

Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategian arviointi 2005



Puolustusministeriö
Försvarsministeriet
Ministry of Defence

SISÄLLYSLUETTELO

1 JOHDANTO	3
1.1 TAUSTAA	3
1.2 ARVIOINNIN TAVOITE	4
1.3 RAPORTIN RAKENNE	4
2 ARVIOINNIN KOHDE JA LÄHESTYMISTAPA	5
2.1 ARVIOINNIN KOHDE: YETT -STRATEGIAN SISÄLTÖ JA TOIMIJAT	5
2.2 LÄHESTYMISTAPA JA TOTEUTUS	6
3 STRATEGIAN SISÄLTÖ JA TOTEUTUMINEN	12
3.1 STRATEGIAN VALMISTELUN PROSESSI.....	12
3.2 STRATEGIAN SISÄLTÖ	13
3.3 STRATEGIAN TOTEUTTAMISEN PROSESSI.....	15
4 STRATEGIA HALLINTOA OHJAAVANA DOKUMENTTINA	16
4.1 YHTEISKUNNAN ELINTÄRKEIDEN TOIMINTOJEN TURVAAMISEN PERIAATTEET	16
4.2 JOHTOSUHTEET	16
4.3 SUORITUSKYVYN KEHITTÄMINEN JA SEURANTA	17
4.4 STRATEGIAN SUHDE MUIHIN HALLINTOA OHJAAVIIN ASIAKIRJOIHIN	17
4.5 STRATEGIAN MERKITYS VALMIUSSUUNNITTELUA OHJAAVANA ASIAKIRJANA.....	18
5 STRATEGIAAN LIITTYVÄT NÄKEMYKSET JA KOKEMUKSET HALLINNONALOILLA	19
5.1 TIETOISUUS STRATEGIASTA	19
5.2 STRATEGIAN HYVÄKSYTTÄVYYS	20
5.3 STRATEGIAN TUOTTAMA LISÄARVO HALLINNONALOILLE.....	24
6 STRATEGIAN TARKISTAMISEEN LIITTYVÄT ODOTUKSET HALLINNONALOILLA	29
6.1 SISÄLTÖ	29
6.2 PROSESSI.....	29
7 JOHTOPÄÄTÖKSET	31
8 SUOSITUKSIA STRATEGIAN TARKISTAMISEKSI	35
LIITE 1: KYSELY	37
LIITE 2: STRATEGIAN VALMISTELUTYÖRYHMÄN KOKOONPANO	41
LIITE 3: HAASTATELLUT TAHOT	42
LIITE 4: ARVIOINNIN 8.9.2005 PIDETYN TYÖPAJAN OSALLISTUJAT	44

1 Johdanto

1.1 Taustaa

Valtioneuvoston vuoden 2001 turvallisuus- ja puolustuspoliittisessa selonteossa on kiinnitetty huomiota siihen, että kansainvälistyminen ja yhteiskunnan rakennemuutokset vaikuttavat merkittävästi yhteiskunnan kykyyn huolehtia elintärkeistä toiminnoistaan. Selonteon mukaisesti käynnistettiin selvitystyö, joka käsitti yhteiskunnan toiminnan kannalta elintärkeiden toimintojen määrittämisen sekä toiminta- ja kehittämissuunnitelmien laatimisen.

Valtioneuvosto antoi periaatepäätöksen yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisesta (YETT) 27.11.2003. Periaatepäätöksen perusteluosana on asiakirja nimeltään ”Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia” (YETT strategia). Periaatepäätöksessä tarkoitettuja yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja ovat valtion johtaminen, ulkoinen toimintakyky, valtakunnan sotilaallinen puolustus, sisäinen turvallisuus, talouden ja yhteiskunnan toimivuus, väestön toimeentuloturva ja toimintakyky sekä henkinen kriisinkestokyky.

Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan päämäärien mukaisesti yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisella osaltaan ylläpidetään valtiollinen itsenäisyys sekä kansalaisten elinmahdollisuudet ja turvallisuus. Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen kokonaisuutta johtaa valtioneuvosto. Kunkin elintärkeän toiminnan kokonaisuutta sovittaa yhteen yksi tai useampi vastuuministeriö.

Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen vaatiman suorituskyvyn seuranta ja kehittäminen tapahtuu noin neljän vuoden rytmissä ja siihen kuuluvat seuraavat elementit:

- valtioneuvoston periaatepäätös ja strategia
- hallinnonalojen kehittämisohjelmat ja strategiat ja niiden sisällyttäminen toiminta- ja taloussuunnitelmiin sekä talousarvioehdotuksiin
- yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamiseen liittyvien hallinnonakohtaisten suunnitelmien tarkistaminen
- valtakunnalliset ja hallinnonalojen valmiussuunnitelmat.

Valtioneuvosto esittää tarvittavat toimintojen poliittiset linjaukset selonteissa, jotka annetaan eduskunnalle. Kehittämisohjelmat ovat kunkin hallinnonalan itsenäisesti laatimia suunnitelmia, joissa esitetään strategisten tehtävien edellyttämä suorituskyvyn kehittäminen, ylläpito ja seuranta sekä hallinnonalan vastuulla olevien toimien yhteensovittaminen. Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen suunnitelmat ja järjestelyt on periaatepäätöksen mukaan tarkistettava säännöllisesti ja aina kun kansallisessa turvallisuusympäristössä tapahtuu olennaisia muutoksia. Järjestelyjen toimivuus tarkistetaan sekä hallinnonalan omissa että koko valtionhallinnon valmiusharjoituksissa.

