman Neuvoston presidiumin puhemiehenä, siis valtionpäämiehenä, toiminut Stanislau Šuškevitš intensiivisten, jopa suhmuroinniksi lipsahtaneiden neuvottelujen jälkeen allekirjoitti Neuvostoliiton lakkauttaneen ja IVY:n luoneen sopimuksen 8.12.1991 (Шушкевич 2012, 176–197). Mainitsemisen arvoista on, että toukokuussa 2022 edesmennyt Šuškevitš (ERR, 2022) oli kolmesta allekirjoittajasta – hän, Boris Jeltsin ja Leonid Kravtšuk – viimeinen elossa oleva ja että näitä rivejä laadittaessa 3.9. Moskovassa hyvästeltiin trion vastapuoli, NL:n viimeinen presidentti Mihail Gorbatšov (БЕСТИРУ, 2022).

Toisaalta Moskovan, Kiovan ja Minskin keskinäissuhteita ei neuvostovaltion kaaduttuakaan voi kuvata läheisiksi. Ulko- ja turvallisuuspolitiikassaan Šuškevitš piti etäisyyttä niin Kremliin kuin IVY:ynkin (Микалаеў 2002, 370).

Kyynisesti katsoen toki se, että Moskovan keskuskomennosta vastaitseenäistynyt maa – ja varsinkin sen eliitti – rientäisi pikapikaa Venäjän syliin, muodostuisi paradoksiksi.

Etäisyyttä ylläpiti sekin, ettei uuden Venäjän linjauksista suhteessa lähimaihin ollut varmuutta. Nimenomaan Moldovan-Transnistrian konfliktin kärjistyessä 1990–1991 Kremlin haukat ajoivat ulkovenäläisten voimallista tukemista, kun taas vasta omaa positiotaan varmisteleva jeltsiniläinen piiri epäröi (Lamminparras 2014a, 70, 82, 92; *ibid.* 2014b, 42). Toisaalta Ukrainaan verrattuna Valko-Venäjällä todennäköisyys Krimin vuoden 1992 itsenäisyyspyrkimyksien, saati vuosien 1994–1995 separatismien, tapausiin Moskova-myönteisiin kriiseihin muodostui vähäiseksi (Kuzio 2002, 204; *ibid.* 1997, 67–83).

Yhteenottojen eskaloituminen täysimittaiseksi sodaksi Dnestrillä maaliskuussa 1992 sekä etenkin Venäjän 14. Armeijan väliintulo kolme kuukautta myöhemmin Benderissä konkretisoivat Kremlin uutta lähialuepolitiikkaa (sota Dnestrillä ks. Lamminparras 2014a, 60–62, 72–76; kesäkuu 1992 Dnestrillä ks. Пінцак 2009; Valko-Venäjä Moskovan ulkopolitiikassa 1990-luvulla ks. Ціхаміраў 2002b). Paitsi että tämä tuskin kannusti Šuškevitšia lähentymään Venäjää, se suoraan heijastui Minskin ensimmäiseen sotilasdoktriiniin. Yhtäaikaisesti laaditussa opissa Valko-Venäjä julistautui liittoutumattomaksi ja puolueettomaksi (Мікалаеў 2002, 370).

Aivan kuten etelänaapuri Ukrainassa, kysymys NL:n ajalta jääneistä joukoista jäi vielä auki. Tosin siinä Kiovan ja Minskin polut erosivat, että Valko-Venäjältä ydinarsenaali siirrettiin heti 1990-luvun alussa suuremmista ongelmista Venäjälle (Ціхаміраў 2002a, 352). Myös sotilasvahvuus väheni vuosikymmenen puoliväliin tultaessa kolmasosaan, 85 tuhanteen (Мікалаеў 2002, 371).

Merkittävää oli Venäjän ja Valko-Venäjän valtioliiton myötä päivystysvastuuseen vuonna 1996 astunut yhteinen ilmapuolustusjärjestelmä. Ironista kyllä, strateginen ratas pyörähti näin kymmenisen vuotta taaksepäin, palauttihan yhteinen ilmapuolustus ydin-Venäjän ensilinjan kauas länteen. Neuvostoaikaisen funktion paluuta vieläpä vahvisti järjestelmän modernisointi 1990-luvun lopussa, jonka myötä torjuntakyky laajeni taktisiin ballistisiin ohjuksiin ja maakohteisiin (*ibid.*).

Huomionarvoista on, että koko prosessissa nykyinen presidentti ja ylipäällikkö Lukašenka pelasi kaksilla korteilla. Vielä presidentinvaalikampanjassaan tämä lähinnä pragmaattisesti kommentoi Venäjän-suhteita, mutta valituksi 1994 tultuaan ryhtyi orientoimaan maataan Kremlä kohti. (Ціхаміраў 2002a, 351–353.)¹⁰ Toisaalta myös Transnistrian Venäjä-orientaatio sai sinettinsä sa-

10 Kyyniseltä kannalta Lukašenka haki siten tukea sekä itä- että länsisuuntautuneilta val-

moina vuosina – Chişinăun ja Moskovan sopimus 21.7.1992 lakkautti vihollisuudet, mutta samassa loi suojavaoähykkeen osapuolten erottamiseksi, käytännössä siis piirsi Transnistrian rajat (Lamminparras 2014a, 76).

Suojavaoähykettä valvoivat ensin Venäjän 14. Armeijan ja moldovalaispoliisien partiot, kunnes sopimuksen edellyttämä rauhanturvaoperaatio muodostui kolmen tahon – Moldovan, Transnistrian ja Venäjän – pataljoonista (Strauţiu ym. 2021, 109–110). Mielenkiintoisesti keskustelussa vaihtoehtona välkkyi IVY:n, ETYJ:n, Ukrainan, Valko-Venäjän ja Bulgarian missio kaikki yhdessä tai osittain, kun taas sodat Persianlahdella ja Jugoslaviassa imivät läntisten toimijoiden rauhanturvaressurit kuiviin (Харитоновa 2019b, 215–216). Kaiketi ainoaksi varteenotettavaksi formaatiksi jäi siten osapuolten keskinäinen operaatio, jossa vuosituhannen vaihteessa palveli vajaa 500 sotilaan venäläispataljoona, moldovalaisia yhtäläinen osasto ja transnistrialaisia osapuilleen sama määrä sekä yksi reservipataljoona. (Strauţiu ym. 2021, 111–112.)

Moldovan ja Venäjän sopimus 14. Armeijan neutraliteetista ja vetäytymisestä lokakuussa 1994 vähensi entisen nyrkin vahvuutta 6500:sta 2600 sotilaaseen, joskin komentaja kenraali Lebed vakuutteli armeijansa kuuluvan Transnistrialle ja pysyvän alueella toistaiseksi (Плаксенко 2008, 235). Nimellä Operatiivinen Ryhmä osasto toimii vuodesta 1995, ja sen olennaisimmiksi tehtäviksi tulivat Cobasnan asevarikon valvonta ja neuvostosotamateriaalin evakuointi/hävitys. Vielä vuonna 2020 näiden vanhenevien ammusten määrän arvioitiin olevan peräti 20 tuhatta tonnia. (Strauţiu ym. 2021, 113–115.)

Vastaavasti muistona neuvostonyrkistä Dnestrin oikealla puolella – Moldovan hallinta-alalla – majaili vielä vuoteen 1998 asti aiemmin mainitut kaksi mekanisoitua divisioonaa ja maahanlaskudivisioona tarvittavine tukihelikopteriyksiköineen ja MIG-29-hävittäjineen (Cebotari 2016, 21), jos kohta niiden vahvuutta tai suorituskykyä silloisessa tilanteessa sopii epäillä. Silti kuin peilikuvana kylmästä sodasta, ex-satelliittien merkitys tiivistyi vetäytymisprosessin kohtaloon: joulukuussa 1999 takarajaa pidennettiin neljällä vuodella, mutta Romanian ja Bulgarian NATO-lähentymisen sekä Puolan ohjuskilpisuunnitelmien ilmestyttyä kartalle Putin kumosi ao. sitoumukset vuonna 2007. Samassa lakkasi keskustelu aikatauluista. (Плаксенко 2008, 235–236.)

kovenäläisiltä maan valtiollisen, ja miksei etnisenkin, identiteetin vielä ollessa selkiytymätön. Samalla hän kerrytti mainittavan määrän länsimielistä kannattajakuntaa taakseen siltä varalta, että Moskovan myöhempiä aikeita täydellistää valtioliitto tarvitsisi poliittisin argumentein suitsia. Minskin neljännesvuosisadan ambivalentti idänsuhde saa näin selityksensä, mutta asetelman vähittäinen rapistuminen konkretisoitui vuoden 2020 presidentinvaaleissa – aavistuksen dramatisoiden, tosiasiaa jäljellä oli enää itäorientoituneiden tuki.

Velikulta venäläissotilas

Asevoimien perimän valossa yllättävää ei ole, että sekä Minsk että Tiraspol näkevät sotilaalliset idänsuhteensa veljellisinä. Suhteen syvyydessä on kuitenkin poikkeavuutta: siinä missä Transnistrialle venäläissotilas on suoranainen rauhan tae ja yhtä paikallisten kera, Valko-Venäjän integraatio on yhä käymistilassa. Säännönmukaisissa korulauseissa Moskovaa tituleerataan ylistävin arvonimin, mutta niidenkin takaa paljastuu pikemminkin raaka realismi sotilaallisista puutteista.

Paraatiesimerkin Valko-Venäjän johdon sotilaskäsityksestä kristallisoitui ylipäällikkö Lukašenka maan itsenäisyyspäivänä:

...што ў нас створана ўжо даўно ў саюзе Беларусі і Расіі адзіная групоўка ўзброеных сіл. Фактычна адзіная армія.

...что у нас создана уже давно в союзе Беларуси и России единая группировка вооруженных сил. Фактически единая армия.

...että Valko-Venäjän ja Venäjän liitossa jo kauan sitten on rakennettu asevoimien yhteinen joukko-osasto. Tosiasiallisesti yhteinen armeija. (ИПБ, 2022b.)

Koska maiden asevoimat eivät ilmapuolustusta lukuun ottamatta kauttaaltaan ole integroidut, kenties ylipäällikkö tässä käyttää neuvosto aikaista termiä yhteisen osaston vahvuudesta. Tällöinkään pääluku tuskin saavuttaa mainittua joukkoyksikkömittaa, esimerkiksi erikoisjoukot Brestissä, Vitsebskissä ja Marina Horkassa käsittävät alle 7000 miestä (Muzyka 2021, 10), ja siten ilmaisu kuvastaa enemmän tahtotilaa kuin realiteetteja.

Toisaalta se, että nämä yksiköt olisivat sotatilanteessa osa Alueellista Yhtymää yhdessä Venäjän 1. Kaartinpanssariarmeijakunnan kanssa vahvistaisi operointikykyä (ibid., 2). Ukrainan tietojen mukaan panssariarmeija on kokenut valtavia menetyksiä kaatuneina ja vangittuina (ГУРМОУ, 2022), toisin sanoen, kärki on lamautettu. Olipa ukrainalaistiedoissa psykologista sodankäyntiä enemmän tai vähemmän, selväksi käy, että yhteisen valkovenäläisen ja venäläisen nyrkin suorituskyky vaatii pitkää palautumisaikaa.

Myös Transnistriassa oleilevien varsinaisten venäläisjoukkojen suorituskykyä sopii arvioida, sillä harjoitukset vaikuttavat keskittyvän ryhmän-joukkuetason taktiseen toimintaan (ks. esim. МР, 2022a; 2022b; 2022c). Toisaalta pääluku ei hyvin mahdollista laajempia harjoituksia, sillä Venäjän Asevoimien yksiköitä Transnistriassa on rauhanturvaoperaation yksi motorisoitu jalkaväkipataljoona sekä OGRF:n kaksi motorisoitua jalkaväkipataljoonaa että sen ala- ja muut yksiköt, arvioissa 1500–1900 sotilasta (Straučiu ym. 2021, 113). Merkillepantavaa

on tietenkin, että Operatiivisen Ryhmän vahvuus on poliittisista suhdanteista huolimatta jatkanut laskuaan 1990-luvun puolivälin lukemista.

Koostaan huolimatta venäläisosaston merkitys Transnistrialle on elintärkeä, ylistihän presidentti Krasnoselski tätä Rauhanturvaajien saapumisen päivänä juhlain sanakäntein.

Роль российских миротворцев, которые являются гарантами мирной жизни и безопасности наших граждан, невозможно переоценить. Долгие годы российский воинский контингент Совместных Миротворческих сил и Оперативной группы российских войск с честью исполняет свою высокую миссию.

Venäläisten rauhanturvaajien, jotka ovat kansalaistemme rauhanomaisen elon ja turvallisuuden tae, roolia ei voi yliarvostaa. Yhteisten Rauhanturvajoukkojen venäläinen osasto ja Venäjän Asevoimien Operatiivinen Ryhmä ovat monet vuodet kunnialla täyttäneet korkeaa tehtävänsä. (Президент, 2022e.)

Kuten sitaatti paljastaa, kyse ei ole yksin rauhanturvapataljoonasta, vaan koko venäläisvoiman läsnäolosta Dnestrin varrella.

Tätä Krasnoselski erikseen korosti viikkoa aiemmin pidetyssä, vihollisuudet lopettaneen sopimuksen 30-vuotisjuhlan pyöreässä pöydässä Venäjän Federaation Liittoneuvoston kanssa. Viitatessaan Benderin tragediaan kesäkuussa 1992 hän painotti nimenomaan venäläisotilaiden lakkauttaneen verenvuodatuksen, vieläpä ennen nykymuotoista rauhanturvamissiota. (Президент, 2022d.) Kyynisesti katsoen, tämä diskurssisäie paitsi toistaa perittyjä käsityksiä ja ylläpitää eliitin asemaa tasavallassa, etenkin sulkee pois kaikenlaiset muutosesitykset rauhanturvaformaattiin.

Kiintoisasti lähes vertaisin sanavalinnoin Lukašenka puntaroi Valko-Venäjän Asevoimien merkitystä.

Таму палітыка нашай дзяржавы, накіраваная на..., мадэрнізацыю Узброеных Сіл - галоўнага гаранта суверэнітэту і незалежнасці Беларусі...

Поэтому политика нашего государства, направленная на..., модернизацию Вооруженных Сил - главного гаранта суверенитета и независимости Беларуси...

Sen vuoksi valtiollinen politiikkamme, joka tähtää Asevoimien – Valko-Venäjän suvereniteetin ja itsenäisyyden ylimmän takeen – modernisaatioon...

Kuriositeettina mainittakoon, että presidentti-ylipäällikkö korosti vastavalmistuneille upseereille myös korkean teknologisten varusteiden edellyttävän ymmärrystä kaikilla tasoilla. (ПРБ, 2022c.)

Puheen kannustava sävy kätkee helposti sen, että välttämättömässä moderniisaatiossaan Minsk saattaa turvautua yksin Moskovaan, mistä Brestiin sijoitetut venäläiset modernit S-400 ohjuspatteristot ovat näkyvä esimerkki (MWM, 2022). Toki yhteisen armeijan painottamisen lisäksi Lukašenka äityi luonnettimeen Venäjä-suhdetta verisiteeksi.

Расія - гэта братэрская нам дзяржава... што ў нас вельмі цесны саюз з Расійскай Федэрацыяй... З дзяржавай, з якой мы будзем адзіную, магутную, незалежную дзяржаву - Саюзную дзяржаву... Мы былі і будзем разам з братэрскай Расіяй. Россия - это братское нам государство... что у нас теснейший союз с Российской Федерацией... С государством, с которым мы строим единое, мощное, независимое государство - Союзное государство... Мы были и будем вместе с братской Россией.

Venäjä on meille veljesvaltio... että meillä on intensiivinen suhde Venäjän Federaation kanssa... Sellaisen valtion kera, jonka kanssa rakennamme yhteistä, mahtavaa, itsenäistä valtiota – Valtioliittoa. Olemme olleet ja tulemme olemaan Veli-Venäjän rinnalla. (ПРБ, 2022b.)

Suomennettuna silmiinpistävä, teennäiseksikin yltyvä tautologia ei tee oikeutta koko puheelle. Kiintoisasti Lukašenkan 1990-luvulla alkanut kaksiraiteinen diskurssi jatkuu, sillä kehuttuaan Minskin ja Moskovan yhteistyötä Valtioliiton rakentamisessa hän itse asiassa saman tien pidättää maalleen (itselleen?) oikeuden liikkumavapauteen – ”liitossa on kaksi itsenäistä valtiota” (ibid.). Toisin sanoen, korulauseilla Lukašenka osoittaa osallistuvansa prosessiin, mutta samalla hän varmistelee, etteivät Minskin kaaderit menetä positiotaan.

Oudoksuttavaa kyllä, idänsuhteiden tilanne on päinvastainen Transnistriassa, nimenomaan Venäjän passiivisuuden vuoksi. Heinäkuun tapaamisessa Venäjän Moldovan-lähettilään kanssa Krasnoselski nosti esille Venäjän konsulaatin toimimattomuuden.

...гуманитарное взаимодействие между Приднестровьем и Российской Федерацией, конкретно – получение гражданства РФ и замена действующих документов... катастрофическая ситуация с работой консульского пункта... что на сегодняшний день свыше 20000 граждан нашей республики, имеющие российский паспорт, не могут получить или заменить документы ».

...humanitaarinen yhteistyö Transnistrian ja Venäjän Federaation välillä, konkreettisesti VF kansalaisuuden saaminen ja dokumenttien luovuttaminen... konsulipalvelun katastrofaalinen tilanne... että tänä päivänä yli 20 000 tasavallan kansalaista, joilla on Venäjän passi, ei voi saada eikä luovuttaa dokumentteja. (Президент, 2022c.)

Valoisa puoli tietenkin on, että Tiraspolin päähuolenaiheena on siviiliasia eikä esimerkiksi Ukrainan-operaatio. Se asiakokonaisuus sivuutettiin varsin nopeasti, muutamassa rivissä. Koska mainittu konsulipalveluongelma koskee ainoastaan 4,3 prosenttia tasavallan väestöstä – tai koska 33,2 %, eli 154413 henkeä, siitä on venäläisiä (МИД, 2022), näistäkin vain 13 prosenttia – on syytä olettaa, että teemalla Krasnoselski haki laajempaa huomiota Kremliltä.

Tosiasiassa tarkoitus oli muistuttaa Moskovaa Transnistrian erottamattomasti kuuluvan Venäjän yhteyteen, lähes sukusitein:

Почему к Приднестровью такое отношение? Это неправильно. Мы поддерживаем русскую культуру, Русский мир, у нас гармонизация с Российской Федерацией.

Miksi Transnistriaa kohtaan moinen suhde? Se ei ole oikein. Me tuemme venäläistä kulttuuria, Venäläistä maailmaa, me olemme harmonisoituja Venäjän Federaatioon. (Президент, 2022c.)