Osana yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen vaatiman suorituskyvyn seurannan ja kehittämisen prosessia puolustusministeriö tilasi YETT strategian arviointityön Gaia Group Oy:n ja Net Effect Oy:n muodostamalta konsortiolta. Arvioinnin tuloksia tullaan käyttämään hyväksi vuonna 2006 annettavan YETT-periaatepäätöksen ja siihen liittyvän YETT-strategian tarkistuksen valmistelussa.

1.2 Arvioinnin tavoite

YETT-strategia on vaikuttanut hallinnonalojen suunnittelua ohjaavana dokumenttina syksystä 2003 lukien. Nyt toteutetun arvioinnin tavoitteena oli tarjouspyynnön mukaisesti

1. Analysoida yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategian sisältöä
2. Tuottaa arviointitietoa strategian hyväksymisestä, käynnistymisestä ja sen tuottamasta lisäarvosta kansalliselle turvallisuudelle eli valtiollisen itsenäisyyden sekä kansalaisten elinmahdollisuuksien ja turvallisuuden ylläpitämiselle.

Hankkeen työsuunnitelman tarkennuksen yhteydessä on sisällön arvioinnin osalta rajattu työn ulkopuolelle hallinnonaloja koskevien yksityiskohtaisten sisältöjen asiantuntija-arviointi.

YETT-strategia on hallinnonaloilla vaikuttanut varsin lyhyen ajan ja tämän vuoksi on arviointityössä eräänä osatavoitteena ollut myös eri hallinnonalojen sitouttaminen strategiatyöhön ja sen mukaiseen kehittämistoimintaan. Arvioinnin tuloksia voivat hyödyntää kukin hallinnonala suunnittelutyössään, valtioneuvosto ohjaustyössään sekä turvallisuus- ja puolustuspoliittinen komitea strategian seurannassa ja päivityksen valmistelussa.

Tavoiteltavan hyödyn saavuttamiseksi arviointi on toteutettu laaja-alaisesti ja sen aikana on kerätty tietoa strategian toteuttamisen yksityiskohdista sekä näkemyksiä strategian toimivuudesta ja kehittämistarpeista hallinnonalojen suunnittelutyön tarpeiden kannalta.

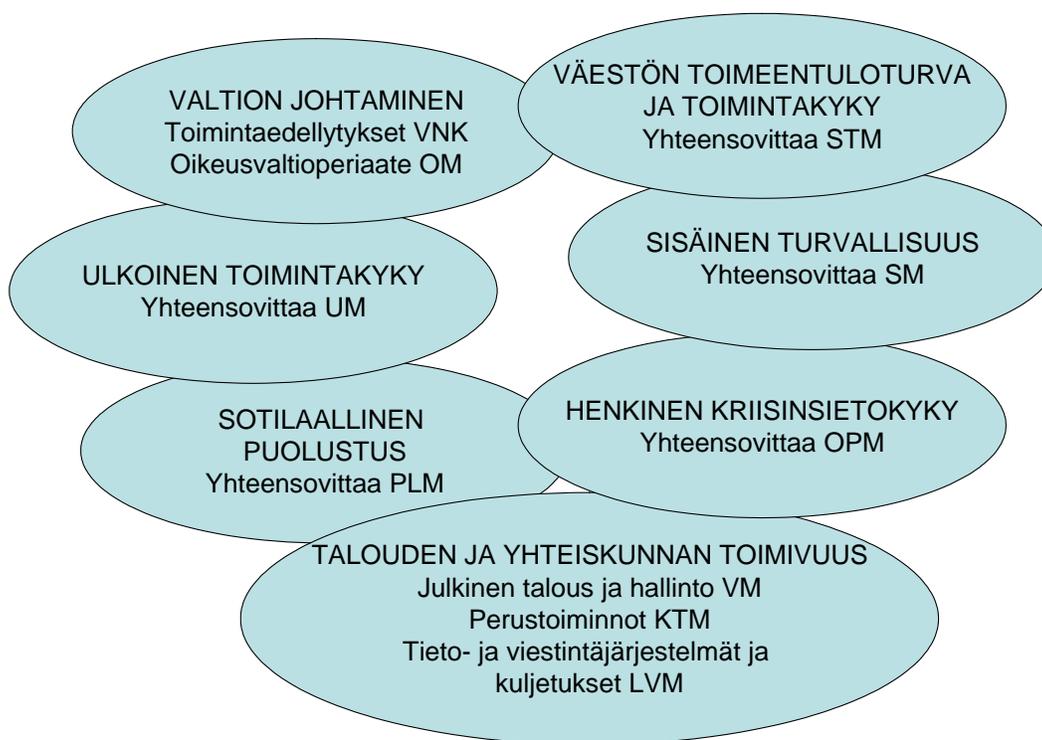
1.3 Raportin rakenne

Tässä raportissa esitellään YETT-strategian arvioinnin tulokset. Raportin luvussa 2 kuvataan arvioinnin kohde ja arvioinnin lähestymistapa, luvussa 3 esitellään YETT-strategian sisältö ja toteutuminen kuvaten strategian laatimisprosessia sekä toteuttamisen keskeisiä vaiheita. Luvussa 4 kuvataan strategian merkitystä hallintoa ohjaavana dokumenttina, luvussa 5 esitellään tarkemmin hallinnonalojen kokemuksia strategian toteutuksesta ja luvussa 6 kuvataan hallinnonalojen odotuksia strategian päivityksen prosessille. Luvussa 7 esitetään arvioinnin johtopäätökset ja luvussa 8 suositukset strategian päivittämisen yhteydessä huomioon otettaviksi.

2 Arvioinnin kohde ja lähestymistapa

2.1 Arvioinnin kohde: YETT -strategian sisältö ja toimijat

Valtioneuvoston periaatepäätöksellä yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisesta (YETT) ja siihen liittyvällä perusteluosalla (YETT-strategia) määritetään yhteiskunnan elintärkeät toiminnot sekä asetetaan niiden turvaamiselle tavoitela ja kehittämislinjaukset, jotka ohjaavat hallinnonaloja niiden vastuulla olevien strategisten tehtävien hoitamisessa kaikissa tilanteissa. Strategian toteuttamiseksi on nimetty vastuuministeriöt, joiden tehtävänä on sovittaa yhteen nämä toiminnot. Strategiassa määritellyt elintärkeät toiminnot sekä vastuuministeriöt näiden toimintojen koordinoimiseksi on esitetty kuviossa 2.1.



Kuvio 2.1. Elintärkeiden toimintojen turvaamisen vastuunjako toiminnoittain

YETT-strategia määrittää valtionjohdon ja ministeriöiden velvoitteet ja tehtävät elintärkeiden toimintojen turvaamisessa. Näin ollen myös strategian arvioinnissa kohteena on ministeriöiden ja keskushallinnon toiminta, työnjako ja strategian tavoitetilan saavuttaminen. Strategian jalkauttamisessa hallinnonaloille on kuitenkin kysymys myös työnjaosta hallinnonalojen sisällä eri hallinnon tasojen kesken. Näin ollen arvioinnissa on soveltuvin osin kiinnitetty huomiota

myös siihen, miten elintärkeiden toimintojen turvaamisen toimenpiteet toteutuvat ministeriöiden ohjauksen mukaisesti eri hallinnon yksiköissä ja alueilla.

YETT –strategian toteuttamisen kannalta olennaisia ovat **kehittämishjelmat**, jotka ovat kunkin hallinnonalan itsenäisesti laatimia suunnitelmia, joissa esitetään strategisten tehtävien edellyttämä suorituskäytön kehittäminen, ylläpito ja seuranta sekä hallinnonalan vastuulla olevien toimien yhteensovittaminen. Kehittämishjelma edellyttää **hallinnonalakohtaisten uhka-arvioiden** laatimista. Siinä otetaan huomioon myös kansalaisyhteiskunnan ja yksityisen sektorin tarpeet ja mahdollisuudet. Strategian mukaan kukin ministeriö seuraa vastuullaan olevaa yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamiseen liittyvää suorituskäytön ja sen kehittymistä. Rahoituksen lisäksi ministeriöiden on turvattava hallinnonalan toimintakyky strategisten tehtävien hoitamiseen myös säädösvalmistelulla. YETT –strategian kokonaisuuden seurannasta vastaa turvallisuus- ja puolustusasiain komitea (TPAK).

YETT-strategia on hyvin laaja-alainen ja kattaa käytännössä kaikki hallinnonalat. Toisaalta strategia ja siihen liittyvä valtioneuvoston periaatepäätös ovat olleet voimassa vasta varsin lyhyen aikaa. Arviointityössä onkin keskitytty **keskeisten tavoitetilojen toteutumisen arviointiin** ja toisaalta arvioimaan sitä, **miten hallinnonaloilla strategia on omaksuttu** tulevien kehittämissuunnitelmien pohjaksi.

YETT-strategia arvioinnin kohteena jakaantuu selkeästi kahteen osioon:

Ensimmäisenä arvioinnin kohteena on **YETT-strategian konkreettinen sisältö**. Arvioinnin kohteena on tällöin objektiivinen tieto siitä, mikä on strategian sisältö ja mitkä ovat konkreettiset strategiaan liittyvät toimenpiteet ja näiden **käynnistyminen ja toteuttaminen**. Toimenpiteet pitävät sisällään hallinnonalojen kehittämissuunnitelmat, valmiussuunnitelmat, näihin liittyvät konkreettiset kehittämistoimenpiteet sekä esimerkiksi turvallisuus- ja puolustusasiain komitean seurantatyön ja suunniteltujen valmiusharjoitusten toimintasuunnitelmat.

Toinen arvioinnin kohde ovat **YETT –strategiaan liittyvät näkemykset ja kokemukset eri hallinnonaloilla**. Arviointi tuottaa tietoa, joka edesauttaa strategian tarkistusta vuonna 2006. Arvioinnin kohteena ovat hallinnonalojen **tietoisuus** strategiasta sekä näkemykset liittyen strategian **hyväksyttävyyteen**, sitoutumiseen strategian toteuttamiseen sekä myös mahdollisesti syntynyt tai odotettavissa oleva **lisäarvo** hallinnonaloille strategian toteuttamisesta.

2.2 Lähestymistapa ja toteutus

Arvioinnin näkökulma jakaantuu kahteen osioon edellä kuvattujen arvioinnin kohteiden mukaisesti.

YETT-strategian konkreettisen sisällön arvioinnissa on hyödynnetty sekä asiakirja-analyysiä että haastatteluihin perustuvia tietoja. Arvioinnin alussa tehtiin kaikki hallinnonalat kattava haastattelukierros, jossa hallinnonalakohtaisissa haastatteluissa selvitettiin, miten tietoisia hallinnonalat ovat YETT-strategiasta sekä onko hallinnonaloilla käynnistetty YETT-strategian edellyttämiä toimenpiteitä ja kehittämissuunnitelmia. Haastatellut tahot on listattu liitteessä 3.

Haastattelujen rinnalla toteutettiin strategian sisällöllinen asiakirja-analyysi, jossa tarkasteltiin strategian selkeyttä hallintoa ohjaavana dokumenttina. Asiakirja-analyysin kattavuutta heikensi jonkin verran se, että hallinnonalojen kehittämishoelmia sekä niiden valmisteluun ja toimeenpanoon liittyviä asiakirjoja ei kaikilta hallinnonaloilta ollut saatavissa käyttöön.