Ukrainan-operaation ulkokatsomo

Slaavilaisesta veljeydestä huolimatta niin Valko-Venäjä kuin Transnistria vakuuttavat rauhantahtoaan ja pysymistään Ukrainan-operaation ulkopuolella. Eivätkä ne kykenisikään mainittaviin operaatioihin määrävahvuuksien puuttuessa ja kaluston vanhetessa. Silti pelkästään passiivisina sivustoina ne sitovat ukrainalaisvoimia rintamilta.

Tässä(kin) mielessä Lukašenkan tervehdys etelänaapurin kansalaisille Ukrainan itsenäisyyspäivänä 24.8. käy miltei rienauksesta:

Упэўнены, што сённяшнія супярэчнасці не змогуць разбурыць шматвяковы фундамент шчырых добрасуседскіх адносін паміж народамі дзвюх краін... Беларусь і ў далейшым прадоўжыць выступаць за захаванне згоды, развіццё дружалюбных узаемапаважлівых кантактаў на ўсіх узроўнях.

Убежден, что сегодняшние противоречия не смогут разрушить многовековой фундамент искренних добрососедских отношений между народами двух стран... Беларусь и в дальнейшем продолжит выступать за сохранение согласия, развитие дружественных взаимоуважительных контактов на всех уровнях.

Olen vakuuttunut, etteivät tämänpäiväiset vastakkainasettelut voi romahduttaa syvälisten, hyvien naapurussuhteiden vuosisataista perustaa kahden maan välillä...

Valko-Venäjä myös tulevassa jatkaa toimintaansa yhteisymmärryksen säilyttämiseksi, ystävällismielisten kunnioittavien yhteyksien kehittämiseksi kaikilla tasoilla. (ПРБ, 2022d.)

Korkeatyyllisestä ilmiästä huolimatta onnentoivotus ei peitä sitä, että Minsk hakee liikkumavaraa poliittisesti ja sotilaallisesti. Kiovalle Lukašenka vakuuttaa valkovenäläisten ikiaikaisen rauhaiselon yhä vallitsevan, kun taas Venäjältä implisiittisesti kätetään maksimaalista liikkumatilaa.

Yhtäläinen tulkinta kuvastaa myös Transnistriaa, sekään ei mieli yhtyä Kremlin operaatioihin. Kommentoituaan Venäjän Moldovan-lähettiläälle internet-avaruudessa, eri tiedotusvälineissä ja eri maiden päättäjien sanoissa esiintyviä spekulatioita tasavaltansa asemasta presidentti Krasnoselski kristallisoi transnistrialaisroolin:

Приднестровье не вынашивает планов нападения на своих соседей – ни на Украину, ни на Молдову. Но если будет агрессия в сторону Приднестровья, естественно, приднестровский народ встанет на защиту своей Родины.

Transnistria ei omaa hyökkäyssuunnitelmia naapureitaan vastaan – ei Ukrainaa, eikä Moldova. Mutta mikäli Transnistriaan kohdistetaan aggressio, luonnollisesti transnistrialaiset käyvät puolustamaan Syntymämaataan. (Президент, 2022c.)

Mielenkiintoisena yksityiskohtana Krasnoselski jättää sen diskurssin määrittelemättä, mikä voi uhata Transnistriaa, mistä ja miten.

Sikäli kuin kirjavahvuuksiin on luottamista, sodan eskaloituessa Transnistriaa puolustamaan rientävät kymmenet tuhannet, onhan tasavallassa kutsuntajärjestelmä ja vuoden palvelusaika. Vuonna 2014 sotilasmääräksi arvioitiin 7500, mutta rajajoukot, Mustanmeren kasakat ja Spetsnaz-yksiköt mukaan lukien pääluku kaksinkertaistuu. Reservi mobilisoimalla Transnistrian asevoima kohoaisi peräti 80 tuhanteen. (Галеєва ym. 2014, 30.)

Tämän päivän tilanteessa arvion perusongelma on, että sen pohjana on vuoden 2013 väestötieto, eli 555347 henkeä (ibid.). Transnistrian Ulkoministeriön tietojen mukaan tasavallan väkiluku on vajaassa yhdeksässä vuodessa vähentynyt 90 tuhatta, ja nyt se on 465 100 henkeä (МИД, 2022). Hypoteettisella laskutoimituksella prosenttimääräinen kato on 16,25, eli mikäli vähennys jakautuisi tasaisesti, olisi aktiivisotilaita enää rapiat 6280 tai yllä mainittujen muiden joukkojen kera yhteensä 12560, ja liikekannallepano tuottaisi korkeintaan 67 000 sotilasta.

Verrattuna Valko-Venäjään Transnistrian teoreettiset vajeuslukemat ovat vielä maltilliset. Valkovenäläisen maavoiman 45 000 kokonaiskirjavahvuudesta täyttyy enintään puolet, ja yksin nykyisten operatiivisten yksiköiden vajeus on 12 tuhatta (Muzyka 2021, 7, 20). Tulee kiintoisaksi seurata, kuinka, jos lain, ylipäällikkö Lukašenkan toukokuussa 2022 päättämän ja ilmoittaman uuden Eteläisen sotilasalueen perustamisprosessissa (ks. Lamminparras 2022f, 68–71) krooninen miehistöpula selätetään.

465. Ohjusrikaatin 120 km kantaman Totška-U:iden sekä 336. Tykistö-ohjusrikaatin kuuden 200–300 km kantaman Polonez- ja 70 km kantaman Smertš-järjestelmien iskukyvyn lisäksi Valko-Venäjän Luoteisen ja Läntisen sotilasalueen joukkotuotanto kouluttaa neljä panssaripataljoonaa T-72 vau- nuin sekä seitsemän-kahdeksan mekanisoitua pataljoonaa BMP-1 tai BMP-2 kuljetusajoneuvoin. Lukuina edellinen tarkoittaa 240–250 panssarivaunua ja jälkimmäinen 560 panssaroitua miehistönkuljetusajoneuvoa. (Muzyka 2021, 7–9, 20.) Tarkkasilmäinen lukija huomaa silti heti, että kyse on juuri niistä sotilasajoneuvoista, joiden eteneminen Ukrainassa on pysäytetty NLAW-pans- sarintorjuntaohjuksilla.

Ikääntyminen kalvaa myös Valko-Venäjän ilmapuolustusta ja lentolaivueita: edellinen nojaa S-300-sarjan torjuntaohjuksiin, ja jälkimmäinen käsittää lä- hinnä 24 kappaletta MIG-29-hävittäjää ja parikymmentä Su-25-konetta (ibid., 11–12). Arvatenkin näistä syystä Venäjän jo helmikuussa 2022 piti sijoittaa modernit S-400-torjuntaohjuspatteristot Brestiin (MWM, 2022), kun taas val- kovenäläisten kollegojen S-300PS ja Top-2M operatiivistaktiset harjoitukset to- teutettiin elokuun 2022 lopulla Astrahanin alueella Venäjällä (МОПБ, 2022b). Paradoksaalisesti yhteinen ilmapuolustusjärjestelmä voidaan näin ollen tulkita siten, että nimenomaan venäläiset yksiköt turvaavat sekä oman että länsinaapu- rinsa ilmatilan, ja valkovenäläiset pysyttelevät kaukana tositoimista.

Ylipäällikkö Lukašenka tuli parahultaisesti vahvistaneeksi tämän riippuvai- suuden avoimessa luennossaan Ukrainan tulevaa pohtiessaan:

...Если бы тогда не началась превентивная специальная операция, по Беларуси прежде всего был бы нанесен ракетный удар. Я..., показывал, где были установлены четыре дивизиона этого оружия, которое готовы были нанести удар по югу нашей страны...

Mikäli ennaltaehkäisevä erikoisoperaatio ei olisi käynnistynyt, ennen kaikkea Valko- Venäjään olisi kohdistunut ohjusisku. Olen..., osoittanut, minne oli sijoitettuna neljä sellaisella aseistuksella varustettua divisioonaa, jotka olivat valmiina toteuttamaan iskun maamme eteläosaan. (ППБ, 2022e.)

Silmiin pistää presidentin mainitsema ohjusjoukkojen lukumäärä, joka esi- merkiksi neuvostolaisen motorisoidun kivääridivisioonan mukaisesti (HDOA 1991, 4-38) laskien tarkoittaisi yhteensä yli 53 000 sotilasta. Väite lähestyy ala-arvoista, sillä Ukrainalla tuskin riittäisi miehistöä tai kalustoa pelkästään moisiin muodostelmiin, saattikka yhteen ainoaan toimintasuuntaan.

Totuuden vierestä puhuminen osoittautuu kuitenkin näennäiseksi lähem- min tarkasteltuna:

...Россияне молодцы. Вовремя увидели изготовленные к нападению на территорию Беларуси. Это было по всему периметру границы и с Российской Федерацией. К этому готовились. И не украинцы. К этому готовились там – на Западе, в США. И они будут додавливать эту ситуацию. Делать все для того, чтобы на колени поставить Россию...

...Venäläiset ovat loistavia. He näkivät ajoissa hyökkäysvalmistelut Valko-Venäjän alueelle. Näitä toteutettiin niin ikään Venäjän Federaation koko rajan läheisyydessä. Siihen valmistauduttiin. Eivät kuitenkaan ukrainalaiset. Siihen valmistauduttiin siellä – Lännessä, USA:ssa. Ja nämä tulevat hyödyntämään tätä tilaisuutta. He tekevät kaikkensa saadakseen Venäjän polvilleen... (ППБ, 2022e.)

Kyse ei täten ole lainkaan ukrainalaisista vaaran aiheuttajina, he toimivat ainoastaan länsivaltojen pelinappuloina. Se, että Lukašenka erikseen kieltää ukrainalaisten osuuden iskuaikeissa, pitää tulkita paitsi sen toppuutteluksi, että Kreml Ukrainan varjolla pyrki syventämään Minskin-Moskovan liittoa, myös loogiseksi jatkoksi Kiovaan 24.8. osoitetun tervehdyksen balanssihakuisuudelle.

Sama tasapainottelu korostui Transnistrian presidentti Krasnoselskin onnitelussa Tasavallan päivänä:

Наши приоритеты остаются неизменными: мы и впредь будем стремиться к политической стабильности,...

Prioriteettimme pysyvät muuttumattomina: myös tulevassa pyrimme poliittiseen vakauteen,... (Президент, 2022g).

Vaikka aikomus sinänsä on ymmärrettävä, ilmaisun takaa kuultaa sekin, että poliittinen vakaus vääjäämättä ylläpitää nykyisen eliitin asemaa. Tässä valossa sen paremmin OGRF:n vetäytyminen kuin rauhanturvaformaatin muokkaaminen ei myöskään osoittaudu todennäköiseksi.

Merkillistä on, ettei Krasnoselski viittaa lain Ukrainaan eikä tasavallan haaluun liittyä Venäjään, ellei sellaisiksi lueta mieliä kohottavaa tiivistystä sodasta Dnestrillä 1992 ja kehotusta yksituumaisuuteen ankarinakin aikoina:

...Мы выдержали испытание вооруженной агрессией Республики Молдова, выстояли, несмотря на блокады, санкции и ограничения, отстаивали право жить на родной земле... Верю в то, что вместе мы сможем преодолеть любые вызовы...

...Me torjuimme Moldovan Tasavallan aseellisen aggression koettelemuksen, kesitimme, saarroista, sanktioista ja rajoitteista huolimatta, puolustimme oikeutta elää synnyinmaallamme... Uskon, että yhdessä kykenemme voittamaan kaikki haasteet... (ibid.)

Totta toki on, että mikä tahansa vihjailu Ukrainasta ja/tai Venäjä-yhteydestä saattaisi avata vaarallisen debatin Transnistrian roolista ja niin myöten kiristää tasavallan itärajan ilmapiiriä. Kyynisesti katsoen, pitäytymällä 30 vuoden takaisen uljaan puolustustaiston muisteloissa Krasnoselski jatkaa perittyä diskurssia, mutta yhtäaikaisesti projisoi tulevaan sen tahtotilan ja ne raamit, joista käsin debattia Transnistriasta tulee käydä.

Johtopäätökset

Niin Valko-Venäjä kuin Transnistria tasapainottelevat Ukrainan-operaatioissa yhtäältä Kremlin intressien ja toisaalta oman vähäisen suorituskykynsä ristipaineessa. Edellinen vetoaa ikaikaisiin siteisiin suotuisien naapurussuhteiden perustana ja ukrainalaiset vapauttaen vierittää syyn sodasta kokonaan länsivaltojen hartelle, padoten siten Moskovan valtapyrkimyksiä Ukraina-argumenttien varjolla. Puheet venäläisistä veljinä, yhteisarmeijasta ja ennaltaehkäisevän operaation tärkeydestä valkovenäläisille osoittautuvat viime kädessä vastaaviksi välineiksi Minskin kaaderien riippumattoman statuksen maksimoimiseksi.

Transnistrialle venäläinen sotilas käy suorastaan elinehdosta, ja presidentti Krasnoselski ehtimiseen korostaa tätä. Hupaisa yksityiskohta idänsuhteissa on se, että päivänkohtainen murheenaihe – Venäjän konsulipalvelut Tiraspolissa – koskettaa tasavallan venäläispassin haltijoistakin vain 13 prosenttia. Yhteisyyttä ja venäläistä kulttuuria alleviivatessaan presidentti tosiasiaassa muistuttaakin Kremliä tasavallan vakaasta tahdosta liittyä Venäjään.

Puolustuksellinen paradoksi syntyy silti siitä, että Transnistria kykenee mobilisoimaan 70–80 tuhatta sotilasta, kun taas Valko-Venäjän 45 tuhannen sotilaan maavoimat potevat kroonista miespulaa. Tosin Transnistrian lukemiin tulee suhtautua varauksella pelkästään demografiakehityksen vuoksi, eikä vähiten siksi, että vakiväkeä on raja-, spetsnaz- ja kasakkayksiötkin lukien enintään 15 000. Samoin molemman tasavallan kaluston ja osaamisen ylläpitoa sopii aprikoida, varsinkin, kun varustelu periytyy neuvostoaikaisilta nyrkeiltä.

Silloisen Moldovan SNT:n alueelle Unkarin kansannousun jälkimainingeissa marraskuussa 1956 perustettu NL:n 14. Armeija vastasi Balkanin yliotteesta. Vaikka NL:n ja Jugoslavian-suhteet lämpenivät vuosina 1954–1955 ja vaikka Bulgaria vajaan 150 tuhannen asevoimiseen vahvasti tuki Kremliä kylmässä sodassa, neuvostojoukkojen vetäytyminen Romaniasta vuonna 1958 loitonsi Moskovan strategisen jalansijan niemimaasta. Käytännössä 14. Armeija toimi siten Neuvostoliiton ydinosan/Venäjän SFNT:n lounaisena ulkopuolustuskehänä, varmistaen myös vaikutusvallan Bukarestiin.

Aivan samoin Valko-Venäjän funktio oli läntisimpänä liittotasavaltana

vastaanottaa vastustajan ensiohjusiskut, ydinaseet mukaan lukien. Vastakaisessa suunnassa maahan sijoitettujen voimien tuli todennäköisimmin tunkeutua vastustajan operatiiviseen syvyyteen heti Itä-Saksaan, Puolaan ja Tšekkoslovakiaan sijoitettujen divisioonien saatua läpimurto. Ilmapuolustuksen volyyymi palautuu samaan neuvostoajatteluun, jos kohta torjuntaohjukset modernisoitiin 1990-luvun lopulla.

Ydin-Venäjän sijaiskärsijän asema katalysoi Valko-Venäjän itsenäisyyspyrkimyksiä, mikä Neuvostoliiton kaataneessa IVY-sopimuksessa 8.12.1991 sinetöityi. Valtionpäämies Šuškevitšin kaudella 1991–1994 Minsk pysyi loitolla sekä Kremlistä että IVY:stä ja vuoden 1992 sotilasdoktriinissaan julistautui vielä puolueettomaksi. Tästä huolimatta niin ydinaseiden poisvienti Venäjälle kuin neuvostoarmeijan vahvuuden laskeminen 240 tuhannesta 85 tuhanteen sujui ongelmitta, astuipa Venäjän ja Valko-Venäjän yhteinen ilmapuolustusjärjestelmäkin palvelukseen maiden valtioliiton myötä vuonna 1996.

Paralleelisti Moldovan ja Transnistrian kehitys saavutti kliimaksinsa. Avoin sodan puhkeaminen Dnestrillä maaliskuussa 1992 ja Venäjän 14. Armeijan kolme kuukautta myöhempi interventio Benderissä varmistivat Transnistrian itsenäisyyden ja Moskova-orientaation. Moldovan ja Venäjän sopimuksessa 21.7.1992 luotua Dnestrin suojavyöhykettä partioi yhä transnistrialais-, moldovalais- ja venäläisrauhanturvaajista muodostettu yhteisoperaatio.

Venäjän Asevoimien Operatiivinen Ryhmä, OGRF, mukaan laskien venäläisiä sotilaita on Transnstriassa 1500–1900. Näistä valtaosa kuuluu OGRF:aan, jonka tehtävinä ovat Cobasnan asevarikon valvonta ja vanhan sotamateriaalin poiskuljetus/hävitys. 1990-luvun aikaisesta 6500 vahvuudesta jäljellä on 23–29 prosenttia, mutta vetäytymiskeskustelu karisi Romanian ja Bulgarian NATO-lähentymisen sekä Puolan ohjuskilpiaikeiden seurauksena vuonna 2007.

Valko-Venäjän ja Venäjän valtioliiton varsinaisena promoottorina toimi vuodesta 1994 presidenttinä istunut Aljaksandar Lukašenka (Aleksandr Lukašenko), joka vielä vaalikampanjassaan käsitteli Venäjä-suhteita pragmaattisin argumentein. Huomionarvoista on, että tämä kaksiraiteinen diskurssi jatkuu yhä 2020-luvulla, mutta sen päämäärä on päinvastainen. Siinä missä 1990-luvulla Lukašenka kosiskeli maansa länsimielisten tukea valtiollisen ja kansallisen identiteetin vielä hakiessa muotoaan, tänä päivänä hän sillä tyyntyttelee Moskovan pyrkimyksiä ja maksimoi Minskin kaaderien liikkumavaran.

Tämä puolestaan on välttämätöntä suhteessa Ukraina. Tulivoimaisin Polonez-, Smertš- ja Totška-U-järjestelmin varustettujen kahden ohjusrikaatin ohella Valko-Venäjän suorituskykyisin osasto, erikoisjoukot, kattaa enintään 7000 sotilasta ja ovat sotatilassa alisteisia muodostettavalle Alueelliselle Yhtymälle, käytännössä Moskovalle. Mikäli Ukrainan tietoja on uskomisen, Yhtymän iskevä osa – Venäjän 1. Kaartinpanssariarmeija – on kärsinyt mittavia

tappioita. Valkovenäläisten oma joukkotuotanto kouluttaa parhaimmillaan neljä panssaripataljoonaa sekä seitsemän-kahdeksan mekanisoitua pataljoonaa, mutta niidenkin kalusto muodostuu T-72- ja BMP-1/BMP-2-malleista, jotka Ukrainassa ovat kilpistyneet NLAW-torjuntaan.