Strategian konkreettisten osioiden arviointi tuotti alustavaa tietoa strategian toteutuksesta, jonka pohjalta suunniteltiin laajemmalle kohdejoukolle suunnattu web-kysely. Kyselyn perusteella tehtiin laaja-alaisempi hallinnonalojen kokemusten ja kehittämistarpeiden arviointi. Kyselyssä tarkasteltiin sitä, miten hallinnonalojen kehittämistoimissa yllä lueteltuja elintärkeiden toimintojen turvaamisen periaatteita on noudatettu. Erityisesti tarkasteltiin, miten selkeä vastuunjako strategian toteuttamisessa on ministeriöiden välillä sekä hallinnonalojen sisällä. Lisäksi kyselyllä selvitettiin toteuttamisen kustannustehokkuutta ja kansanvaltaisuusperiaatteen toteutumista. Samoin kyselyllä selvitettiin, miten strategiassa määritetyt uhkamallit on hallinnonalojen suunnittelun pohjana otettu huomioon.

Sähköisen kyselyn kohderyhmästä pyrittiin samaan mahdollisimman kattava. Kysely lähetettiin sähköpostitse 9.5.2005 VNK:n ja ministeriöiden valmiussihteereille, joita pyydettiin toimittamaan kysely eteenpäin seuraaville tahoille:

- valmiussuunnittelusta ja / tai sen kehittämisestä vastaavat virkamiehet ministeriössä (ml. ministeriön johto),
- ministeriön alaisten virastojen valmiussuunnittelusta ja / tai sen kehittämisestä vastaavat virkamiehet,
- hallinnonalan aluetasolla valmiussuunnittelusta ja / tai sen kehittämisestä vastaavat virkamiehet,
- muut hallinnonalan tahot, joiden mielipiteen oletetaan olevan hyödyllinen arvioinnin kannalta

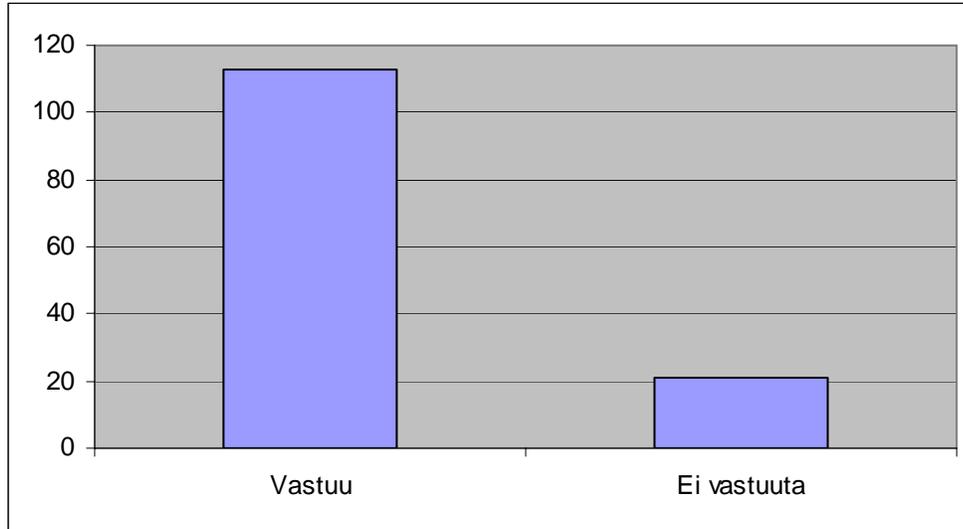
Vastauksia pyydettiin 24.5.2005 mennessä. Vastauksia saatiin 134 kappaletta. Tarkkaa vastausprosenttia hallinnonaloittain ei ole mahdollista todentaa, koska kaikilta hallinnonaloilta ei saatu tietoja, kuinka laajalla jakelulla valmiussihteerit lähettivät kyselyn eteenpäin. Kysely sisälsi monivalintavaihtoehtoja ja kyllä/ei-vastausvaihtoehtoja sekä näiden perusteluosina vapaita tekstikenttiä. Vastaajien jakautuminen hallinnonaloittain on kuvattu taulukossa 2.1. Kysely on esitetty kokonaisuudessaan liitteessä 1.

Kuten taulukosta 2.1 käy ilmi, aktiivisimpia vastaajia ovat olleet puolustusministeriön, sisäasiainministeriön, kaupp- ja teollisuusministeriön sekä ympäristöministeriön hallinnonalojen edustajat. Tämä on ymmärrettävää kolmen ensin mainitun ministeriön osalta, joiden hallinnonaloilla on kaikkein läheisin toiminnallinen yhteys valmiussuunnitteluun ja elintärkeiden toimintojen turvaamiseen. Ympäristöhallinnon rooli ei ole valmiussuunnittelussa niinkään selkeä. Valitettavana voidaan pitää ulkoasiainhallinnon vastaajien vähäistä osuutta, sillä ulkoasiainhallinnolla on keskeinen yhteiskunnallinen rooli ja tehtävä edellä mainittujen tehtävien toimeenpanossa. Tämän osoitti viimeistään Aasian luonnonkatastrofin jälkeen tehty selvitys.

Taulukko 2.1. Kyselyyn vastanneiden lukumäärät hallinnonaloittain

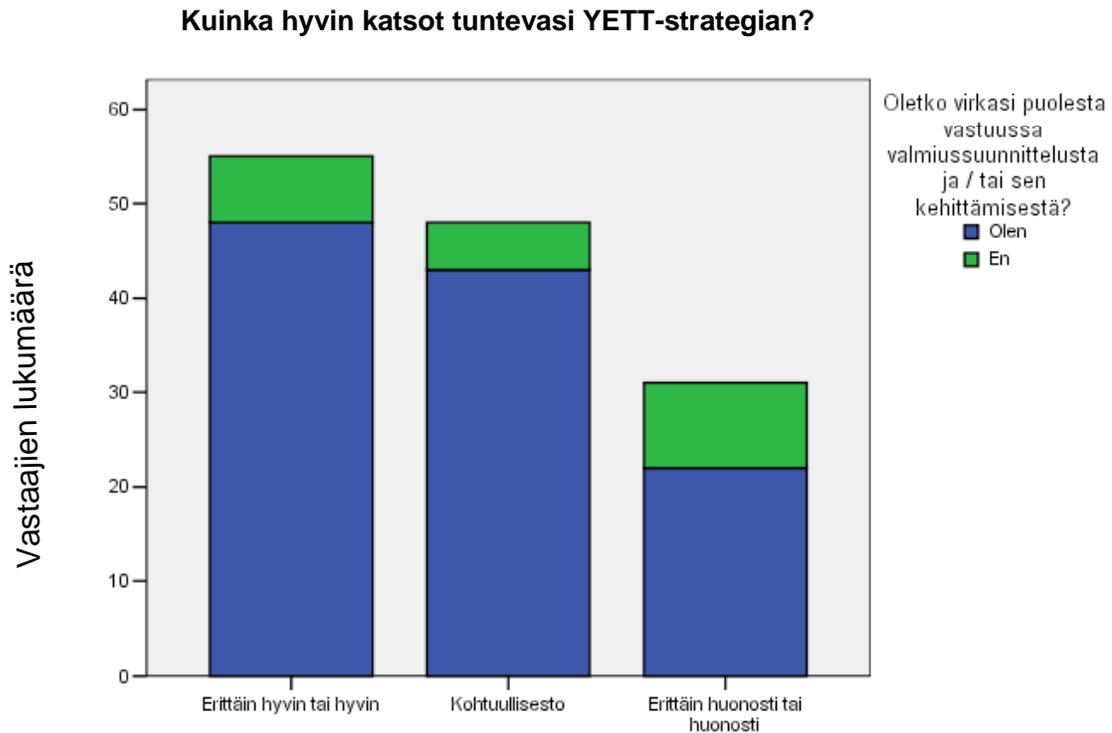
VNK	3
UM	2
OM	4
SM	30
PLM	24
VM	2
OPM	1
MMM	10
LVM	11
KTM	17
STM	7
TM	5
YM	16
Muu	2
Yhteensä	134

Vastaajista suurimmalla osalla (84%) oli suora yhteys hallinnonalan valmiussuunnitteluun ja sen kehittämiseen (ks. kuvio 2.2). Tältä osin vastauksia voidaan pitää luotettavina sen suhteen, että vastaajilla on ollut periaatteessa riittävä tiedollinen kompetenssi ottaa kantaa YETT-strategian tavoitteisiin ja toimeenpanon onnistuneisuuteen liittyviin kysymyksiin. Toisaalta ”sisäpiiriläisten” näkemykset eivät ehkä täysin objektiivisesti kuvasta sitä, kuinka strategia yleisesti tunnetaan hallinnossa ja kuinka sen tavoitteet on kyetty sisäistämään osaksi muuta hallinnon toimintaa.



Kuvio 2.2. Vastaajien jakautuminen valmiussuunnitteluvastuun suhteen

Siitä huolimatta, että vastaajat suurelta osin olivat hallinnonalojen valmiusvastaavia, kaikkien YETT-tuntemus ei ollut kiitettävällä tasolla. Yli puolet valmiussuunnittelusta vastuussa olevista ja kyselyyn vastanneista katsoi tuntevansa strategian vain kohtuullisesti tai huonosti. Erittäin huonosti ja huonosti strategian tuntevia tässä joukossa oli viidennes vastaajista. Valmiusvastuun ulkopuolella olevat vastaajat jakautuivat YETT-tuntemuksensa suhteen kaikkiin em. luokkiin. Vastausten jakauma YETT-tuntemuksen suhteen on esitetty kuviossa 2.3.



Kuvio 2.3. Vastaajan YETT -strategian tuntemus¹ suhteessa valmiusvastuuseen.

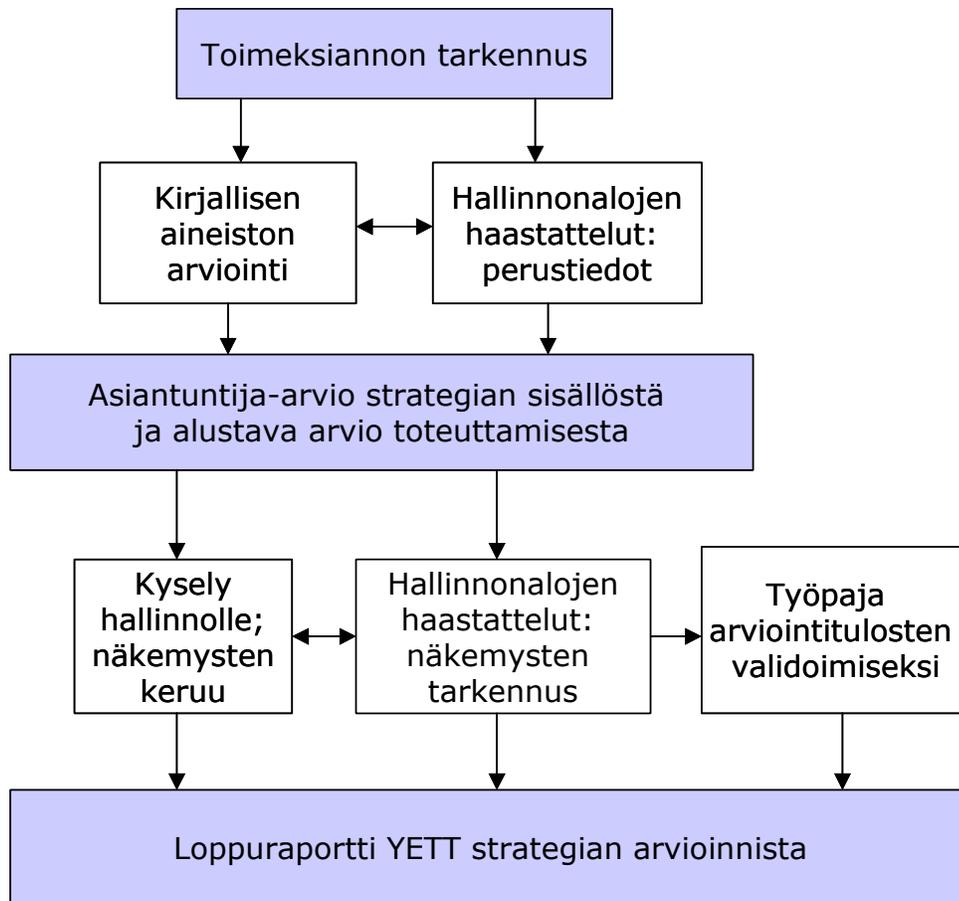
Kyselyn tuloksia täydennettiin lisähaastatteluilla, joiden avulla selvitettiin tarkemmin hallinnonalojen sitoutumista ja niiden saamaa lisäarvoa YETT-strategian toteuttamisesta sekä kehittämisenäkemyksiä. Ensimmäisen kierroksen haastattelut painottuivat keskushallintoon ja strategian valmistelussa mukana olleisiin tahoihin, kyselyssä ja toisella haastattelukierroksella kohdejoukkoon otettiin mukaan strategian toteuttamisesta vastaavia tahoja mukaan lukien aluetason toimijat.