Ilmasodankäynnin varustelu ei sekään ole lohdullisempi: MIG-29-hävittäjien toimintasuuntina ovat Puola ja Liettua, ja Su-25 mallit kaipaisivat akuutisti päivitystä. Miten laivueiden vastuunjakoon vaikuttaa uuden Eteläisen sotilasalueen perustaminen, on toistaiseksi epäselvää, kuten itse sotilasalueen olemus. Toisaalta Puolan toimintasuunnan maa- ja ilmapuolustusta helmikuusta 2022 lukien vahvistaneet Venäjän nykyaikaiset S-400 patteristot saattavat vapauttaa resursseja etelään Ukrainan rajalle.

Kenties juuri ohjustorjunta täsmällisimmin kuvastaa Valko-Venäjän ja Transnistrian roolia Ukrainan-operaatiossa. Kyvyttöminä ja haluttomina sotilastoimiin ne vakuuttavat toistuvasti rauhanomaisuuttaan sekä hakevat balanssia Kremlin intressien ja inhorealismien välimaastossa, kun tosipaikassa Venäjä varmistaa puolustuksen. Silti kymmenine tuhansine sotilaineen Valko-Venäjä pohjoisessa ja Transnistria lounaassa muodostavat sumutetun sivustan – ne sitovat Ukrainan voimia ja kaventavat Kiovan strategista, poliittista ja logistista liikkumavaraa.

Lähteet (e-lähteet 5.9.2022)

- Бабилунга, Николай (2015). *ПРИДНЕСТРОВЬЕ: ШАГИ ИСТОРИИ*. МИД ПМР: Тирасполь.
- (2020a). *БЕССАРАБИЯ ПОД РУССКИМ ПРАВЛЕНИЕМ История края в жизнеописании его губернаторов в XIX – начале XX вв.* Тирасполь (kustantaja ei mainittu).
- (2020b). *БЕССАРАБИЯ ПОД РУМЫНСКИМ ПРАВЛЕНИЕМ История края в жизнеописании его оккупационных правителей в первой половине XX в.* Тирасполь (kustantaja ei mainittu).
- Беларускае тэлеграфнае агенцтва (БЕЛТА, 2022a). Аб кампаніі Гісторыя агенцтва, ei päivätty. https://blr.belta.by/about_company/.
- (2022b). Хрэнін: Узброеныя Сілы Беларусі - гэта перш за ўсё інструмент недапушчэння вайны, 26.5. <https://blr.belta.by/society/view/hrenin-uzbroenyja-sily-belarusi-geta-persh-za-use-instrument-nedapushchennja-vajny-115472-2022/>.
- (2022c) Хрэнін: у Беларусі могуць стварыць народнае апалчэнне і колькасць абаронцаў краіны павялічыцца ў разы, 27.5. <https://blr.belta.by/society/view/hrenin-u-belarusi-moguts-stvaryts-narodnae-apalchenne-i-kolkasts-abarontsau-krainy-pavjalychytstva-u-115543-2022/>.
- Cazac, Dumitru (2021). TRANSNISTRIA ÎN POLITICA EXTERNĂ A FEDERAȚIEI RUSE (1989-2009). – *ANUARUL LABORATORULUI PENTRU ANALIZA CONFLICTULUI TRANSNISTREAN* Volume V. 1 / 2021. Sibiu: LABORATORUL PENTRU ANALIZA CONFLICTULUI TRANSNISTREAN, 7–25.

- Cebotari, Svetlana (2016). REPUBLICA MOLDOVA ÎN CONTEXTUL INTERESELOR FEDERAȚIEI RUSE. – *Revista Militară*. nr. 1 (15) / 2016. Chișinău: Ministerul Apărării al Republicii Moldova Academia Militară a Forțelor Armate „Alexandru cel Bun”, 15–31.
- Chelaru, Valeria. (2020a). Deconstructing the case of Transnistria`s conflict: identities and representations. – *Revista Moldovenească de Drept Internațional și Relații Internaționale*. nr. 2. Cluj-Napoca: Universitatea Babeș-Bolyai, 74–87.
- (2020b). Competing identities in the ex-Soviet space: the Republic of Moldova`s identity crisis in light of its frozen conflict in Transnistria. – *Anuarul Institutului de Istorie »George Barițiu«* - Series HISTORICA – Supplement. No. LIX, 2. Cluj-Napoca: Academia Română, 235–248.
- Chvala, Andrej (2011). *JUGOSLAVENSKO – SOVJETSKI DRŽAVNO – PARTIJSKI ODNO-SI 1955./1956*. Diplomski rad. Sveučilište u Zagrebu: Zagreb.
- Drakokhrust, Yuri & Furman, Dmitri (2002). Belarus and Russia: The Game of Virtual Integration. – *Independent Belarus Domestic Determinants, Regional, and Implications for the West*. Balmaceda, M. M. & Clem, J. I. & Tarlow, L. L. (eds.). Cambridge (Ma): HUP, 232–255.
- Dulgheru, Valeriu. (2016). *Istoria integrală a Basarabiei*. Serebia, Chișinău.
- (2018). *Istoria Republicii Moldova*. Tehnica-Info. Chișinău.
- ERR (Eesti Rahvusringhääling, 2022). Suri iseseisva Valgevene esimene riigipea, 4.5. <https://www.err.ee/1608586489/suri-iseseisva-valgevene-esimene-riigipea>.
- Eskola, Jari & Suoranta, Juha (1998). *Johdatus laadulliseen tutkimukseen*. Osuuskunta Vastapaino: Tampere.
- Gagnon, Valere P. Jr. (1994). Ethnic nationalism and international conflict: The case of Serbia. – *International security* Vol 19 (3). The MIT Press: Cambridge (Ma), 130–166.
- Гапеева О. & Плазова Т. (2014). ВІЙСЬКОВА ОСВІТА У ЗБРОЙНИХ СИЛАХ РЕСПУБЛІКИ МОЛДОВА ТА ПРИДНІСТРОВСЬКІЙ МОЛДАВСЬКІЙ РЕСПУБЛІЦІ: ІСТОРІЯ ТА СУЧАСНІСТЬ. – *Вісник Національного університету оборони України* 6 (43) /2014. Національний університет оборони України імені Івана Черняховського: Київ, 28–33.
- Головне управління розвідки Міністерства оборони України (ГУРМОУ, 2022). До середини березня здалися в полон близько ста російських танкістів, 16.5. <https://www.facebook.com/DefenceIntelligenceofUkraine/posts/313311947646899>.
- González Martín R. & Martín de la Guardia R. & García Andrés C. (2017). *Conflictos Postsoviéticos: de la Secesión de Transnistria a la Desmembración de Ucrania*. Madrid: Dykinson.
- Granville, Johanna Cushing (2004). *The First Domino. International Decision Making during the Hungarian Crisis of 1956*. College Station: Texas A&M University Press.
- Харитоновна, Наталья (2019а). Специфика переговорного процесса по политическому урегулированию приднестровского конфликта в контексте украинского кризиса (2014–2018 гг.). – *Среднерусский вестник общественных наук*, vol. 14, no. 2. Орел: Среднерусский институт управления - филиал РАНХиГС, 85–99.
- (2019b). Роль России в урегулировании приднестровского конфликта (2014–2018 гг.): политические аспекты. – *Государственное управление. Электронный вестник Выпуск № 72*. Февраль 2019 г. МГУ имени М.В. Ломоносова: Москва, 209–224.
- HDOA (Headquarters Department of the Army, 1984). *The Soviet Army: Operations and Tactics*. Field Manual No. 100-2-1. Headquarters Department of the Army: Washington D.C.

- (1991). *The Soviet Army: Troops, Organization, and Equipment*. Field Manual No. 100-2-3. Headquarters Department of the Army: Washington D.C.
- Ioffe, Grigory (2003). Understanding Belarus: Belarusian Identity. – *EUROPE-ASIA STUDIES*, Vol. 55, No. 8, December. Carfax Publishing: Abingdon, 1241–1272.
- Jacquet, Gilles-Emmanuel (2017). *Histoire du conflit moldo-transnistrien*. Éditions Connaissances et Savoirs: Saint-Denis.
- Johnson, A. Ross (1981). *The Warsaw Pact: Soviet Military Policy in Eastern Europe*. The Rand Corporation: Santa Monica.
- Kapanen, Timo (2017). ”Madjaarien sankarillinen kansa” Unkarin hätä vuonna 1956 Kotimaa-lehdessä. – *Suomen Kirkkohistoriallisen seuran vuosikirja 107 (2017)*. Helsinki: SKHS, 109–136. Artikkelin on osa väitöskirjaa UNKARIN VAPAUDEN ÄÄNET KOTIMAA JA FÖRSAMLINGSBLADET MADJAARIEN MYÖTÄELÄJINÄ 1956 KANSANNOUSUSSA JA LUTERILAISEN KIRKON 1957–1958 UUDELLIENJÄRJESTELYSÄ, joka ilmestyi 24.9.2022.
- Korosteleva, Elena A. & Lawson, Colin W. & Marsh, Rosalind J. (2003). *Contemporary Belarus Between democracy and dictatorship*. RoutledgeCurzon: London and New York.
- Kuzio, Taras. (2002). *Ukraine: Perestroika to Independence*. Second Edition. Houndmills and London: MacMillan Press LTD.
- (1997). *UKRAINE UNDER KUCHMA Political Reform, Economic Transformation and Security Policy in Independent Ukraine*. Houndmills and London: MacMillan Press LTD.
- Lamminparras, Nico. (2013). Rauhanturvaoperaatio Dnestrillä 20v – rauhan vai stagnaation tae? – *Sotilasaikakauslehti 5/2013 Toukokuu*. Upseeriliitto: Helsinki, 50–51.
- (2014a). *Mikä on Transnistria? Dnestrin moldovalaisen tasavallan synty & nykypäivä*. Pro gradu -tutkielma. HY: Helsinki.
- (2014b). Vain Venäjän vasalli? Transnistria EU:n ja Euraasian välillä. – *Tiede ja ase Vol 72 Nro 1 (2014)*. Toim. Ismo Turunen. SSTS: Helsinki, 42–74.
- (2021). Ylimalkaiset Ukrainan-hyökkäysarviot Venäjän voitto. Puheenvuoro. Turun Sanomat 29.12.2021.
- (2022a). USA:n uudesta Ukraina-arviosta unohtui kartanluku. Puheenvuoro. Turun Sanomat. 11.2.2022.
- (2022c). Ukrainan invaasio alkoi odotetusti, eskaloituuko Transnistriaan? Puheenvuoro. Turun Sanomat 26.2.2022.
- (2022d). Hyökkäys Ukrainaan kiristää Venäjän ja Moldovan välejä – laajeneeko sota Transnistrian kautta länteen?. – *MustRead* 15.3.2022. <https://www.mustread.fi/blogit/hyokkays-ukrainaan-kiristaa-venajan-ja-moldovan-valeja-laajeneeko-sota-transnistrian-kautta-lanteen/>.
- (2022e) Transnistrian iskut luovat hajaannusta Moldovaan – ”Maa on Venäjän jälkeen venäläisin maailmassa”. – *Suomen Kuvalehti* 4.5.2022. <https://suomenkuvalehti.fi/ulkomaat/transnistrian-iskut-luovat-hajaannusta-moldovaan-maa-on-venajan-jalkeen-venalaisin-maailmassa/>.
- (2022f). Valko-Venäjän vuoden 2022 sotilaspoliittinen kehitys. – *Idäntutkimus 3/2022*. Toim. Mika Perkiömäki. VIETS: Helsinki, 66–73.
- (tulossa). Och åter kom Svarta Vårfesten? Kriget 1992 i Moldaviens & Transnistriens presidentdiskurser 30 år senare. Artikkelikäsikirjoitus (*Nordisk Östforum*).
- (2023). Epätoivottu, laiton – mutta hävitettävän ammukset! Moldovan ja Transnistrian presidentit & diskurssi Venäjän Asevoimien Operatiivisesta Ryhmästä 2020–2021. *Ennen&Nyt*. Toim. Maria Julku. Toimituksessa/vertaisarvioinnissa.
- Luukkanen, Arto (2009). *Tuntematon Valko-Venäjä*. Toim. Arto Luukkanen. Edita: Helsinki.
- Marples, David (1999). *Belarus A Denationalized Nation*. London: Routledge.

- Meriaho, Siru (2019). *Euroopan unioni ja Valko-Venäjä: Onko EU normatiivinen valta?*. Pro gradu -tutkielma. HY: Helsinki.
- Мікалаеў, Ян (2002). Вайсковае супрацоўніцтва Беларусі й Расіі. – *Беларуска-Расійская інтэграцыя. Аналітычныя артыкулы*. (Toim. ei mainittu). Менск: УП. Выдавецтва Энцыклапедыкс, 370–378.
- Міністэрства абароны Рэспублікі Беларусь (МАРБ, 2022a). <https://www.mil.by>. Ei pääsyä.
- (2022b). <https://www.mod.mil.by>. Ei pääsyä.
- Министерство иностранных дел ПМР (МИД, 2022). О Республике Общие сведения. https://mid.gospmr.org/ru/republic_main.
- Министерство обороны Республики Беларусь (МОРБ, 2022a). На официальном открытии стратегических командно-штабных учений «Восток-2022». 31.8.2022 15:50. <https://www.facebook.com/mod.mil.by>.
- (2022b). Белорусские зенитчики успешно провели боевые стрельбы. 26.8.2022 08:56. <https://www.facebook.com/mod.mil.by>.
- Министерство обороны Приднестровской Молдавской Республики (МОПМР, 2022). <https://www.mopmr.org>. Ei pääsyä.
- Минобороны Приднестровья (minoboronipmr, 2022). <https://www.instagram.com/minoboronipmr>.
- Министерство обороны Российской Федерации (МР, 2022a). В Оперативной группе российских войск в Приднестровье состоялось занятие с экипажами боевых машин, 11.8. https://function.mil.ru/news_page/country/more.htm?id=12432728.
- (2022b). В Оперативной группе российских войск в Приднестровье прошло занятие с гранатометчиками, 25.8. https://function.mil.ru/news_page/country/more.htm?id=12435335.
- (2022c). В Оперативной группе российских войск в Приднестровье прошло занятие со снайперами, 26.8. https://function.mil.ru/news_page/country/more.htm?id=12435515.
- Мірановіч, Яўген (2003). *Найноўшая гісторыя Беларусі*. Санкт-Пецярбург: Неўскі прасьцяг.
- Mitrofanova Anastasia. (2015). Transnistrian conflict in the context of post-Soviet nation-building. – *Sociolinguistics Studies*. April 2015. Vigo: University of Vigo, 191–216.
- Muzyka, Konrad (2021). *The Belarusian Armed Forces Structures, Capabilities, and Defence Relations with Russia*. RKK: Tallinn.
- Military Watch Magazine (MWM, 2022). Russian and Belarusian S-400s on NATO Frontlines Conduct Combat Readiness Drills, 17.7. <https://militarywatchmagazine.com/article/after-shooting-down-ukrainian-targets-russia-s-s-400-missile-defence-units-in-belarus-conduct-combat-readiness-drills>.
- Morgione, Maria L. (2015). *Stretta tra due Mondi. La Transnistria tra identità del passato e incertezza del futuro*. Tesi di laurea. Alma Mater Studiorum Università di Bologna. SCUOLA DI LINGUE E LETTERATURE, TRADUZIONE E INTERPRETAZIONE: Forlì.
- Нечаева-Юрійчук, Наталія (2015). Придністров'я як фактор впливу на Республіку Молдову та Україну. – *Історико-політичні проблеми сучасного світу*. Т. 31–32. Чернівецький національний університет ім. Ю. Федьковича: Чернівці, 58–63.
- Nikonov, Vyacheslav (1999). The place of Belarus on Russia's foreign policy agenda. – *Belarus at the crossroads*. Garnett, Sherman W. & Legvold, Robert (eds.). Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 105–130.
- Новости Приднестровья (НП, 2022a). <https://novostipmr.com>. Ei pääsyä.

- (2022b). <https://www.facebook.com/novostipmrcom>.
- (2022c). <https://vk.com/novostipridnestrovyu>.
- Perpelitsa, Hrihoriy (1999). Belarusian-Russian integration and its impact on the security of Ukraine. – *Belarus at the crossroads*. Garnett, Sherman W. & Legvold, Robert (eds.). Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 81–104.
- Первый Приднестровский (ПП, 2022a). <http://tv.pgtrk.com/>. Ei pääsyä.
- (2022b). <https://www.facebook.com/tv.pgtrk/>.
- Пінцак, Вадим. (2009). Червневі події 1992 року у Придністров'ї. – *Історична панорама*. Вип. 9. Чернівецький національний університет ім. Ю. Федьковича: Чернівці, 89–96.
- Плаксенко, Марія Л. (2008). Роль та інтереси Росії в урегулюванні Придністровського конфлікту. – *Стратегічні пріоритети*, №3(8). Національний інститут стратегічних досліджень: Київ, 233–239.
- Президент Приднестровской Молдавской Республики (Президент, 2022a). Указ Президента ПМР от 22 августа 2022 года № 335 «О продлении срока действия высокого «желтого» уровня террористической опасности», 22.8. <https://president.gospmr.org/pravovye-akty/ukazi/o-prodlenii-sroka-deystviya-visokogo-jelto-go-urlo1vnya-terroristicheskoy-opasnosti.html>.
- (2022b). Конституция ПМР, ei päivätty. <https://president.gospmr.org/pravovye-akty/konstitutsiya-pmr/>.
- (2022c). Вадим Красносельский встретился с российским послом, 13.7. <https://president.gospmr.org/press-sluzhba/novosti/vstrecha-rf.html>.
- (2022d). Вадим Красносельский принял участие в работе круглого стола «Участие Российской Федерации в миротворческой операции в Приднестровье. 30 лет мира и стабильности в регионе», 21.7. <https://president.gospmr.org/press-sluzhba/novosti/vadim-krasnoseljskiy-prinyal-uchastie-v-rabote-kruglogo-stola-uchastie-rossiyskoy-federatsii-v-mirotvorcheskoy-operatsii-v-pridnestrovje-30-let-mira-i-stabilnosti-v-regione-.html>.
- (2022e). Обращение по случаю 30-й годовщины ввода Миротворческих сил Российской Федерации в Приднестровье, 29.7. <https://president.gospmr.org/prezident/pozdravleniya-i-obrascheniya/obraschenie-po-sluchayu-30-y-godovschini-vvoda-mirotvorcheskikh-sil-rossiyskoy-federatsii-v-pridnestrovje.html>.
- (2022f). Вадим Красносельский поздравил россиян с Днем Государственного флага РФ, 22.8. <https://president.gospmr.org/prezident/pozdravleniya-i-obrascheniya/vadim-krasnoseljskiy-pozdravil-rossiyan-s-dnem-gosudarstvennogo-flaga-rf.html>.
- (2022g). Поздравление с Днем Республики, 2.9. <https://president.gospmr.org/prezident/pozdravleniya-i-obrascheniya/pozdravlenie-s-dnem-respubliki.html>.
- Прэзідэнт Рэспублікі Беларусь (ПРБ, 2022a). Канстытуцыя Рэспублікі Беларусь, ei päivätty. <https://president.gov.by/be/gosudarstvo/constitution>.
- (2022b). Цырымонія ўскладання кветак і вяноў у мемарыяльным комплексе ”Курган Славы”, 3.7. <https://president.gov.by/be/events/ceremoniya-vozlozheniya-cvetov-i-venkov-v-memorialnom-komplekse-kurgan-slavy-1656849679>. Videotallenteena osoitteessa Общенациональное телевидение (ОНТ) 3 июля 2022. Выступление Лукашенко в День Независимости. Прямая трансляция. Курган Славы. <https://ont.by/news/3-iyulya-2022-vystuplenie-lukashenko-v-den-nezavisimosti-pryamaya-translyaciya-kurgan-slavy>.
- (2022c). Цырымонія ўшаноўвання выпускнікоў ваенных ВНУ і вышэйшага афіцэрскага складу, 12.7. <https://president.gov.by/be/events/ceremoniya-chestvovaniya-vypusknikov-voennyh-vuzov-i-vysshego-oficerskogo-sostava-1657626112>.

- (2022d). Віншаванне народу Украіны з Днём Незалежнасці, 24.8. <https://president.gov.by/be/events/pozdravlenie-narodu-ukrainy-s-dnem-nezavisimosti-1661324650>.
- (2022e). Открытый урок ”Историческая память - дорога в будущее”, 1.9. <https://president.gov.by/ru/events/otkrytyy-urok-istoricheskaya-pamyat-doroga-v-budushchee>. Venäjänkielisenä tiedotus kattaa kaksi kertaa valkovenäläistä versiota enemmän luennon keskusteluja.
- (2022f). Торжественное собрание по случаю Дня Независимости Беларуси, 2.7. <https://president.gov.by/ru/events/torzhestvennoe-sobranie-po-sluchayu-dnya-nezavisimosti-belarusi>. Video avautuu ainoastaan tästä venäjänkielisestä linkistä.
- (2022g). Народа па пытаннях забеспячэння ваеннай бяспекі, 26.5. <https://president.gov.by/be/events/soveshchanie-po-voprosam-obespecheniya-voennoy-bezopasnosti-1653571542>.
- Saarinen, Saana (2021). *Valko-Venäjä ennen Stalinin terraria : taiteilija Aleksanteri Aho-la-Valon dramaattiset vuodet Valko-Venäjällä 1919-1930*. Hämeenlinna: Elpo.
- Sannikov, Andrei (2002). Russia's Varied Roles in Belarus. – *Independent Belarus Domestic Determinants, Regional, and Implications for the West*. Balmaceda, M. M. & Clem, OJ. I. & Tarlow, L. L. (eds.). Cambridge (Ma): HUP, 222–231.
- Siljander, Pauli (1995). Teksti ja todellisuus – laadullisten aineistojen tulkinnan edellytyksistä. – *Ihmistieteiden 1990-luvun metodologiaa etsimässä Keskustelua kasvatus- ja sosiaalitieteiden 1990-luvun metodologiasta* (190M). Jari Eskola, Jukka Mäkelä & Juha Suoranta (toim.). Lapin yliopiston kasvatustieteellisiä julkaisuja. C 8 Katsauksia ja puheenvuoroja. Aikuiskasvatuksen ja jatkuvan koulutuksen julkaisuja 2. Rovaniemi: Lapin yliopisto, 111–130.
- Smith, Gr. & Law, V. & Wilson, A. & Bohr, A., & Allworth, E (1998). National history and national identity in Ukraine and Belarus. – *Nation-building in the Post-Soviet Borderlands: The Politics of National Identities*. Eds. Smith, G. & Law, V. & Wilson, A. & Bohr, A., & Allworth, E. Cambridge: CUP, 23–47.
- Strauțiu, Eugen & Melinte, Mihai (2021). GRUPUL OPERATIV AL TRUPELOR RUSE ȘI MISIUNE DE PACIFICARE TRANSNISTREANĂ. – *ANUARUL LABORATORULUI PENTRU ANALIZA CONFLICTULUI TRANSNISTREAN* Volume V. 1 / 2021. Sibiu: LABORATORUL PENTRU ANALIZA CONFLICTULUI TRANSNISTREAN, 108–122.
- Шушкевич, Станислав (2012). *Моя жизнь, крушение и воскрешение СССР*. РОСПЭН: Москва.
- Ціхаміраў, Аляксандар. (2002a). Расія ў вонкавай палітыцы афіцыйнага Менску. – *Беларуска-Расійская інтэграцыя. Аналітычныя артыкулы*. (Toim. ei mainittu). Менск: УП. Выдавецтва Энцыклапедыкс, 347–362.
- (2002b). Беларусь ў вонкавай палітыцы Расіі. – *Беларуска-Расійская інтэграцыя. Аналітычныя артыкулы*. (Toim. ei mainittu). Менск: УП. Выдавецтва Энцыклапедыкс, 327–346.
- Турунак, Юры (2006). *Мадэрная гісторыя Беларусі*. Вільня: Інстытут Беларусістыкі.
- Verona, Sergiu (1989). *THE WITHDRAWAL OF SOVIET TROOPS FROM ROMANIA IN 1958 : AN ANALYSIS OF THE DECISION. FINAL REPORT TO NATIONAL COUNCIL FOR SOVIET AND EAST EUROPEAN RESEARCH*. The Johns Hopkins University.
- ВЕСТИРУ (2022). Церемонія прощання с Міхаілом Горбачевым. Прямая трансляцыя, 3.9. <https://smotrim.ru/live/63815>.
- Вооруженные Силы Республики Беларусь (ВСРБ, 2022). *Армия Выпуск № 3 (157) май-июнь 2022*. Минск. <https://army.mil.by/>.

KATSAUKSET

Mikä ihmeen kolmoisneksus?

Anisa Doty & Ilona Kuusi

Johdanto

Haurailta¹ ja konflikteista kärsivillä alueilla elää tällä hetkellä noin 1,5 miljardia ihmistä – enemmän kuin koskaan ihmiskunnan historiassa. Hauraiden valtioiden väkiluku on Suomeen suhteutettuna yli 270-kertainen. Näillä alueilla elävät ihmiset kärsivät laajamittaisesti aseellisista konflikteista, turvattomuudesta, heikosta hallinnosta, pakolaisuudesta, sekä terveydenhuollon ja toimeentulomahdollisuuksien puutteesta (Brugger, Holliger & Mason 2022, ref. Grimm, Lemay-Hébert, Nay). Koronapandemian moniulotteiset vaikutukset ovat lisänneet haurautta maailmanlaajuisesti, ja tässä kontekstissa YK:n asettamien Agenda 2030 tavoitteiden saavuttaminen vaikuttaa yhä kyseenalaisemmalta. Yhdenkään hauraan valtion ei odoteta saavuttavan ruokaturvaan, terveyteen tai sukupuolten tasa-arvoon liittyviä kehitystavoitteita vuoteen 2030 mennessä. Venäjän Ukrainaan kohdistaman hyökkäyssodan ennakoidaan heikentävän entisestään näiden tavoitteiden saavuttamista.

Epävarmuus ja turvattomuus on lisääntynyt globaalisti, ja näihin uusiin kriiseihin vastaaminen vaatii yhä moniulotteisempaa lähestymistapaa. Yhteen ongelmaan reaktiivisesti vastaaminen ei tuota tarvittua lopputulosta, vaan turvattomuutta ja uhkia tulee käsitellä kokonaisuutena, sekä yhteistyössä kaikkien toimijoiden kanssa. Kokonaisvaltaista lähestymistapaa edustaa viimeaikaisen

1 Hauraiden ja konflikteista kärsivien alueiden valtiorakenteet ovat heiveröisiä ja toimimattomia. Hauraksi valtioiksi kutsutaan alueita, joilla valtio on kyvytön tai haluton hoitamaan valtiolle kuuluvia perustehtäviä, eikä kykene huolehtimaan vastavuoroisista suhteista kansalaisyhteiskuntaan. Oikeusvaltioperiaatteen soveltaminen, ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojeleminen, väestön turvallisuuden takaaminen, köyhyyden vähentäminen, julkisten palvelujen tarjoaminen ja resurssien hallinta, sekä avoimesta ja tasapuolisesta vallanjaosta huolehtiminen ovat niitä perustehtäviä, joita vastaan valtioiden toimivuutta ja haurauden astetta peilataan. (Euroopan komissio)

politiikkadiskurssin tulokas kolmoisneksus², jota tämä teksti käsittelee. Kolmoisneksus-termiä käytetään kuvaamaan yhteyttä humanitaarisen avun, kehitysyhteistyön sekä rauhan rakentamisen välillä (Nguya & Siddiqui 2020). Neksus pyrkii saamaan nämä toiminnallisesti erilliset sektorit työskentelemään mahdollisimman tehokkaasti ja pitkäjänteisesti yhdessä kohti samaa päämäärää. Kolmoisneksuksen tavoitellut lopputulokset ovat muun muassa toimintojen tehostuminen, riskien vähentyminen, kriisien ennaltaehkäisy sekä siirtyminen kohti kestävästä rauhaa.

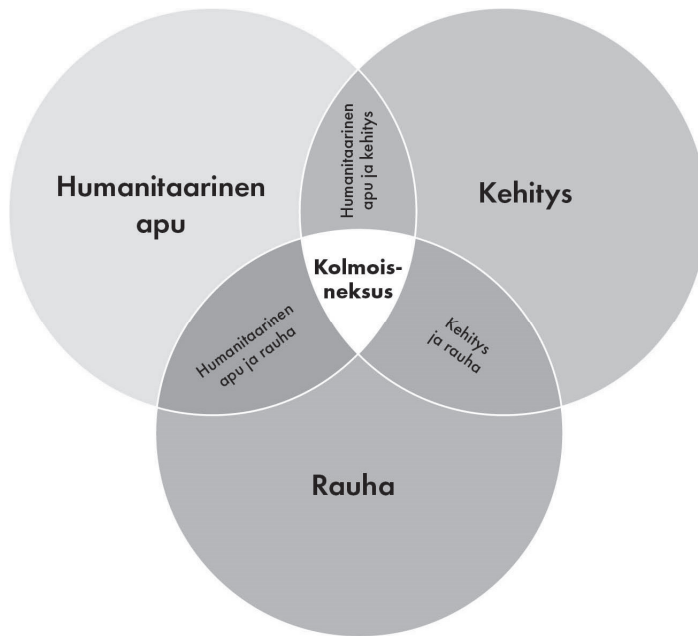
Ajatus kokonaisvaltaisesta kriisinhallinnasta on ollut arkipäivää jo jonkin aikaa, ja se on myös konseptoitu osana Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa vuodesta 2009 alkaen. Samoin erimuotoiset ”kaksois- tai tuplaneksukset” eli humanitaarisen avun ja kehitysyhteistyön harmonisointi ja toisaalta turvallisuuden ja kehityksen väliset kytkökset ovat jo pidempään olleet osa kehityspolitiikan arkea. (Doty 2016) OECD:n kehitysapukomitea DAC:in vuonna 2019 julkaisema kolmoisneksus-suositus (*DAC Recommendation on the Humanitarian-Development-Peace Nexus*) on jäsenvaltiota velvoittava suositus, joka edellyttää myös suomalaisilta toimijoilta entistä määrätietoisempaa otetta kokonaisvaltaisen toimintatavan edistämiseksi sekä toimivien käytäntöjen identifioimiseksi. Vaikka kansallinen keskustelu kolmoisneksuksesta on toistaiseksi ollut pitkälti UM-vetoista, on se yhtä lailla relevantti ja tärkeä myös muille kriisinhallinnan sektoriministeriöille eli sisä- ja puolustusministeriöille sekä niiden hallinnonaloille (vrt. Kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan strategia, UM 2009).

Tämä teksti käsittelee kolmoisneksus-lähestymistavan historiaa, aiemmassa kirjallisuudessa ja tutkimuksessa tunnistettuja lähestymistavan edellytyksiä ja haasteita, sekä kolmoisneksuksen toimeenpanoa suomalaisten toimijoiden keskuudessa.³ Kolmoisneksuksen käsite on melko tuore, ja etenkin suomenkielinen tutkimus aiheesta on toistaiseksi olematonta. Tätä tekstiä varten kootussa

2 Käytämme tässä tekstissä käsitteitä kolmoisneksus ja neksus synonyymisesti tarkoittaen humanitaarisen avun, kehitysyhteistyön ja kaikenlaisen rauhaa edistävän toiminnan kytköksiä. Kolmoisneksus-lähestymistavan tarkoittamasta rauhaa edistävästä toiminnasta puhumme tässä tekstissä rauhan rakentamisena ja rauhantytönä

3 Tämä katsaus on tuotettu osana VNTEAS Afganistan-tutkimushanketta (Suomen Afganistan-operaatioiden vaikuttavuus ja systeemisen arviointimallin kehittäminen), jossa Suomen osallistumista Afganistanin operaatioihin tarkastellaan myös kokonaisvaltaisuuden ja kolmoisneksuksen näkökulmasta. Tässä yhteydessä hankkeessa on ollut tärkeää ymmärtää ja määritellä, mitä kolmoisneksus on ja mitä sen toteutumisesta tiedetään tämänhetkisen tutkimuksen valossa. <https://tietokayttoon.fi/-/suomen-afganistan-operaatioiden-vaikuttavuus-ja-systeemisen-arviointimallin-kehittaminen169>

kirjallisuushaussa ainut suomeksi julkaistu kolmoisneksusta käsittelevä teksti oli vuonna ilmestynyt 2021 Kehityspoliittisen toimikunnan raportti, jossa toimikunnan jäsentahoista koottu asiantuntijaryhmä analysoi nykyisen kolmoisneksus-lähestymistapaan liittyvän tilanteen Suomessa ja antaa suosituksia toiminnan parantamiseksi (KPT, 2021). Ulkoministeriössä on lisäksi syyskuussa 2022 julkaistu ohje, jonka tavoitteena on vahvistaa kolmoisneksus-lähestymistavan soveltamista toimeenpantaessa Suomen tukemaa humanitaarista apua, kehitysyhteistyötä sekä konfliktien ehkäisyä ja rauhanrakentamista. Ohjetta on työstetty käytännön työvälineeksi Ulkoministeriön ja edustustojen sekä sidosryhmien käyttöön ja se kattaa kahdenvälisen, monenkeskisen sekä kansalaisyhteiskunnan ja muiden toimijoiden kanssa tehtävän yhteistyön. Ohjeen fokus on Suomen toiminnassa haurailta alueilla ja se on osa ulkoministeriön Kehitysyhteistyön tukipakettia (KETTU) (UM 2022a). Suomeksi julkaistujen tekstien ohella viime vuosina on Suomessa julkaistu muutama englanninkielinen pro gradu -tutkielma aiheesta (Nurminen 2020, Elomaa 2021).



Kuva: kolmoisneksus muodostuu humanitaarisen avun, kehitysyhteistyön ja rauhantöiden välisistä kytköksistä (KPT, 2021)⁴

4 Alkuperäinen kuva: Stockholm International Peace Research Institute, SIPRI (2019): Connecting the dots on the Triple Nexus.

Kansainvälisesti neksuksen ympärillä on viime vuosina julkaistu melko paljon niin sanottua harmaata kirjallisuutta, eli neksuksen piirissä toimivien käytännön toimijoiden ja erilaisten asiantuntijaorganisaatioiden tuottamia tekstejä, selvityksiä ja blogitekstejä. Aihepiirin ympärillä on myös kasvavaa akateemista kiinnostusta. Toistaiseksi neksus-tutkimus on kohdistunut etupäässä humanitaarisen avun ja kehitysyhteistyön välisiin yhteyksiin ja koordinointiin – harvempi tutkimuksista on sisällyttänyt rauhanrakennuksen elementin osaksi tarkastelua (Obrecht 2019, ks. myös Hövelmann 2020). Vielä vähäisempää on tutkimus, joka yhdistäisi turvallisuuskäsitteen ja neksuksen: tätä tekstiä kirjoitettaessa ei (suomen- eikä englanninkielisillä) turvallisuus ja neksus -haku-sanojen yhdistelmällä löytynyt kuin muutamia kirjallisuusviitteitä, jotka linkittyvät etupäässä inhimillisen turvallisuuden käsitteeseen (esim. UN Trust Fund for Human Security 2022, Garcia Sanchez 2022). Monet viime vuosina julkaistuista tutkimuksista tarkastelevat neksusta ja sen toimeenpanoa tietyllä maantieteellisellä alueella (Tronc, Grace & Nahikian 2019; Medinilla, Lidet, Veron 2019; Agensky 2019; Zamore 2019; Mason, Bjorn & Thomas 2020).

Kolmoisneksus osana käsitehistoriallista jatkumoa

OECD DAC:in suositus kolmoisneksuksesta on vasta kolmisen vuotta vanha, mutta kokonaisvaltaisuuden diskurssi on ohjannut jo pitkään avun koordinoitua ja kehityspolitiikkaa. Ajatus kokonaisvaltaisuudesta juontaa juurensa 80-luvulle, jolloin kritiikki kehitysyhteistyötä kohtaan sai alan toimijat aloittamaan systemaattisemman projektien hallinnoinnin ja lisäämään synergioita toiminnassaan (Südhoff, Hövelmann, Steinke 2020, 8). 90-luvulla apuprosesseja tehostamaan syntyi Euroopan Parlamentin luoma LRRD-käsite (*Linking Relief, Rehabilitation, and Development*), joka pyrki helpottamaan siirtymää humanitaarisen avun ja kehitysyhteistyön välillä, sekä harmonisoimaan lyhyen aikavälin toimet pitkissä kehitysyhteistyöprojekteissa (European Parliament Policy Department, 2020). Samalla ajatus tiiviimmästä yhteistyöstä humanitaarisen avun ja kehitysyhteistyön toimijoiden välillä vahvistui. Aluksi LRRD-käsite ymmärrettiin jatkumona, jossa jälleenrakennusprojekti alkoi humanitaarisista hankkeista, joita seurasi jälleenrakennus eli kehitysyhteistyöhankkeet. Myöhemmät kriisit kuitenkin osoittivat lineaarisen etenemisen epärealistiseksi. Tämä johti ajatukseen siitä, että kaikkia apuinstrumentteja voitaisiin käyttää samanaikaisesti ja toisiaan täydentävästi (European Parliament Policy Department 2020, 4), sekä haluan sitoa turvallisuuspolitiikka yhä tiukemmin osaksi kehityspolitiikkaa (Südhoff, Hövelmann, Steinke 2020, 8).