Arviointiin sisältyi myös työpajaosio, jonka avulla validoitiin arvioinnin tuloksia sekä pyrittiin edistämään strategian jalkauttamista ja tarvittavien kehittämistoimenpiteiden jäsentämistä hallinnonaloilla ja koottiin lisätietoa strategian päivityksen valmistelun pohjaksi. Työpaja toteutettiin Helsingissä 8.9.2005 ja sen osallistujaluettelo on liitteessä 4.

Arviointiraportin luonnos oli lausuntokierroksella kaikilla hallinnonaloilla 15.-30.9.2005. Saadut lausunnot tukivat varsin selkeästi tämän arviointiraportin johtopäätöksiä ja esitettyjä suosituksia.

Yleiskuva arvioinnin eri toteutusvaiheista on esitetty kuviossa 2.4.

¹ Vastaajilta kysyttiin: kuinka hyvin katsot tuntevasi YETT-strategian. Vastausvaihtoehdot olivat: erittäin hyvin, hyvin, kohtuullisesti, huonosti tai erittäin huonosti.

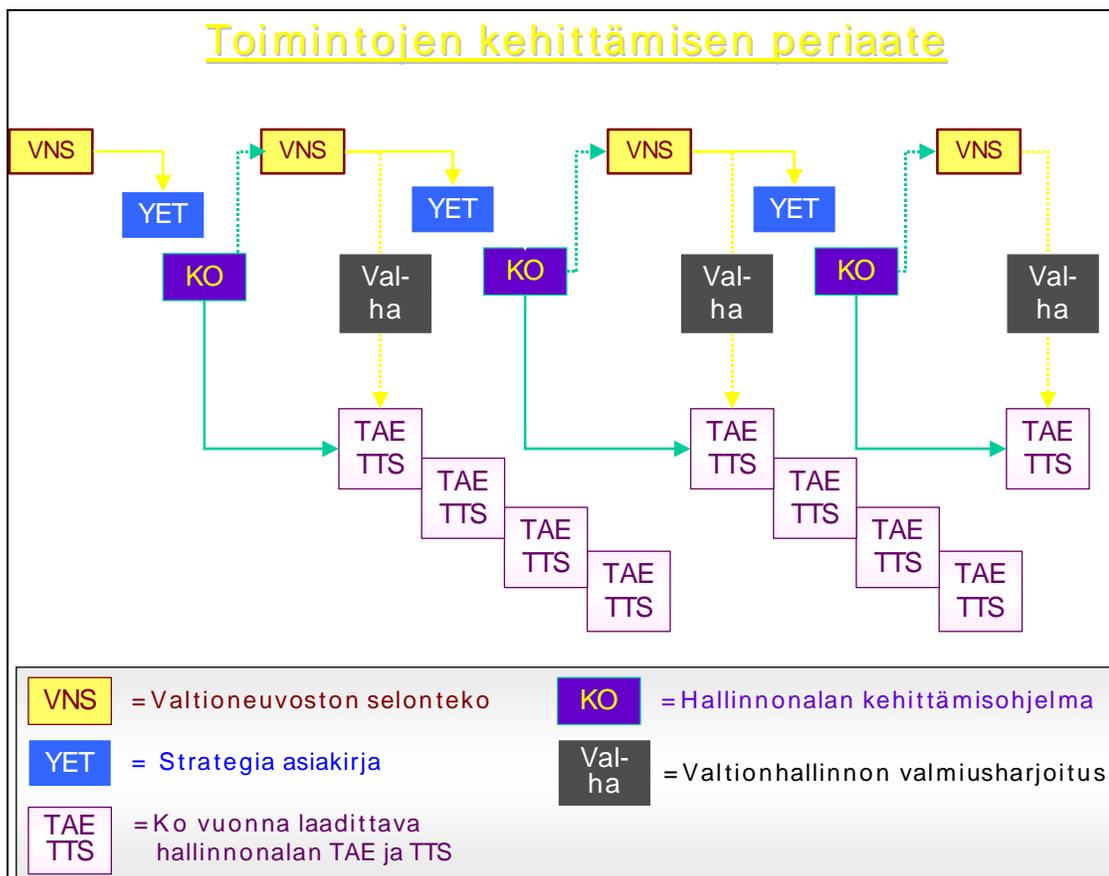


Kuvio 2.4. Arvioinnin eri vaiheet.