Siirryttäessä 2000-luvulle, turvallisuuspolitiikka tulikin tiiviimmin mukaan LRRD-keskusteluun, ja ajatus yhä kokonaisvaltaisemmasta lähestymistavasta alkoi vallata alaa (European Parliament Policy Department 2020, 4). Vuoden 2001 WTC:n terrori-iskujen jälkeen jalansijaa saanut avun turvallistamisen käsite nousi kuvaamaan turvallisuuspolitiikan ja kehitysyhteistyön tiiviimpää ja toisiinsa kietoutunutta suhdetta (Grävingholt & Raddatz 2015). Kanssakäyminen näkyi käytännössä kehitysyhteistyön ja turvallisuuden välisenä linkkinä; vuoden 2001 jälkeen valtaosa kehitysyhteistyötä tekevästä maista linkitti kehitysyhteistyöbudjettinsa turvallisuustavoitteisiin (Grävingholt & Raddatz 2015). Kokonaisvaltainen lähestymistapa tiivistyi entisestään DAC:in vuonna 2007 hyväksymän, hauraissa valtioissa ja alueilla toimimiseen liittyvän periaatelistauksen myötä (*Principles for Good International Engagement in Fragile States and Situations*). Tämä dokumentti määritteli kymmenen periaatetta, jotka pitivät sisällään paljon neksuksessakin painotettuja elementtejä, kuten *do no harm* -periaatteen sekä poliittisten, turvallisuus- ja kehitystavoitteiden välisten linkkien huomioimisen, paikallistason yhteistyön ja koordinaation, sekä ajatuksen tuen nopeudesta/oikea-aikaisuudesta ja pitkäjänteisyydestä (OECD, 2007). Lisäksi kansainväliset politiikkaprosessit, kuten *New Way of Working*, *Grand Bargain*, YK:n *Sustaining Peace Agenda* sekä Maailmanpankin ja YK:n *Pathways for Peace* ovat viime vuosina tasoittaneet tietä yhä tiiviimmälle yhteistyölle eri sektoreita edustavien toimijoiden kesken (KPT, 2021).

Myös Suomessa kolmoisneksusta edelsi ajatus kokonaisvaltaisesta kriisinhallinnasta. Suomen kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan strategia vuodelta 2009 toteaa, että sotilaallista ja siviilikriisinhallintaa, sekä kehitysyhteistyötä ja humanitaarista apua tulisi koordinoita keskenään parhaan mahdollisen yhteisvaikutuksen ja kestävien tulosten aikaansaamiseksi (UM 2009). Kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan strategia oli perusajatukseltaan lähellä kolmoisneksusta, mutta se ei tarjonnut konkreettisia ohjeita toiminnan koordinointiin. 2000-luvun kuluessa yhä vähäisemmät avustustyöhön suunnatut resurssit, sekä toisaalta kasvava humanitaarinen hätä lisäsivät paineita luoda yhä tehokkaampia ja vaikuttavampia toimintatapoja (Südhoff, Hövelmann, Steinke 2020). Agenda 2030:n *leave no-one behind* -lupauksen täyttämiseksi sekä yllä kuvailtuun keskusteluun liittyen, vuoden 2016 maailman humanitaarinen huippukokous (WHS) käsitteli uusia toimintamalleja. WHS määritteli muun muassa YK:n ja Maailmanpankin yhteisen lähestymistavan kriisitilanteisiin. Monet toimijat sitoutuivat *Grand Bargain*-sopimukseen, joka uudisti humanitaarisen avun toimeenpanoa ja asetti tavoitteeksi entistä tehokkaamman ja tuloksellisemman avustustoiminnan (Südhoff, Hövelmann, Steinke 2020). YK:n silloinen pääsihteeri toi rauhan elementin osaksi keskustelua, ehdottaen että rauhan rakentamisesta tulisi humanitaarisen avun ja kehitysyhteistyön rinnalle 'kolmion

kolmas jalka' YK: kestävän kehityksen tavoitteiden saavuttamiseksi (Südhoff, Hövelmann, Steinke 2020). OECD:n kehitysapukomitea DAC:in kolmoisneksus-suositus syntyi vastaamaan tähän tarpeeseen vuoden 2019 helmikuussa (OECD 2019). Suomalaisessa keskustelussa kolmoisneksuksella viitataan kehitysyhteistyön, humanitaarisen avun ja rauhantyön yhteensovittamiseen, joka on mainittu myös PMI Marinin hallituksen ohjelmassa (2019).

Kolmoisneksuksen toimeenpanon haasteita

Humanitaarisen avun ja kehitysyhteistyön väliset synergiat juontavat juurensa aina LRRD-konseptin alkuun 90-luvulle, vaikka jo tätä ennen kokonaisvaltaisuuden idea oli linkittänyt nämä kaksi osa-aluetta toisiinsa. Rauhaa edistävän toiminnan ja rauhantyön ulottuvuuden yhdistäminen humanitaariseen apuun sekä kehitysyhteistyöhön on tullut ajankohtaiseksi vasta myöhemmin, ja ollut ongelmallisempaa. Neksuksen suurimmat ongelmat ovatkin ilmenneet humanitaarisen avun ja rauhaa edistävän toiminnan välillä – ongelmien juontaessa usein juurensa nimenomaan rauhanprosessien politisoituneesta luonteesta (KPT 2021, SIDA 2020). Kehitysyhteistyö ja rauhan rakentaminen ovat usein toisiaan tukevia prosesseja, kun taas humanitaarisen avun ja erityisesti rauhanvälityksen suhde on jännitteisempi (KPT 2021). Humanitaarisen avun toimijoiden yhteistyö konfliktin eri osapuolten sekä rauhanvälitystoimijoiden kanssa voi hämärtää humanitaarisen avun puolueettomuutta koskevia periaatteita ja heikentää avun perille saamista (Ulkoministeriö 2022, Caparini & Reagan 2019).

Kolmoisneksus-käsitteen implementointia haastaa edelleen myös avun turvallistamiseen liittyvä niin sanottu ”Petraeus-doktriini”, jonka mukaan kaikkien neksus-toimijoiden tulisi toimia terrorisminvastaisen ylätavoitteen ohjaamana. Vaikka tämä tulkinta kokonaisvaltaisuudesta on kyseenalaistettu laajasti, myös sotilaalliselta puolelta, langettaa se edelleen varjonsa tämän päivän neksus-keskusteluun. Hiljattain kehitysyhteistyön ja humanitaarisen avun piirissä tehty kysely osoitti noin 2/3 osan vastaajista olevan sitä mieltä, että on joko ”todennäköistä” tai ”erittäin todennäköistä”, että kolmoisneksus sekoittaa rauhanrakentamisen lähestymistavat turvallisuutta, terrorismintorjuntaa ja vakauttamista edistäviin lähestymistapoihin (Hövelmann 2020b). Hövelmanin selvitys osoittaa, että rauhan käsitteelle ja rauhantyölle ei ole yhtä kiistatonta määritelmää. Rauhanrakentamisen käsite on itsessään moniselitteinen, ja sen ero rauhanvälitykseen, turvallisuus- tai vakautustoimiin on usein epäselvä. Siinä missä monille kansalaisyhteiskunnan toimijoille rauhantyö voi merkitä toimintaa yhteisötason sovinnontyön tai koheesion vahvistamisen parissa, voi

valtiotoimijoiden ja rahoittajien harjoittamaan rauhantyöhön sisältyä myös terrorismin vastaista toimintaa, kovan turvallisuuden edistämistä, poliittisen tason dialogia ja vakautustoimia. Viimeksi mainitut nostattavat suurimman huolen humanitaaristen toimijoiden keskuudessa (Hövelmann 2020a, 6).

UM:n julkaisema kolmoisneksus-ohje puhuu osin rinnakkain ja synonyymisesti rauhantyöstä ja rauhan rakentamisesta. Ohjeen rauhan elementtiä koskevassa luvussa rauhan rakentaminen määritellään tarkoittamaan ”kaikkea tarkoituksellista ja tavoitteellista toimintaa, jonka ensisijaisena tavoitteena on rauhan edistäminen ja ylläpitäminen, ml. väkivaltaisten konfliktien ehkäiseminen ja niiden rauhanomainen ratkaiseminen.” Huomionarvoista ohjeen määrittelyssä on se, että rauhan rakentamiseen katsotaan kuuluvaksi lähes kaikki kuviteltavissa oleva kriisien ja konfliktien ennaltaehkäisyyn ja ratkaisuun liittyvä toiminta, myös aiemmin käsitteellisesti kriisinhallinnan ja kovan turvallisuuspolitiikan piiriin liittyvät asiat: Ohjeessa mainitaan rauhan rakentamisella tarkoitettavan ”...myös esimerkiksi sotilaallista kriisinhallintaa tai siviilikriisinhallintaa; diplomaattista rauhanvälitystä; asiantuntija-avun ja/tai hyvin palvelujen tarjoamista liittyen mm. rauhanprosesseihin ja kansallisiin tai epävirallisiin vuoropuheluihin sekä aselepo- ja rauhansopimusten neuvotteluihin ja toimeenpanoon; politiikkavaikuttamista, yhteistyötä ja tukea muille rauhaa edistäville ja välittämille toimijoille (ml. EU, kansainväliset järjestöt, kansalaisyhteiskunnan toimijat); sekä rauhanrakennusta, jolla pyritään mm. identifioimaan ja tukemaan konfliktin uusiutumisriskiä vähentäviä ja kestäväää rauhaa vahvistavia ja vakiinnuttavia rakenteita ja tekijöitä.” (UM 2022a, 6).

Rahoituskäytännöt vaikeuttavat myös osaltaan kolmoisneksus-suosituksen toimeenpanoa – selkeitä ja erillisiä neksus-rahoitusmekanismeja ei toistaiseksi ole juurikaan kehitetty. Etenkin humanitaarinen rahoitus on usein vahvasti sidottu käytettäväksi vain ennalta määrättyihin humanitaarisiin tarkoituksiin, eikä se ole helposti sovitettavissa kolmoisneksus-lähestymistavan edellyttämään pitkän aikavälin multilateraaliin lähestymistapaan. Vaikka joustavaa rahoitusta on lisätty, haasteita rahoituksen siirtämisessä neksuksen eri osa-alueiden välillä on edelleen runsaasti. Muun muassa rahoitusyykli vaihtelevat yhtäältä lyhyemmän jänteen humanitaarisen hätäavun ja toisaalta kehitysyhteistyön sekä rauhanrakennuksen projektien välillä, jotka ovat pääasiassa monivuotisia rahoitukseltaan (KPT 2021). Tämä luonnollisesti vaikeuttaa yhteistyömahdollisuuksia toimijoiden välillä.

Samanaikaisesti rahoittajilla on vastassaan yhä lisääntyvä paine tehdä yhä enemmän ja yhä pienemmillä resursseilla toimiessaan hauraimmilla alueilla. Useat valtiot ovatkin viime vuosina ryhtyneet muovaamaan rakenteitaan ja rahoitukseen liittyviä prosessejaan uusiksi voidakseen paremmin vastata hauraiden ja konfliktialueiden realiteetteihin. Vaikka monet muutoksista ovat

poliittisia taustaltaan, on niitä perusteltu neksuksen hengessä myös sillä, että muutoksilla on mahdollista parantaa toiminnan johdonmukaisuutta, adaptiivisuutta ja tehokkuutta. Muutoksia on tehty niin ministeriöiden mandaatteihin ja kokoonpanoon kuin niiden sisäisiin osastoihin, yksiköihin ja tiimeihin. Muutoksia on tehty myös rahoitus- ja budjettiallokaatioihin liittyviin prosesseihin. Muun muassa Britanniassa ja Tanskassa rahoitukseen liittyviä haasteita on yritetty ratkaista yhdistämällä humanitaarisen avun sekä kehitysyhteistyön rahoitus samaan instrumenttiin (ks. esim Laws 2022 ja Elomaa 2021). Kanadassa ja Australiassa puolestaan perusteltiin kehitysyhteistyöosastojen integroimista osaksi ulkoministeriöitä juuri kansainvälisen yhteistyön ja politiikkakoherenssiin liittyvillä argumenteilla (Laws).

Rahoitukseen liittyviin haasteisiin lukeutuvat myös yleisesti käytössä olevat projektinhallintaan ja niin sanottuun loogiseen viitekehykseen (log frame) kytkeytyvät lähestymistavat, jotka eivät salli riittävää joustavuutta muuttaa hankkeiden logiikkaa tai toimintaa vastauksena kontekstista nouseviin tarpeisiin tai äkillisiin kriiseihin. Vaikka palaute avun vastaanottavilta yhteisöiltä olisi välitöntä, usein rahoittajilta puuttuvat systeemit ja toimintatavat vastata joustavasti toimintaympäristön kaipaamiin muutoksiin, jotka ovat usein äkillisiä. Ongelmia ja kyvyttömyyttä vastata kontekstista nouseviin muutoksiin voi olla niin apua tarjoavien organisaatioiden omissa rakenteissa tai rahoittajan puolella. (OBrien 2020)

Brugger, Hollinger ja Mason (2022) mainitsevat lisäksi byrokraattiset siilot sekä puuttuvan lokalisaation osaksi kolmoisneksuksen implementoinnin haastetta. YK:n kaltaisilla kansainvälisillä monenkeskisillä järjestöillä on sekä mandaatti että osaamista toimia kaikilla neksuksen osa-alueilla. Tästä huolimatta sisäinen kilpailu, byrokraattiset siilot sekä rahoitusvaikeudet haastavat neksuksen toimeenpanoa. Sama koskee useimpia donor-maita ja kansainvälisiä kansalaisjärjestöjä: henkilöresurssointi on siiloutunutta ja rahoituksesta kilpailaan. Brugger ja kumppanit ehdottavat ratkaisuksi johdonmukaisempaa, joustavampaa rahoitusta, joka integroisi paremmin kohdealueilla asuvat ihmiset osaksi ohjelmien suunnittelua. Heidän mukaansa lokalisaatio – eli vallan hajauttaminen ja paikallisten toimijoiden vaikutusvallan lisääminen päätöksenteossa – on välttämättömyys neksus-lähestymistavan implementoinnissa. Lokalisaatiota kuitenkin vaikeuttavat muun muassa vallan epätasainen jakautuminen rahoittajien ja rahoituksen vastaanottajien välillä, se että paikalliset toimijat nähdään kansainvälisten toimijoiden kilpailijoina, rahoittajien korkeat projektinhallinnan vaatimukset sekä se, että rahoittajat karttavat mielellään riskejä.

Käsitteellisen kirkastuksen ja koordinaation avulla kohti käytäntöä

Kolmoisneksus on käsitteenä vakiintumaton. Sille ei ole olemassa laajasti hyväksyttyä tai yhtenäisesti käytettyä määritelmää. OECD DAC -suosituksen velvoittavuuden vuoksi käsite kaipaa selkeytystä ja avaamista. Kolmoisneksukseen liittyvä käsitteellinen epämääräisyys ja siihen liittyvä kirkastuksen tarve on myös eräs OBrienin (2020) laatiman kirjallisuuskatsauksen keskeisistä tuloksista. Monet toimijat mieltävät neksuksen pelkästään abstraktina käsitteenä, jonka soveltaminen käytännön toimintaan on ongelmallista. Käytännön toimeenpano onkin osoittautunut kolmoisneksuksen suurimmaksi haasteeksi. Implementointia on vaikeuttanut monin paikoin olematon ohjeistus sekä vakiintuneiden ja yhtenäisten toimintamallien puuttuminen. Lisäksi eri sektorit tulkitsevat olemassa olevia ohjenuoria omilla tavoillaan (Caparini & Reagan 2019).

Kolmoisneksuksen toimeenpanoa maa- ja aluetasolla hidastavat monesti myös jäykkä (tai puutteellinen) lainsäädäntö ja kansallinen politiikka. Kaikki maat eivät ole selkeyttäneet sisäistä politiikkaansa, eivätkä ole tietoisia uusista strategioista ja käytännöistä, joita neksus-lähestymistavan mukainen toiminta vaatisi (Südhoff, Hövelmann, Steinke 2020). Tutkimusraportti neksuksen toteutumisesta Ruotsissa muutaman vuoden takaa totesi, että silloiset ohjeistukset eivät tarjonneet riittävää ohjausta käytännön toteuttamiseen (Development Initiatives 2019, 3). Ruotsissa on sittemmin laadittu ohje (SIDA 2020) kolmoisneksus-lähestymistavan toteuttamisen tueksi. Sen vaikutuksista käytännön toimintaan ei kuitenkaan ole vielä julkista tai tutkittua tietoa saatavilla.

Tiedon jakaminen, erilaiset viestintään ja tiedonhallintaan liittyvät asiat sekä koordinaatio mainitaan useissa yhteyksissä kolmoisneksuksen implementointiin liittyvinä ongelmakohtina. Eräs merkittävimmistä haasteista tässä suhteessa liittyy neksuksen kolmen osa-alueen, humanitaarisen avun, kehitysyhteistyön ja rauhan rakentamisen erilaisiin mandaatteihin, tavoitteisiin, sekä toiminta-periaatteisiin (KPT 2021, 21; ks. myös OBrien 2020 ja Brugger, Hollinger & Mason 2022). Fanning ja Fullwood-Thomas (2019) puolestaan argumentoivat, että ongelmat johtuvat pääosin keskitettyjen koordinaatiomekanismien puuttumisesta, mikä aiheuttaa tehottomuutta. Koordinaation ongelmat nousevat myös OBrienin katsauksessa keskeiseksi implementoinnin ongelmaksi: kolmoisneksus-toimijat tulisi saattaa yhteen, jotta voidaan saavuttaa ymmärrys siitä mitä kukin tekee tietyllä alueella ja sitä kautta toimia täydentävästi. Humanitaarisen avun puolella humanitaariset maatiimit (ns. Humanitarian Country Teams) edustavat vakiintunutta koordinaatiomekanismia, jotka tuovat yhteen YK:n, kansainvälisten järjestöjen ja esimerkiksi Punaisen ristin/Punaisen

puolikuun liikkeen toimijat. Vaikka laajalla mandaatilla toimivat kansainväliset toimijat, kuten YK:n erityisjärjestöt tai WFP ja Unicef kantavatkin perinteisesti suuren vastuun yhteistyön fasilitoinnista haurailta ja konfliktialueilla, puuttuu kehitysyhteistyön ja rauhan rakentamisen puolella humanitaariseen maatiimiin verrattavissa oleva, moniaisen toimijakentän yhteentuoiva koordinaatiomekanismi, joka sisällyttäisi mukaan myös hallitus- ja valtiotason toimijat.

Kolmoisneksuksen implementoinnista on toistaiseksi saatu hyviä tuloksia etenkin tilanteissa, joissa apua vastaanottavan maan hallitus on ottanut vahvan roolin toimeenpanossa tai toisaalta erittäin epävarmoissa tilanteissa ja haurailta alueilla, joissa perinteiset kehityspoliittiset toimijat ovat jo valmiiksi toimineet yhteistyössä humanitaaristen toimijoiden kanssa, tai niiden kautta (Zamore 2019, 8). Avunantajien välistä tiedonvaihtoa ja rauhanprosesseihin liittyvää dialogia koordinoidaankin monilla alueilla ja se tapahtuu useimmiten YK:n maakoordinaattorin kautta. (Ulkoministeriö 2022)

YK:n ja muiden haurailta ja konfliktialueilla toimintaa rahoittavien donoreiden tehtävää avustustoimintaa rahoittavien toimijoiden linjaukset ovat toistaiseksi voimakkaimmin ohjanneet kolmoisneksukseen liittyvää diskurssia ja sitä kautta myös käytännön toimiin tarttumista. Samalla kolmoisneksuksen kolmella eri sektorilla toimivilla järjestöillä on paineita asemoitua suhteessa lähestymistapaan. Hövelmann (2020a, 5) on aiemmasta kirjallisuudesta tunnistanut järjestöjen piirissä kolme erilaista positiota suhteessa kolmoisneksukseen. Ensimmäinen näistä kritisoi ja pyrkii periaatteellisesti etääntymään kolmoisneksuksesta. Taustalla tässä on lähestymistavan muodostama uhka humanitaarisen toiminnan periaatteille (op.citop cit. Pedersen 2016). Toinen positio kritisoi kolmoisneksus-lähestymistavan tiettyjä elementtejä, kuten sitä, että jonkin laajemman ryhmän (esimerkiksi kansalaisyhteiskunnan toimijoiden) kontribuutiot johonkin kontekstissa esiintyvään tilanteeseen jätetään huomioidatta tai niiden toimintaa tai periaatteita vastaan rikotaan (op. cit. Fanning & Fullwood-Thomas 2019). Kolmas Hövelmannin (2020a) tunnistama positio suhteessa neksus-lähestymistapaan on pragmaattinen: se huomioi ja pyrkii operationalisoimaan kolmoisneksus-suosituksen omaksumalla laajan tulokinnan rauhan komponentista. Tästä esimerkkeinä ovat järjestöt kuten Plan International, Save the Children ja Mercy Corps.

Brugger, Holliger ja Masonin (2022) mukaan menestyksellisen neksus-toteutuksen taustalta on usein hyvät henkilösuhteet ja epämuodolliset kohtaamiset eri sektoreita edustavien toimijoiden välillä. Heidän mukaansa tämän haurailta alueilla tapahtuvan informaalin vuorovaikutuksen merkitystä ei tulisi aliarvioida. Samalla he huomauttavat kuitenkin, että ne harvemmin yksistään johtavat pitkäaikaisiin systeemiin yhteistyökuvioihin. Aikaan ja paikkaan sidottuja

ratkaisuja voi myös olla haastavaa oikeuttaa tiukassa tilivelvollisuuksien maailmassa, jossa pisimmän korren yleensä vetää sääntöjen noudattaminen.

Kolmoisneksus suomalaisittain

Kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan strategia (UM 2009) on ohjannut Suomessa kansallista yhteistyötä eri sektoreita edustavien toimijoiden välillä jo kymmenen vuotta ennen OECD DAC:in kolmoisneksussuosituksen julkaisua. Suomi oli alusta asti aktiivisesti mukana DAC:in kolmoisneksus-suosituksen laadinnassa, ja suosituksen kansallinen toimeenpano lähti liikkeelle heti sen tultua voimaan 2019 (KPT 2021). Euroopan unionin tasolla Suomi on pyrkinyt vaikuttamaan johdonmukaisesti EU:n neuvostossa kehityspolitiikan linjausten muuttamiseen siten, että ne huomioisivat kolmoisneksuksen edistämisen (KPT 2021, 26). EU:n sisällä kolmoisneksusta edistetään muun muassa kehityksen ja turvallisuuden yhdistävillä rahoitusinstrumenteilla (Südhoff, Hövelmann, Steinke 2020, 8). ECDPM keskustelupaperi 301 (Veron & Hauck, 2021) käsittelee tarkemmin EU:n neksuksen toimeenpanoa unionin tasolla, ja antaa suosituksia jäsenmaille neksuksen käytäntöihin. Suomi osallistunee jatkossakin virkamiesedustuksen kautta muun muassa OECD:n ja EU:n elimissä ja työryhmissä kansainväliseen politiikkadiskurssiin ja -vaikuttamiseen, ja vahvistaa sitä kautta suomalaista osaamista ja ymmärrystä kolmoisneksuksesta ja sen toimeenpanosta.

Yhteistyötä kolmoisneksuksen eri osa-alueita edustavien sektoreiden välillä on Suomessa aiemmin koordinoanut Ulkoministeriön sisäinen neksus-verkosto, jonka pääasiallinen tavoite oli vahvistaa yhteistyötä ja varmistaa selkeä kommunikatio hallinnon sisällä (KPT 2021). Eräs UM:n neksusverkoston toiminnan tulos oli sen teettämä ministeriön sisäiseen kehittämistyöhön liittyvä Ruotsin ja Norjan hyviä käytäntöjä kartoittanut tilaus selvitys sekä keskustelun edistäminen neksuksesta UM:n sisällä. Korona-pandemian ja henkilövaihdosten myötä UM:n neksus-verkosto ei viimeisen parin vuoden aikana ole ollut aktiivisesti toiminnassa, vaan huomio neksus-asioissa on ulkoministeriössä keskittynyt syksyllä 2022 julkaistun kolmoisneksus-ohjeen (UM 2022a) laatimiseen. Tämän tekstin kirjoittamisen ajankohtana ei ole tietoa neksus-verkoston toiminnan elvyttämisestä. (UM taustahaastattelu 14.10. 2022)

Kolmoisneksus on mainittu useissa ulkoministeriön kuluneen vuoden aikana julkaisemissa raporteissa: UM:n vastuullisuusraportti (2022, 16) toteaa Suomen toimivan yhä useammin juuri haurailta alueilla, mikä ”korostaa tarvetta kolmoisneksus-lähestymistapaan”.

Kolmoisneksus mainitaan myös hiljattain julkaistussa, Suomen vuosien 2016–2022 humanitaarisesta avusta tehdyssä arvioinnissa. Siinä todetaan Suomen kontribuutioiden tukevan vuorovaikutuskanavia neksuksen eri sektoreiden välillä. Lisäksi arvioinnissa kerrotaan kansalaisyhteiskunnan toimijoiden pyytäneen ulkoministeriöltä ohjeistusta, sekä UM:n henkilökunnan olleen hyvin tietoinen (engl. well-sighted) neksukseen liittyvistä näkökohdista sekä osoittaneen kiinnostusta siihen, että Suomen interventiot tukevat neksus-lähestymistapaa. Viimeisimpänä kolmoisneksus on mainittu marraskuussa 2022 julkaistussa tulosraportissa. Siinä tuodaan esiin KPT:n nostoina lähestymistavan vaatima ajattelu- ja toimintatapojen uudistaminen ja toisaalta Suomen hyvät valmiudet tukea eri työmuotojen yhteensovittamista nykyistä johdonmukaisemmin. KPT arvioi OECD DAC-suosituksen toimeenpanon alkaneen lupaavasti: Suomi on huomionut sen sekä ylivaalikautisessa selonteossa että humanitaarisen avun linjauksessa. KPT korostaa lisäksi kehitysyhteistyön, humanitaarisen avun ja rauhantyyden välisen rahoituksen joustavuuden tärkeyttä ja esittää joustavuudelle selkeitä ehtoja ja tarkkoja ohjeita rahoituksen ohjaisesta kolmoisneksusta tukeviin toimiin. (UM 2022d, 88)

Myös Kriisinhallinnan parlamentaarinen komitea nosti esiin kolmoisneksuksen raportissaan (VN, 2021), jossa se korostaa tarvetta kehitysyhteistyön, humanitaarisen avun ja rauhanprosessien välisen koherenssin ja keskinäisen täydentävyyden vahvistamiselle yhteisen strategisen tilanne- ja riskiarvion pohjalta. Komitea toteaa nykyiselle kriisinhallinnalle olevan ominaista, että yhdellä konfliktialueella voi toimia samanaikaisesti useita kansainvälisiä järjestöjä ja kriisinhallintaoperaatioita, mikä korostaa tarvetta kansainvälisten toimien koordinointiin. Mietintö on toistaiseksi tuorein neksus-lähestymistavan esiin tuonut suomalainen paperi kriisinhallinnan saralta.

Ulkoministeriössä kansallisena kolmoisneksus-asioiden kotipesänä on toistaiseksi pyritty välttämään ajatusta siitä, että neksus-suositus tarkoittaisi välttämättä uusien rakenteiden, tehtävien tai rahoitusmuotojen synnyttämistä. Sen sijaan painotus ajattelussa on siinä, että eri sektoreita edustavien toimijoiden tulisi aktivoitua itse ja yhdessä toistensa kanssa miettimään konkreettisia keinoja lähestymistavan toiminnallistamiseen. UM:n sisällä kantavana ajatuksena on se, että ”vastuu neksuksen implementoinnista on osastoilla”. (UM taustahaastattelu 26.10.2022) Tämä ajatus on kiteytetty myös syksyllä 2022 julkaistuu kolmoisneksus-ohjeeseen: ”Neksus-lähestymistavan jalkauttamisessa on pohjimmiltaan kyse ajattelutavan muutoksesta. Tarkoituksena... (on) vahvistaa ymmärrystä siitä, miten kehitysyhteistyötä, humanitaarista apua ja rauhanrakennusta toteutetaan samalla alueella ja miten ne voivat tukea toistensa päämääriä.” (UM 2022a) Samanaikaisesti ulkoministeriössä tunnustetaan haasteeksi se, että tehokas ohjeen operationalisointi tarvitsisi riittävän korkean tason

johtamista, tahoja valtionhallinnon sisällä, jolla olisi direktion oikeus suhteessa kaikkiin kolmen sektorin toimijoihin kansallisesti. Kysymys ”neksuksen kodista tai omistajasta” ja pohdinta siitä miten Suomi voi toimia niin, että se täyttää OECD:n vaatimukset kolmoisneksuksen toimeenpanossa tulevat todennäköisesti olemaan käsiteltävien aiheiden joukossa tulevissa UM:n sisäisissä keskusteluissa. Tätä tullaan aikanaan arvioimaan osana OECD:n vertaisarvioinnin prosesseja. Nexsus-ohjeen laatiminen nähdään UM:ssä lähestymistavan implementoinnissa hyvänä askeleena oikeaan suuntaan, mutta lisäksi tarvitaan tilaa keskustelulle sekä koulutusta yhteisen ymmärryksen lisäämiseksi suomalaisten toimijoiden kesken ja myös ulkoministeriön eri yksiköiden ja osastojen välillä. (UM taustahaastattelut 25. ja 26.10.2022)

Tuore kolmoisneksus-ohje (UM 2022a) on ensimmäinen konkreettinen pyrkimys vastata suomalaisten toimijoiden keskuudessa olevaan tarpeeseen saada ohjeistusta lähestymistavan toimeenpanoon. Ohje mainitsee haasteeksi uusien, avunantajayhteisöjen ja toimintaympäristöjen moninaisuuden huomioivien käytäntöjen luomisen. Se myös korostaa ohjelmoinnin merkitystä lähestymistavan implementoinnissa, mikä on linjassa YK:n humanitaarisen asioiden koordinaatiotoimisto OCHA:n kolmoisneksus-viitekehyksen kanssa, joka koostuu yhteisanalyseista, yhteissuunnittelusta ja yhteisistä operaatioista (OBrien 2020). Nexsus-ohje kannustaa myös selvittämään eri toimijoiden valmiutta sitoutua pitkän aikavälin yhteistyöhön. Lisäksi suunnitelluille projekteille suositellaan linjautumista kansallisten mekanismien vahvistamisen kanssa sekä niiden toiminnan kytkemistä ihmisoikeussitoumuksiin ja pitkän aikavälin avustustoimiin ja niitä kokoaviin maa ja aluestrategioihin. (UM 2022a) Suomen toiminnasta haurailta ja konfliktialueilla aiemmin tehdyt arvioinnit ovat identifioineet haasteeksi sen, että toiminta ei ole ollut riittävän konfliktisensitiivistä (KPT 2021, 36). Tähän ratkaisuksi on ehdotettu vahvaa johtajuutta, tulosohjausta ja uusien hallintomallien kehittämistä (KPT, 2021, 28). Nexsus-ohje nostaaakin tärkeänä ulottuvuutena konfliktien ehkäisyn priorisoinnin sekä toiminnan konfliktisensitiivisyyden ja *do no harm* -periaatteen (Wallace, 2014) mukaisen toiminnan. (UM 2022a)

Yllä kuvailtu haaste rauhantyon sovittamisesta muihin neksuksen osa-alueisiin on tunnistettu haasteeksi myös Suomessa. Keskustelu tämän tiimoilta on vasta alkutekijöissään. Sille antaa kuitenkin merkittävän sysäyksen UM:n kolmoisneksus-ohjeeseen kirjattu hyvin laaja rauhan elementin määrittely. Nexsus-ohjeessa tuodaan lisäksi esille se, että konfliktitilanteissa ja haurailta alueilla toimiminen edellyttää usein normaalia korkeampaa riskinsietokykyä. Toisaalta hyvin toteutettuna toimijoiden välisellä koordinaatiolla nähdään olevan myös riskejä vähentävä vaikutus. Laadukasta riskienhallintaa voikin pitää yhtenä kolmoisneksus-lähestymistavan kulmakivistä. Yhtä tärkeää on

paikallisen omistajuuden edistäminen sekä eri toimijoiden välisten rajapintojen ja yhteistyömahdollisuuksien huomioiminen osana interventioiden suunnittelua, toteutusta ja arviointia. Tiedonvaihto kolmoisneksuksen eri osa-alueita edustavien toimijoiden välillä sekä paikallisten toimijoiden kapasiteetin vahvistaminen esitetään UM:n ohjeessa lisäksi tärkeänä osana neksus-periaatteen mukaista hankkeiden ja ohjelmien toteutusta. Lisäksi ohjeessa kannustetaan tukemaan kansallisia toimijoita osallistumisessa yhteiseen analyysiin ja eri avustustoimintojen väliseen toimeenpanon koordinointiin. (UM 2022a)

Suomalaiset kansalaisjärjestöt ovat puolestaan myös jo pitkään toimineet neksus-lähestymistavan mukaisesti kehitysyhteistyön sekä humanitaarisen avun yhteensovittamisessa (KPT 2021). Silti neksuksen edistäminen niin hallinnon sisällä, kuin suomalaisessa yhteiskunnassa laajemmin, sekä erityisesti suhteessa turvallisuus- ja puolustuspolitiikan toimijoihin on vielä alkumetreillä. Hiljattain valmistunut kolmoisneksus-ohje on ollut laajasti odotettu käytännön toimijoiden keskuudessa ja sen toivotaan tukevan ja opastavan neksus-suosituksen toimeenpanossa. Ensireaktionä järjestöjen puolella uusi ohjeistus on otettu myönteisesti, mutta osin myös hieman varautuneesti vastaan. Ohje nähdään hyvin laadituksi ja ansiokkaaksi taustoitukseksi aiheelle, mutta samalla se on herännyt kysymyksiä siitä mitä uutta se tuo, vai tuoko mitään. Monet kansalaisjärjestöt ovat jo pitkään toimineet neksuksen kolmen ulottuvuuden rajapinnoilla. Käytännön työkaluksi ohjetta pidetään pitkänä ja myös konkretian osalta se jättää järjestöt käytännön toimijoina pitkälti oman harjintansa varaan. Järjestöjen puolelta odotuksena ministeriön suuntaan onkin seuraavaksi ”jonkinlainen follow-up, jonka avulla voidaan yhdessä hahmottaa miten tästä eteenpäin? Mitä tämän ohjeen olemassaolo muuttaa, mitä uutta se tuo yhteiseen toimintaan, ja mitä vaikutuksia sillä on UM:n sisällä ja toisaalta UM:n toiminnalle suhteessa järjestöihin?” (Taustahaastattelu, järjestöedustaja 25.10.2022)

Mikä on tärkeintä juuri nyt?

Kolmoisneksus on Suomessa verrattain uusi politiikkasuositus, jolla on kunnianhimoinen tavoite sitoa yhteen humanitaarinen apu, kehitysyhteistyö ja rauhanrakennus ja tehostaa niiden toimintoja, vähentää toiminnan riskejä ja kehittää resilienssiä. Neksus-lähestymistavan tavoitteena on muuttaa ylikuormitettua apusysteemiä, sekä päästä yli jäykistä prosesseista ja pyrkiä siilot ylittävään toimintaan. Kolmoisneksus-suosituksen menestyksellinen toimeenpano perustuu yhteiseen tahtotilaan, pitkäjänteiseen kehittämistyöhön sekä prosessin määrätietoista johtamista ja yhteistyötä tukeviin linjauksiin. Kehittämistyön

olennainen osa on myös tiedon kokoaminen yhteisistä kokemuksista ja opeista, toimeenpanon edistysaskeleista sekä mahdollisista ongelmista. Neksuksen toteutumista ja oppeja suomalaisten toimijoiden keskuudessa olisikin hyödyllistä seurata systemaattisesti. Yksi mahdollisuus on sovittaa neksus-seuranta yhteen olemassa oleviin maa- ja hankekohtaisiin seurantaprosesseihin. Myös kohdentua ja neksukseen fokusoivaa *lessons learned* -tyyppistä oppien kokoamista tulisi harkita. Suomelle on tärkeää lisäksi seurata kolmoisneksus-suosituksen toteutumista ja kehittymistä myös kansainvälisillä foorumeilla, erityisesti YK:n, OECD:n ja EU:n piirissä. Monenkeskisten järjestöjen kokoamista tiedoista ja neksus-käytännöistä on hyvä ottaa aktiivisesti oppeja mukaan Suomen toimintaan.

OECD:n jäsenmailla on kolmoisneksus-suosituksen myötä velvoite huolehtia siitä, että toimintoja koordinoidaan ja tietoa niistä välitetään eri toimijoiden kesken. Suomessa pääasiallinen vastuu on tässä Ulkoministeriöllä. Ulkoministeriö on jo nykyisellään vahva toimija neksus-lähestymistavan edistäjänä ja sillä on edelleen suuri vastuu tietoisuuden lisäämisessä, muutoksen luomisessa ja lähestymistavan vahvassa kansallisessa käytännön toimeenpanossa. Ulkoministeriön ohella myös sisä- ja puolustusministeriön hallinnonaloilla olisi tärkeää ottaa vahvemmin haltuun kolmoisneksuksen sisältöjä ja muodostaa käsitys siitä mitä lähestymistapa tarkoittaa niiden hallinnonaloille ja millä tavoin se ottaa jalansijaa kokonaisvaltaisuuden diskurssilta.

Yllä kuvailtuja ja monia muita keinoja neksuksen operationalisoimiseksi on esitelty UM:n tuoreessa kolmoisneksus-ohjeessa. Edelleen tarvitaan kuitenkin ajattelu- ja toimintamallien muutosta niin rahoittaja- kuin kohdemaissa, ja erityisesti rauhantyö osana neksusta kaipaa tarkempaa määrittelyä ja yhteisen ymmärryksen lisäämistä sen erityisestä roolista osana neksusta. Keskustelu on Suomessa vasta alkutekijöissään ja kaipaa tuekseen tietoisuuden lisäämistä, koulutusta, vuoropuhelua ja tutkimusta.