3 Strategian sisältö ja toteutuminen

3.1 Strategian valmistelun prosessi

YETT -strategian valmistelun prosessi on käynnistynyt valtioneuvoston vuoden 2001 turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon (VNS) toimeksiannon pohjalta. Prosessin valmistelusta ja eteenpäin viemisestä on tämän toimeksiannon perusteella vastannut turvallisuus- ja puolustusasiain komitea (TPAK) ja sen sihteeristö. Strategian laatimisen pohjaksi on TPAK:n sihteeristö luonut toimintamallin aikatauluineen ja toteutussuunnitelmineen. YETT-strategian valmistelun prosessin etenemisestä on raportoitu valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittiselle ministerivaliokunnalle (UTVA). Strategian sisällön kirjoitustyöstä on vastannut työryhmä, jossa on ollut edustaja kaikilta hallinnonaloilta. Työryhmän työtä on seurannut valmiuspäällikkökokous. Työryhmän kokoonpano on esitetty liitteessä 2. YETT-strategian valmistelun prosessi ja sen liittyminen valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon laatimis- ja toimeenpanoprosessiin on esitetty kuviossa 3.1.



Kuvio 3.1. YETT-strategian laatiminen osana valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon laatimisen ja toimeenpanon prosessia².

² Turvallisuus- ja puolustusasiain komitea

3.2 Strategian sisältö

YETT-strategian sisältö ja jäsentely heijastavat sen valmisteluprosessia. Strategia on laadittu siten, että hallinnonalojen vastuulla on ollut määrittää elintärkeitä toimintonsa ja päättää painotuksista, joilla toiminnot ja tavoitteet hallinnonalan osalta strategiassa kuvataan. Strategian valmistelijat ovat vastanneet asiakirjan lopullisesta jäsentelystä ja muotoiluista. Seuraavassa kuvataan lyhyesti YETT-strategian sisällölliset elementit.

Strategian ensimmäisessä luvussa kuvataan strategian päämäärä sekä yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen periaatteet, elintärkeiden toimintojen turvaamisen johtosuhteet, ne turvallisuustilanteet, jotka asiakirja kattaa sekä uhkamallit,³ joiden avulla yhtenäistetään viranomaisten suunnittelua elintärkeiden toimintojen turvaamiseksi.

Elintärkeiden toimintojen turvaamisessa noudatettavat periaatteet ovat:

- Kansanvaltaisuus ja oikeusvaltioperiaate
- Yhteiskunnan voimavarojen tehokas ja tarkoituksenmukainen käyttäminen
- Johtosuhteiden, organisaatioiden ja vastuualueiden vakioiminen
- Valmiuden joustava säateleminen
- Kustannustehokkuuden varmistaminen
- Tarvittavien voimavarojen turvaaminen
- Kansainvälisen ulottuvuuden hyödyntäminen
- Valmiuden ja suorituskyvyn seuranta ja kehittäminen

Varautumisen kannalta olennaiset turvallisuustilanteet määritellään seuraavasti:

- **Normaaliolot.** Normaalioloissa esiintyvät uhkat on voitava ehkäistä ennalta sekä tarvittaessa torjua, ja niiden vaikutuksista on voitava toipua normaaliolojen säädöspohjalla ja voimavaroilla.
- **Häiriötilanteet.** Häiriötilanteissa valtionjohdon ja viranomaisten on ryhdyttävä erityisiin toimiin ja tiivistettyyn yhteistyöhön uhkan ehkäisemiseksi ennalta ja siitä selviämiseksi. Häiriötilanteiden takia on mahdollisesti otettava käyttöön lisäresursseja ja erityistilanteiden toimivaltuuksia, jotka sisältyvät normaaliolojen säädöksiin. Häiriötilanne saattaa edellyttää myös säädösten tarkistamista.
- **Poikkeusolot.** Poikkeusoloja ovat periaatepäätöksen mukaan valmiuslaissa ja puolustustilalaissa säädetyt tilanteet, joiden hallitseminen ei ole mahdollista viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin ja resurssein.

³ Uhkamalli on kuvaus turvallisuusympäristön häiriöistä, jotka mahdollisesti vaikuttavat valtiolliseen itsenäisyyteen sekä kansalaisten elinmahdollisuuksiin ja turvallisuuteen

Strategian määrittämät yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen uhkamallit ovat:

- Tietojärjestelmiin kohdistuvat uhkat
- Laiton maahantulo ja turvallisuutta vaarantavat väestönliikkeet
- Väestön ravitsemukseen ja terveyteen kohdistuvat uhkat
- Ympäristöuhkat
- Taloudelliset uhkat
- Järjestäytynyt rikollisuus ja terrorismi
- Suuronnettomuus
- Kansainvälinen jännitystilä
- Suomen alueellisen koskemattomuuden vakava loukkaus ja sodan uhka
- Aseellinen hyökkäys ja sota
- Sodan jälkitila

Strategian toisessa luvussa kuvataan elintärkeiden toimintojen toimintokokonaisuudet sekä näiden toimintojen tavoitetila. Elintärkeiden toimintojen toimintokokonaisuuksien osia ovat strategiset tehtävät⁴, joiden toteuttamisesta ovat vastuussa kunkin toimialan vastuuministeriöt.