Viitteet

- Agensky, Jonathan C. (2019) 'Religion, Governance, and the "Peace-Humanitarian-Development Nexus" in South Sudan'. In *United Nations Peace Operations in a Changing Global Order*, edited by Cedric de Coning and Mateja Peter, 277–95. Cham: Palgrave Macmillan.181
- Brugger, Fritz; Hollinger, Joane; Mason, Simon J.A. *Triple Nexus in Fragile Contexts: Next Steps*. ETH Zurich. CSS Policy Perspectives 10 (9). <PP10-9_2022-EN.pdf (ethz.ch)>
- Caparini, Marina & Reagan, Andreas (2019) "Connecting the dots on the triple nexus" <https://www.chaberlin.org/wp-content/uploads/dlm_uploads/2021/06/2020-11-12-chavocado-update-21-for-web.pdf>

- CDA Collaborative, Conflict-Sensitivity and Do No Harm, <<https://www.cdacollaborative.org/what-we-do/conflict-sensitivity/>>
- DAC Recommendation in the Humanitarian-Development-Peace Nexus” (2022) OECD/LEGAL/5019
- Dalrymple, Sarah (2019) Donors at the triple nexus: lessons from the United Kingdom. < <https://devinit.org/resources/donors-triple-nexus-lessons-united-kingdom/>>
- Doty, Anisa (2016) Bringing Peace to Life? A Narrative Analysis of Finnish Development Intervention in Conflict-Affected Nepal. Tampere University Press.< <https://trepo.tuni.fi/handle/10024/99741>>
- Elomaa, Annu (2021) Understanding Triple Nexus Approach within Finnish NGOs < <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1571818/FULLTEXT02>>
- Euroopan komissio: EU:n apu hauraissa ja konfliktista kärsivissä maissa. < https://ec.europa.eu/info/aid-development-cooperation-fundamental-rights/human-rights-non-eu-countries/ensuring-aid-effectiveness/eu-aid-fragile-and-conflict-affected-countries_fi>
- European Parliament Policy Department (2020) Linking relief, rehabilitation and development: Towards more effective aid [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/briefing_note/join/2012/491435/EXPO-DEVE_SP\(2012\)491435_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/briefing_note/join/2012/491435/EXPO-DEVE_SP(2012)491435_EN.pdf)>
- Grävingsholt. Jörn & Raddatz, Rosalind (2015) The Securitization of Foreign Aid: Trends, Explanations, and Prospects. DOI:10.1007/978-1-137-56882-3_11
- Human Rights Based Approach in Finland’s Development Cooperation – Guidance Note 2015: <https://um.fi/documents/35732/48132/human_rights_based_approach_in_finlands_development_cooperation_-_guidance_note_2015_pdf_32_pages_118_mb.pdf/cf2c5d8d-358d-717b-991b-0a4c5a7af2a2?t=1560452724451>
- Hövelmann, Sonja (2020a) “Humanitarian Topics Explained: Triple Nexus to Go” Centre for Humanitarian Action, Berlin March 2020
- Hövelmann, Sonja (2020b) “Ways Forward on the Triple Nexus: Stop or Go?” Centre for Humanitarian Action, Berlin 09.12.2020
- KPT (2021) “Yhdessä enemmän kuin osiensa summa” <https://www.kehityspoliittinentoimikunta.fi/wp-content/uploads/sites/27/2021/03/KPT_yhdessaenemman_032021_web_final-1.pdf>
- Laws, Ed (2022) Innovations in Donor Bureaucracies and the Implications for Peacebuilding Financing, ODI & NYU Center on International Cooperation.
- Mason, Therese Bjorn, and Manisha Thomas. (2020) ‘Stepping Into the Nexus: INGO Pre-Positioning and Roles in the Humanitarian Development-Peace Nexus in Sudan’. Sudan INGO Forum. < https://www.chaberlin.org/wp-content/uploads/dlm_uploads/2021/06/2020-11-12-chavocado-update-21-for-web.pdf>
- Medinilla, Alfonso, Lidet Tadese Shiferaw, and Pauline Veron. (2019) ‘Think Local. Governance, Humanitarian Aid Development Peacebuilding Somalia’. Discussion Paper No. 246. ECDPM. <<https://ecdpm.org/wp-content/uploads/DP246-march-2019-think-local-Governance-humanitarian-aid-development-peacebuilding-Somalia-ECDPM.pdf>>
- Nguya, Gloria & Siddiqui, Nadia (2020) The Triple Nexus (H-D-P) and Implications for Durable Solutions to Internal Displacement
- Nurminen, Johanna (2020) Mitigating the Space Between: Triple nexus and new emerging aid paradigm < <http://urn.fi/URN:NBN:fi:hulib-202012285518>>
- OBrien, Michael (2020) The challenges for the triple nexus approach to humanitarian assistance: A case study analysis < <https://researchforevidence.fhi360.org/challenges-for-the-triple-nexus-approach-to-humanitarian-assistance-case-study-analysis>>

- OECD (2022) The Humanitarian-Development-Peace Nexus Interim Progress Review. < https://www.oecd-ilibrary.org/development/the-humanitarian-development-peace-nexus-interim-progress-review_927708a6-en>
- OECD (2022b) States of Fragility 2022. <<https://www.oecd-ilibrary.org/sites/c7fedf5e-en/index.html?itemId=/content/publication/c7fedf5e-en>>
- OECD (2019) DAC Recommendation on the OECD Legal Instruments Humanitarian-Development-Peace Nexus. <<https://legalinstruments.oecd.org/public/doc/643/643.en.pdf>>
- OECD (2007) Principles for Good National Engagement in Fragile States & Situations <<https://www.oecd.org/dac/conflict-fragility-resilience/docs/38368714.pdf>>
- SIDA (2020) Humanitarian-Development-Peace Nexus: Guidance Note for Sida
- Stockholm International Peace Research Institute, SIPRI (2019): Connecting the dots on the Triple Nexus. Kuvan suomennos on KPT:n raportista (2021): Yhdessä enemmän kuin osiensa summa.
- Swithern, Sophie (2019) Donors at the triple nexus: Lessons from Sweden. < <https://devinit.org/resources/donors-triple-nexus-lessons-sweden/>>
- Südhoff, R., Hövelmann, A., Steinke, A., 2020. *The triple nexus in practice: challenges and options for multi- mandated organisations*. [pdf] CHA. <<https://www.chaberlin.org/wp-content/uploads/2020/10/2020-11-1-triple-nexus-in-practice-suedhoff-hoevelmann-steinke-en-online.pdf>>
- The New Humanitarian (2020) “Searching for the nexus: Give peace a chance”. < <https://www.thenewhumanitarian.org/analysis/2020/05/13/triple-nexus-peace-development-security-humanitarian-policy>>
- Tronc, Emmanuel, Rob Grace, and Anaide Nahikian (2019) ‘Realities and Myths of the “Triple Nexus”: Local Perspectives on Peacebuilding, Development, and Humanitarian Action in Mali’ < https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3404351>
- Ulkoministeriö (2009) Kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan strategia.
- Ulkoministeriö (2022a) ”Ohje; Kolmoisneksus ja yhteistyö hauraiden valtioiden ja alueiden kanssa”
- Ulkoministeriö (2022b) ”Ulkoministeriön vastuullisuusraportti 2022” https://um.fi/documents/35732/0/UM_Vastuullisuusraportti_2022_FI.pdf/080368a4-3913-3f54-fa16-fac87d0d3509?t=1651147088121
- Ulkoministeriö (2022c) Catalysing Change: Evaluation of Finland’s Humanitarian Assistance 2016-2022. https://um.fi/documents/384998/0/Evaluation_of_Finlands_Humanitarian_Assistance_Volume+1.pdf/a0612940-9d06-6f9c-1687-b8cb289ecce4?t=1662723839325
- Ulkoministeriö (2022d) Kehityspolitiikan tulokset 2022. <https://um.fi/documents/78278153/0/Kehityspolitiikan_tulosraportti_2022.pdf>
- Ulkoasiainministeriö (2009). Suomen kokonaisvaltainen kriisinhallintastrategia. 13.11.2009.
- Valtioneuvosto (2021) Vaikuttavaa kriisinhallinta: Kriisinhallinnan parlamentaarisen komitean suosituksia Suomen kriisinhallinnan kehittämiseksi <<https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162943>>183
- Veron, Pauline & Hauck, Volker (2021) “Connecting the pieces of the puzzle: The EU’s Humanitarian-Development-Peace Nexus” <https://ecdpm.org/wp-content/uploads/Connecting-Pieces-Puzzle-EU-Implementation-Humanitarian-Development-Peace-Nexus-ECDPM-Discussion-Paper-301-2021.pdf>
- VNTEAS Suomen Afganistan-operaatioiden vaikuttavuus ja systeemisen arviointimallin kehittäminen | Tieto käyttöön (tietokayttoon.fi) <https://tietokayttoon.fi/-/suomen-afganistan-operaatioiden-vaikuttavuus-ja-systeemisen-arviointimallin-kehittaminen>

- Wallace, Marshall (2014) "From Principle to Practice: A User's Guide to Do No Harm"
- Zamore, Leah (2019) *The Triple Nexus in Practice: Toward a New Way of Working in Protracted and Repeated Crises*. <<https://cic.nyu.edu/sites/default/files/triple-nexus-in-practice-nwow-full-december-2019-web.pdf>>
- Zamore, Leah. (2019) 'The Triple Nexus in Practice: Toward a New Way of Working in Protracted and Repeated Crises'. New York: Center on International Cooperation. <<https://cic.nyu.edu/publications/the-triple-nexus-in-practice>>
https://doi.org/10.1007/978-3-319-99106-1_14

Hermokeskuksien täsmätuhoamista vai siviilien pommitusta? – Mecozzilainen tarkastelu ilmasodankäynnistä toisessa Libanonin sodassa 2006

Jussi-Pekka Niemelä

Johdanto

Tämän katsauksen tarkoituksena on tarkastella analyytisesti Mecozzin ilma-sotateorian ilmentymistä eräässä sotataidollisessa tositapahtumiin perustuvasa tapauksessa. Tarkasteluun on valittu Israelin toteuttamat sotatoimet toisessa Libanonin sodassa. Katsaus on laadittu osana yleisesikuntaupseerikurssin Strategisen toimintaympäristön osaamiskokonaisuutta. Ilmiölähtöinen tarkastelu on rajattu koskemaan kysymystä aseettomien siviilien pommituksesta operaatiotaidollisesta näkökulmasta.

Sodissa siviiliväestöön on kohdistettu tulenkäyttöä, jonka tarkoituksena on vastustajan moraalin murtaminen. Siviilitappiot olivat ensimmäisessä maailmansodassa 5%, toisessa maailmansodassa 48 % ja Korean ja Indokiinan sodissa jo yli 80%.¹. Kuitenkin jo 1936 Espanjan sisällisota ja Etiopian sota 1935–1939 osoittivat, ettei siviilien pommittaminen murra vastustajan moraalialia, vaan saattaa jopa vahvistaa sitä. Toisen maailmansodan Lontoon eikä Saksan mattopommitukset, tai Vietnamin sodankaan pommitukset, eivät murtaneet kotirintaman moraalialia, vaan pitkittivät sotaa ja kohottivat asetuotantoa jopa neljätoistakertaiseksi².

Analyysin tarkoituksena on vastata kysymykseen: *Miten Israelin asevoimat käytti ilmakomponenttiaan asutuskeskuksen ja tärkeiden siviilikohteiden suhteen?* Tarkastelu keskittyy toiseen Libanonin sotaan vuonna 2006 ja tarkastelun pohjana käytetään melko tuntemattomaksi jääneen italialaisen ilmasotateoreettikon kehittämää teoriaa. Tarkastelussa on Israelin ilmavoimat.

Analyysin jälkeen esitetään suppeita arvioita, kuinka sotateoreettinen ajattelu voisi kohdata ilmasodankäynnin käytännön todellisessa taistelussa. Lopuksi arvioidaan käytetyn analyysimenetelmän rajoitteita ja pohditaan *douhetismin* maailmanmaineen juurisyitä. Tässä esseessä ilmasodankäynnin operaatiotaidollista teoreettista mallia tai taisteluoppia kutsutaan yleiskäsitteellä *teoria*. Tarkastelun lähteenä on Mecozzin julkaisuja koskevat englanninkieliset artikkelit.

Mecozzin ilmasodan teoria

Kenraali, ensimmäisen maailmansodan hävittäjä-ässä Amadeo Mecozzi (1892–1971) oli italialainen ilmasotateoreetikko, joka on jäänyt usein kuuluisan kollegansa Douhet'n (1869–1930) varjoon³. Hän kritisoi Douhet'n ajatusta siviilien pommittamisesta, strategisten pitkän matkan pommittajien ylikorostuneesta roolista ja ilmavoimakeskeisyydestä, jonka mukaan seuraava sota voitettaisiin yksinomaan ilmasodankäynnissä⁴. Mecozzi perusteli näkökulmaansa kolmella syyllä; maantieteellä, taloudellisuudella ja vaikuttavuudella. Mikäli Italia pommittaisi vastustajan asutuskeskuksia, vastustajan mahdollinen vastaisku jättäisi kaikki Italian pohjoiset kaupungit haavoittuvaan asemaan. Toisekseen, resurssitietoinen Mecozzi ei uskonut, että Italian talous kykenisi rahoittamaan Douhet'n massiiviset mattopommitusilmavoimat. Kolmanneksi, Mecozzi uskoi, ettei aseistamattomien siviilien pommitukset ole tehokas keino vastustajan moraalin murtamiseen, vaan kritisoi Douhet'in epäinhimillisiä ajatuksia: "In almost every page of his work aerial terrorism is recommended, urged, praised and exalted"⁵.

Pajusen mukaan Douhetin ilmasotateoria oli kaksivaiheinen: ensin hankittaisiin ilmaherruus, jonka jälkeen strategisilla pommituksilla syvyydessä murrettaisiin vastustajan yhteiskunnan ja johdon tahto. Douhet ihanoi sellaista taistelulentokonetta, joka kykenisi sekä ilmaherruuden hankkimiseen että pommituksiin. Hänen mukaansa Italian ilmavoimat kykenisivät tuhoamaan jopa 50 asutuskeskusta päivässä⁶. Siinä missä ilmaherruutta ja ilmavoimien dominanssia korostanut Douhet oli määritellyt massamaisten strategisten pommitusilmavoimien avainkohteeksi vastustajan tukikohdissa vielä olevat lentokoneet, teollisuus- ja asutuskeskukset, kaupan keskukset, liikenteen solmukohdat ja siviiliväestön⁷, oli Mecozzin näkökulma kokonaisvaltaisempi.

Mecozzi korosti, ettei ilmaherruutta tule pyrkiä saavuttamaan pysyvästi, vaan vastustajan ilmaylivoima on pyrittävä kiistämään⁸. Hän myös painotti, ettei ilmasotaa voi erottaa omaksi erilliseksi saarekkeekseen, vaan se on alisteinen yleiselle sodan päämäärälle. Ratkaisevia tuloksia voidaan saavuttaa vain, jos asevoimien taisteluvoimaksi lasketaan kaikkien joukkojen yhteenlaskettu taisteluvoima.⁹ Ilmavoimien tulenkäytön kohteeksi tulisi priorisoida **sotilaalliset tärkeät kohteet** ja **hermokeskukset**, joihin vaikutettaisiin matalalla lentävillä rynnäköpommittajia ja -hävittäjäryhmillä. Päämäärän saavuttaminen edellytti kevyitä, nopeita ja liikehtimiskykyisiä lentokoneita, jotka kykenisivät lähitulitukitehtäviin.¹⁰

Mecozzin kolmijakoinen ilmasodan teoria rakentui kolmesta joukosta: 1) maavoimia tukevat lentojoukot, 2) merivoimien toimintaa tukevat lentojoukot ja 3) sotilaallisesti tärkeitä kohteita vastaan suunnatut strategiset

pommitusilmavoimat. ”Mecozzin ilmasotateoria oli hyvin lähellä sitä mallia, jonka varaan Saksa rakensi ilmavoimiansa vuodesta 1936 alkaen”.¹¹ Entä tukeutuiko Israel douhetismiin ja mecozzismiin toisessa Libanonin sodassa vuonna 2006?

Analyysi

Tapauksen kuvailu

Vuonna 2006 Hezbollah aloitti ”Heinäkuun sodan” (toisen Libanonin sodan) raketti- ja panssarintorjuntaohjusiskulla Israelin pohjoisrajalla. Sota kesti 12.7. alkaen 33 päivää, siinä menehtyi noin 2500 ihmistä ja sen aikana Israel käytti maa-, meri- ja ilmavoimiensa suorituskykyä. Sodan päätyttyä YK perusti alueelle tulitauon (UNSC Resolution 1701), jonka alaiseen rauhanturvaamiseen myös suomalaiset rauhanturvaajat ovat osallistuneet ja osallistuvat edelleen. Molemmat osapuolet julistautuivat sodan voittajiksi.

Israelin Ilmavoimat Ja Tulenkäytön Kohteet

Israelin ilmavoimien kokoonpano oli sodan alkaessa 381 lentokonetta ja sen pääasiallisena lentokonekalustona oli noin 200 F-16 hävittäjää. Sillä oli käytössään myös Black Hawk ja AH-64 Apache -helikopterit ja kolme erilaista lennokkityyppiä. Israel suoritti 10.000 taistelutehtävää noin 7.000 kohteeseen ja sen lisäksi noin 5.000 tukitehtävää. Libanonilaisilla joukoilla oli puolestaan käytössään kiinalaista ilmatorjunta-aseistusta, jonka vuoksi Israel menetti yhden kuljetushelikopterin ja yhden lentokoneen. Lisäksi se menetti 3–4 helikopteria onnettomuuksissa.

Israelin ilmavoimat vastasivat Hezbollahin raketti-iskuun välittömästi, ennen kuin Israelin poliittinen johto ehti kokoontua. Ensimmäisen päivän aikana ilmavoimat toteuttivat yli 100 hyökkäystehtävää, joista pääosan kohteena olivat Hezbollahin alueellinen päämaja Yarissa ja Hezbollahin päämaja Beirutissa. Ensikohteina olivat Litani-joen viisi siltaa, joiden tuhoaminen vaikeutti täydennysjoukkojen saapumista Etelä-Libanoniin. Kohteina oli myös Beirutin lentokenttä ja Al Manar -mediakeskus. Toisena päivänä toteutettiin Operaatio Density, jonka kohteena oli Hezbollahin rakettien laukaisualustat ja asevarikot. Sodan jatkuessa ilmavoimat tuhosivat 73-350 siltaa ja 31 muuta kohdetta, 640 kilometriä tietä, 25 polttoainesemaa, (jäte)veden puhdistamoita,

900 kaupallista rakennusta, 350 koulua, kaksi sairaalaa, 15.000 asuntoa ja vaurioitti 130.000 rakennusta.

Eräiden arvioiden mukaan Israel tuhosi Libanonin siviili-infrastruktuuria 2,5–3 miljardin arvosta ja sotilaskohteita 16 miljoonan arvosta. Israel käytti myös tytärpommeja, joista yli miljoona jäi maastoon räjähtämättömäksi ampu-matarvikkeeksi, mistä kansalaisjärjestöt kritisoivat voimakkaasti Israelia.

Ilmakomponentin käyttöperiaatteet, vaikuttavuus ja siviiliuhrit

Israelin ilmaiskuja on kritisoitu tehottomiksi, sillä vaikka se pommitti 23 tonnilla räjähteitä Hezbollahin päämajaa, yksikään Hezbollahin johtajista ei kaatunut iskussa. Israel väittää kuitenkin tuhonneensa muissa iskuissa noin 40 keskeiseksi katsomaansa johtajaa. Al Manar-mediakeskus saatiin lamautet-tua vain minuuteiksi koko sodan aikana huolimatta yhteensä 15 pommituk-sesta. Israel ilmoitti tuhonneensa ensimmäisen päivän aikana 59–126 pysyvää rakettien laukaisualustaa. Arvioiden mukaan epäonnistuneen tiedustelun ja maalittamisen vuoksi suurin osa rakettien laukaisupaikoista oli ehditty eva-kuoida. Libanonin asejoukot valmistautuivat siviilirakennuksien suojassa to-teuttamaan raketti-iskuja, kävivät laukaisemassa raketit laukaisualustalla ja tämän jälkeen palasivat takaisin rakennusten suojaan. Arvioiden mukaan vain noin 1–2 % Hezbollahin raketeista kyettiin tuhoamaan huolimatta massiivisista ilmaiskuista.

Israelin asevoimien omien tutkimusten mukaan Israelin on väitetty yliarvioi-neen omat ilmavoimien kykynsä eikä niitä oltu integroitu tarkoituksenmu-kaisesti joint -operaatioon. Lähitulituen (CAS) osumatarkkuus oli 10 metrin luokkaa. Lennokit nopeuttivat maalittamisprosessia, sillä niiden avulla kyettiin käyttämään tulta 90 prosenttiin havaituista rakettilaukauksista.¹²

Yhteensä sodassa kuoli 1109 libanonilaista, joista 250 on arvioitu olleen Hezbollahin taistelijaa ja 680 siviiliä. Räjähtämättömät tytärpommit aiheu-tivat noin 200 henkilön kuoleman sodan jälkeen. Israelin oman ilmoituksen mukaan he tappoivat yli 600 taistelijaa. Beirutin lentokentän ilmaiskussa kuoli 44 siviiliä. Israelin 30.7.2006 tekemän Qanan ilmaiskussa kuolleiden 28 siviilin vuoksi se pidättäytyi 48 tunnin ajan kaikista ilmaiskuista. Israel kertoi pommit-taneensa rakennusta, koska sen tietojen mukaan sieltä oli laukaistu raketteja aiemmin Israeliin.

Johtopäätökset ja pohdintaa

Tämän katsauksen tulokset voidaan jakaa käytännölliseen ja sotatieteelliseen näkökulmasta teoreettiseen ulottuvuuteen. Laadittu analyysi osoittaa, että käytettyjen julkisten lähteiden nojalla Israelin voidaan katsoa toteuttaneen Mecozzilaista ajattelua käytännön sotatoimissa. Sotatieteellisyden näkökulmasta esitetään kolme keskeisestä jatkotutkimusaihetta.

Mecozzin ajatukset, joiden mukaan täytyisi ensisijaisesti kohdistaa rajalliset ilmavoimien resurssit sotilaallisiin hermokeskuksiin, käyttää ilmakomponenttia maavoimien tukena ja välttää tarkoituksella siviiliuhreja, näyttävät olleen läsnä myös Israelin ilmaoperaation johdossa. Ilmavoimien tulenkäyttö näyttää kohdistuneen ensisijassa kriittiseen sotilaalliseen ja valtiolliseen infrastruktuuriin. Tulenkäytön kohteena ei ole mainittu yhtäkään moskeijaa tai kirkkoa, mutta tulta on käytetty kuitenkin kahteen sairaalaan. Kriittisten arvioiden mukaan ilmavoimat ovat toimineet erillisenä komponenttina jopa irrallaan yhteisestä sodan päämäärästä, mutta toisaalta ilmavoimat on vaikuttanut alueelle, jonne muilla asejärjestelmillä ei ole kyetty vaikuttamaan. Tiedustelulentokoneiden sijaan maalittamis- ja ilmatulenjohtokyky on tukeutunut miehittämättömiin lennokeihin, mikä on sopusoinnussa Mecozzin ajattelun kanssa.

Varovaisesti arvioiden noin kymmentä pommitettua kohdetta kohden menehtyi yksi siviili, minkä voi katsoa olevan mecozzilaista ajattelua. Siviiliuhrien välttäminen on mahdottomuus sodassa, eikä sellaista Mecozzikaan esittänyt. Sen sijaan Mecozzi tuskin olisi sallinut tytärpommien käyttöä laajamittaisesti. Lisäksi Qanan tapaukseen liittyen, tulenkäytöstä pidättäytyminen määräajaksi olisi ollut mecozzilaisen ajattelun mukaista. Mecozzin kokonaisvaltaisen ajattelun näkökulmasta hän olisi suhtautunut maltillisesti oman tulenkäytön tuho-vaikutusten arvioon, sillä hän korosti näkökulmaa inhimillisistä virheistä ja sodan kitkasta.

Toinen Libanonin sota oli lyhyt ja rajoitettu. Siinä olisi ollut täydet mahdollisuudet douhetismin täysimääräiseen toteuttamiseen, mutta Israel valitsi toisin. Toisaalta tytärpommien massamainen käyttö kertoo siitä, ettei Israelin ilmasodan doktriini ole ollut täysin yhtenäinen koko sodan ajan. Israelin ilmasodan voi katsoa olleen enemmän mecozzilaista kuin douhetistista. Goredsman toteaa, että douhetismin kannattajat ovat edelleen toistuvasti liioitelleet jyrkästi ilma-aseen kykyä pelotella johtajia tai poliitikkoja ja toimivuutta poliittisen sodankäynnin aseena¹³.

Miksi näyttää siis siltä, että sodan tuloksellisen päämäärän kannalta tarkoituksenmukaisempi mecozzilainen ajattelu on jäänyt douhetismin varjoon? Ensiksi, Italian poliittinen johtaja, Mussolini arvosti ja tuki Douhe'tin ajattelua siitä, että vihollisen moraalit voitaisiin murtaa ja vastustajan olisi mahdotonta

toteuttaa Lontoon ilmapuolustusta¹⁴. Douhet sai tukea myös sotateoreetikko-kollegoiltaan, häntä jopa nimitettiin Italian epäviralliseksi ilmasodan profetaaksi. Toiseksi, Mecozzini julkaisi pääosan ajatuksistaan ilmasodankäyntiä käsittelevässä lehdessä, joten hänen ajatuksensa saivat vähemmän julkisuutta kuin Douhet'n ajatukset. Mecozzi julkaisi ensimmäisen kokoelmateoksen vasta vuonna 1965.¹⁵ Hänen käytännölliset kirjoituksensa olivat vähemmän poleemisia¹⁶, eikä hänestä ole toistaiseksi kirjoitettu elämäkertaa¹⁷. Kolmanneksi, saman virheen toistuminen Saksan pommituksissa ja Vietnamin sodan operaatioissa on 1) perustunut douhetistisiin oletuksiin, 2) niissä on toteutettu helppoja vastauksia etsivien poliitikkojen johtamana, 3) kritiikittömien seniori-upseerin haluttomuudesta kyseenalaistaa annettuja käskyjä ja 4) huolettomasta välinpitämättömyydestä ihmisuhrauksia kohtaan¹⁸.

Katsauksen pohjalta syntyi kolme jatkotutkimuksellista teemaa, joiden ympärille olisi mahdollista laatia syvällisempiä analyysejä Mecozzin vaikutuksista moderniin ilmasotataitoon. Ensiksi, sotatiedeyhteistön tulisi lisätä ymmärrystään Naton dynaamisen maalittamisen (vrt. vaikuttamisen) ja Mecozzin teorian yhtymäkohdista, jotta voidaan ymmärtää syvällisemmin vaikutusperusteisuuden, maalittamisen ja tulenkäytön periaatteellisia eroja ilmasodan kontekstissa. Toiseksi, uuden tiedon tuottamisen näkökulmasta olisi tiedeyhteisön hyödynnettävä entistä ennakkoluulottomammin tieteelliset ominaispiirteet omaavia katsauksia ”uuden” tiedon hankinnassa sekä kielen kääntämiseen tarkoitettujen työkalujen hyödyntämistä uuden tiedon hankinnassa ja suomen kielelle kääntämisessä. On itseisarvo itsessään, että tulevaisuuden suorituskykyjä rakennettaessa tutkimushorisonttia laajennetaan, jotta kansallista turvallisuutta kyetään palvelemaan mahdollisimman tehokkaasti. Kolmanneksi, itseään korjaavan tieteen näkökulmasta olisi tärkeää selvittää kuuluisuutta saavuttaneiden sotateorioiden syntyä aikalaiskontekstissaan. Missä ovat maa-, meri-, informaatio- ja kyber-ulottuvuuksien unohdetut ”mecozzit”?

Viitteet

- 1 Rosén, G & Parkkari, J. (2004). Sodan lait – käsikirja. Edita Prima Oy. (s. 47) Kirjoittajat viittaavat teokseen Rosenblad, E. (1977, 55). International Humanitarian Law of Armed Conflict. Some Aspects of the Principle of Distinction and Related Problems. Stockholm.
- 2 Bregman, R. (2019). *Hyvän historia – Ihmiskunta uudessa valossa*. Suomentanut Mari Janatuinen. Otava: Atena Kustannus Oy. (s. 10–15)
- 3 Kirjoittajan kommentti mukaillen Mecozzista kirjoitettua wikipedia-artikkelia [https://en.wikipedia.org/wiki/Amedeo_Mecozzi]: Mecozzi astui palvelukseen Italian maavoimien pioneerijoukkoihin 1914. Hänet valittiin Italian ilmavoimien lentäjäkoulutettavaksi vuonna 1915. Hän kirjoitti ensimmäiset artikkelinsa parikymppisenä vuonna 1927 esittäen ajatuksen ilmavoimista itsenäisenä ja riippumattomana aselajina, kritisoiden

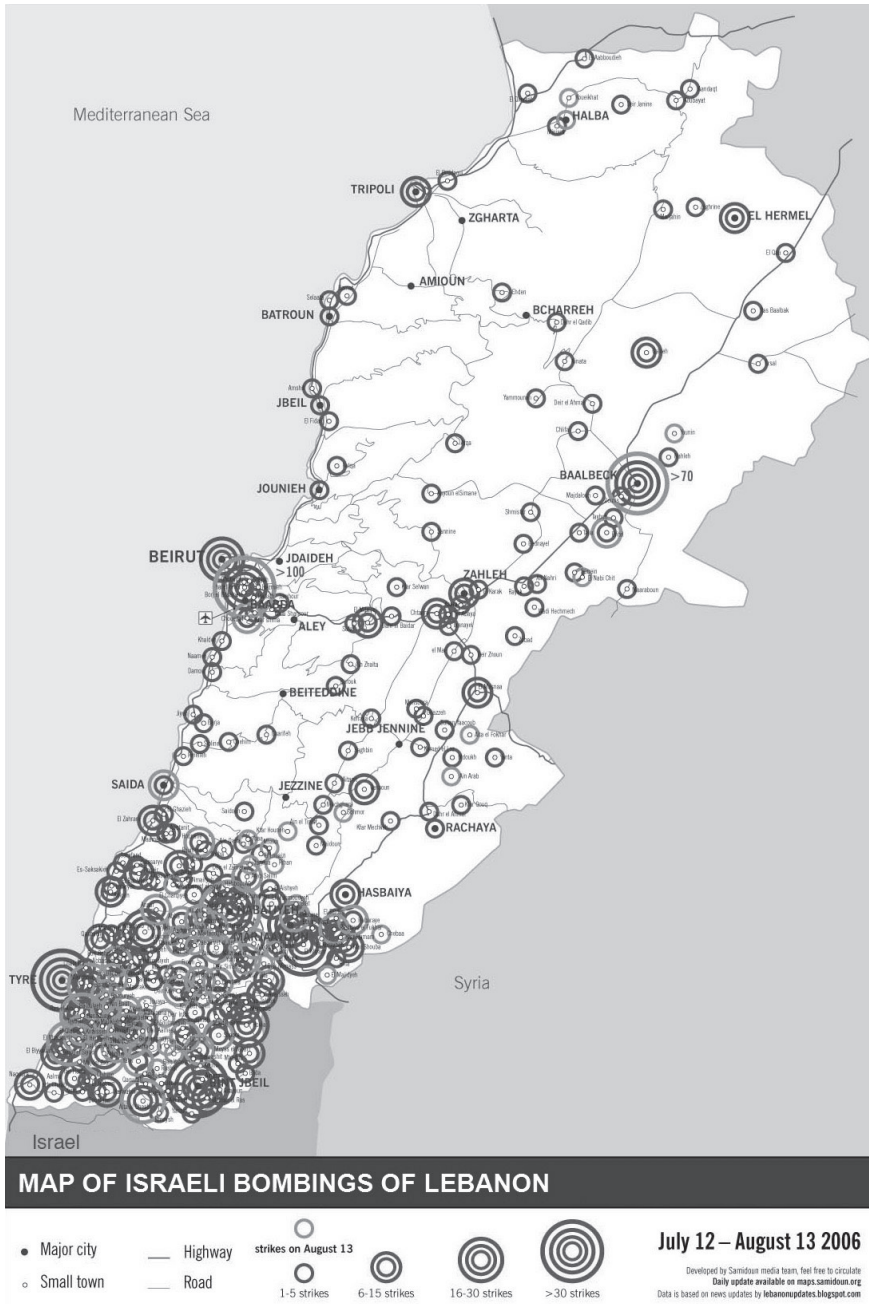
samalla voimakkaasti Douhetin ajatuksia pitkän matkan pommikoneiden käyttämisestä, siviilien pommittamisesta sekä ilmavoimien ylivertauudesta muihin puolustushaaroihin verrattuna. Hän osallistui ensimmäisen maailmansodan ilmataisteluihin, tuli alasammutuksi ainakin kerran ja oli yksi menestyksekkäimpiä lentäjiä käyttämällään konetyypillä (kuusi ilmataisteluvoittoa). Hän ei epäröinyt lentää koneella syvyyteen vastustajan ilmavoimien vaikutuspiirissä. Hän jäi sodan jälkeen palvelemaan asevoimiin pysyvästi ja nimettiin 7:n lentoykköryhmän johtajaksi ja pääsi lentämään tuon ajan uusimpia saksalaisia lentokoneita. Hänet ylennettiin prikaatinkenraaliksi huhtikuussa 1937, seitsemän vuotta Douhet'n kuoleman jälkeen. Toisen maailmansodan päätyttyä hän jäi eläkkeelle vuonna 1945 kenraalina. Mecozzi kehitti oman teorian sotilaallisten lentoykköjen käytöstä, ”Attack Air Force” tai ”Assault Aviation”. Teoria painotti enemmän sotilaskohteisiin hyökkäämistä siviilien ja siviiliteollisuuden sijaan, mikä teki hänestä Douhetin vastustajan. Hän ei ollut kuuroutumisensa vuoksi enää toisen maailman sodan aikana kelvollinen lentopalveluun. Hän toimitti ilmasotaa käsittelevää aikakauslehteä. Vuodet 1953–1965 hän vetäytyi vapaaehtoisesti eristyksen mahdollisesti kuuroutumisensa vuoksi. Hän julkaisi kolme teosta, pääteos *Guerra agli inermi e aviazione d'assalto* (1965), *Aquila Rossa – Direttiva* (1969) ja *Le sorti progressive dell'Aeronautica Militare* (1970).

- 4 Spanga, R.; Tripodi, P. G. & Johnson W. R. (2011) *Douhet's Antagonist: Amedeo Mecozzi's Alternative Vision of Air Power* -artikkeli julkaisussa *Air Power History*, Vol 58. No 2. (s. 6).
- 5 Spanga et al. (2011). (s. 12).
- 6 Pajunen, J. (2017) *Ilmatähystyspalveluksesta alueelliseen ilmavalvontaan – Suomen ilmavalvonnan kehittäminen 1930–42*. Akateeminen väitöskirja. Maanpuolustuskorkeakoulu. Julkaisusarja 1: Tutkimuksia nro 9. (s. 36). <https://urn.fi/URN:ISBN:978-951-25-2837-0> [Viitattu 22.9.2022]
- 7 Pajunen. (2017). (s. 35–36).
- 8 Spanga et al. (2011). (s. 10).
- 9 Spanga et al. (2011). (s. 8).
- 10 Poilbout, A. & Boyer, F. (tunteamaton ajankohta) *Assault aviation: model of an independent, but integrated air force at the joint maneuver* -posterit Italian Ilmavoimien esikunnan historiikkikokoelmassa. Julkaistu italiaksi. [<https://en.calameo.com/cesal/books/00694028897c17ad4a58b>]
- 11 Pajunen. (2017). (s. 36). Pajunen viittaa teokseen Hippler (2013), s. 228–244; Corum, James S: *Airpower Thought in Continental Europe between the Wars*. Teoksessa Meilinger, Philip. S. (toim.) (1997): *The Paths of Heaven. The Evolution of Airpower Theory*, Alabama, 1997, s. 161–162.
- 12 Goredsman, A. H.; Sullivan, G. & Sullivan W. D. (2007). *Lessons of the 2006 Israeli-Hezbollah War*. Center of Strategic and International Studies. Washington D. C. (s. 119–125)
- 13 Goredsman et al. (2007). (s. 126)
- 14 Haslam, J. (2012). *Giulio Douhet and the Politics of Airpower – artikkeli julkaisussa The International History Review*, December 2012, Vol. 34, No.4 (s. 760)
- 15 Spanga et al. (2011). (s. 13).
- 16 Poilbout & Boyer.
- 17 Spanga et al. (2011). (s. 6).
- 18 Haslam. (2012). (s. 769)

Lähteet

- Bregman, R. (2019). *Hyvän historia – Ihmiskunta uudessa valossa*. Suomentanut Mari Janatuinen. Otava: Atena Kustannus Oy.
- Goredsman, A. H.; Sullivan, G. & Sullivan W. D. (2007). *Lessons of the 2006 Israeli-Hezbollah War*. Center of Strategic and International Studies. Washington D. C. (s.119–125)
- Haslam, J. (2012). *Giulio Douhet and the Politics of Airpower* – artikkeli julkaisussa *The International History Review*, December 2012, Vol. 34, No.4
- Pajunen, J. (2017). *Ilmatähystyspalveluksesta alueelliseen ilmavalvontaan – Suomen ilma-valvonnan kehittäminen 1930–42*. Akateeminen väitöskirja. Maanpuolustuskorkeakoulu. Julkaisusarja 1: Tutkimuksia nro 9.
- Poibout, A. & Boyer, F. (tuntematon ajankohta) Assault aviation: model of an independent, but integrated air force at the joint maneuver -poster Italian Ilmavoimien esikunnan historiikkikokoelmassa. Julkaistu italiaksi. [<https://en.calameo.com/cesa/books/00694028897c17ad4a58b>] [Viitattu 22.9.2022]
- Rosén, G & Parkkari, J. (2004). *Sodan lait* – käsikirja. Edita Prima Oy.
- Spanga, R.; Tripodi, P. G. & Johnson W. R. (2011). *Douhet's Antagonist: Amedeo Mecozzi's Alternative Vision of Air Power* -artikkeli julkaisussa *Air Power History*, Vol 58. No 2.

Kartaliite



Kartan lähde: https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/8/8a/Locations_bombed_Aug13_no_fact_box.jpg