Elintärkeiden toimintojen toimintokokonaisuudet ovat:

- Valtion johtaminen
- Ulkoinen toimintakyky
- Valtakunnan sotilaallinen puolustus
- Sisäinen turvallisuus
- Talouden ja yhteiskunnan toimivuus
- Väestön toimeentuloturva ja toimintakyky
- Henkinen kriisinsietokyky

Strategian kolmannessa luvussa esitetään elintärkeiden toimintojen turvaamisen suorituskyvyn kehittämisen ja seurannan periaatteet kullekin toimintokokonaisuudelle. Lopuksi strategiassa esitetään neljä kehittämisaluetta, jotka edellyttävät kaikkein ripeimpiä toimia yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamiseksi kaikissa turvallisuustilanteissa. Nämä kehittämisalueet ovat:

1. Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen johtamisessa tarvittava tilannekuva
2. Vakavan rikollisuuden mukaan lukien terrorismin paljastava tiedustelutoiminta
3. Sähköiset tieto- ja viestintäjärjestelmät
4. Terveydensuojelu

Tämän arvioinnin ulkopuolelle on rajattu strategian sisältöjen ja painopisteiden asiantuntija-arviointi. Strategian sisältöjen ja painopisteiden onnistuneisuutta hallinnonalojen näkökulmasta kommentoidaan tarkemmin luvuissa 5 ja 6.

⁴ YETT-periaatepäätöksen mukaan strategisilla tehtävillä tarkoitetaan tehtäviä, joiden hoitaminen on välttämätöntä yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamiseksi kaikissa tilanteissa

3.3 Strategian toteuttamisen prosessi

YETT-periaatepäätöksen ja strategian lähtökohtana on voimassa oleva lainsäädäntö ja viranomaisten toimivallan jako. Valtioneuvoston periaatepäätös ja YETT-strategia toimivat valmiussuunnittelun ohjeena hallinnonaloille. Ne kumoavat vuonna 1999 annetun puolustusneuvoston muistion ”Varautuminen yhteiskunnan häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin”, joka on ollut aikaisemmin suunnittelun pohjana.

YETT –strategian toteuttamisesta hallinnonaloilla ovat vastanneet ministeriöiden valmiuspäälliköt. Valmiuspäälliköiden apuna hallinnonaloilla toimivat valmiussihteerit, jotka tekevät tätä työtä oman toimen ohella. YETT-strategian mukaisesti elintärkeiden toimintojen turvaamisen suorituskyvyn kehittämisestä ja seurannasta kaikkien hallinnonalojen osalta vastaa turvallisuus- ja puolustusasiain komitea. Hallinnonalojen kehittämisohjelmien yhteensovittamiseen osallistuu strategian mukaisesti TPAK:n lisäksi valmiuspäällikkökokous.

Kaikki hallinnonalat ovat valmistelleet YETT-strategian mukaisia kehittämisohjelmia. Valtaosin kehittämisohjelmat on laadittu marras-joulukuussa 2003 eli valtioneuvoston periaatepäätöksen hyväksymisen aikaan. Kehittämisohjelmia ei ole useimmilla hallinnonaloilla sittemmin päivitetty.

4 Strategia hallintoa ohjaavana dokumenttina

YETT-strategian päämääränä on ohjata hallinnonaloja kehittämään ja ylläpitämään niiden vastuulla olevien strategisten tehtävien edellyttämää suorituskyykyä sekä hoitamaan tehtävät kaikissa turvallisuustilanteissa.

4.1 Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen periaatteet

Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen periaatteiden avulla YETT-strategia linjaa sen, minkälaiset reunaehdot hallinnon tulee täyttää turvatessaan elintärkeitä toimintoja.

Lähtökohtana on kansanvaltaisuuden ja oikeusvaltioperiaatteen noudattaminen kaikissa tilanteissa. Periaatteet korostavat elintärkeiden toimintojen turvaamista kaikissa tilanteissa voimavarojen tehokkaalla käytöllä siten, että eri osapuolet yhteen sovittavat toimintonsa tarkoituksenmukaisella tavalla. Elintärkeiden toimintojen turvaamisen kustannustehokkuus perustuu siihen, että normaaliolojen menettelyt ja järjestelmät tukevat uhkien ennalta ehkäisemistä ja hallitsemista sekä toipumista erilaisista häiriötilanteista. Periaatteet painottavat vastuunjaon selkeyttä siten, että kustakin tehtävästä ja sen vaatiman suorituskyyvyn kehittämisestä vastaa tietty ministeriö tai muu viranomainen, jolle suorituskyyvyn ylläpitäminen kuuluu.

Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen voimavarat turvataan strategian periaatteiden mukaisesti siten, että ministeriöt sisällyttävät YETT-kehittämisohjelmien mukaiset toimenpiteet ja voimavaratarpeet toiminta- ja taloussuunnitelmiin sekä talousarvioehdotuksiin. Lisämäärärahatarpeet katetaan ensisijaisesti kohdentamalla määrärahoja uudelleen hallinnonalan sisällä. Elintärkeiden toimintojen turvaamisen hankkeita voidaan rahoittaa myös talousarvion ulkopuolisista valtion rahastoista.

YETT-strategian periaatteiden mukaisesti Suomi turvaa elintärkeiden toimintojen vaatimaa suorituskyykyään kansainvälisen yhteistyön avulla. Strategia painottaa EU-jäsenyyden hyödyntämistä kansallisen turvallisuuden ja hyvinvoinnin edistämiseksi sekä kansainvälisen aseman vahvistamisessa. Lisäksi toiminta kansainvälisissä järjestöissä kuten YK:n ja ETYJ:n sekä NATO:n rauhankumppanuusohjelmassa nähdään elintärkeiden toimintojen turvaamisen kannalta merkitykselliseksi. YETT-strategian periaatteiden mukaisesti kukin ministeriö vastaa hallinnonalaansa strategisten tehtävien suorituskyyvyn seurannasta. Valmiuden ja suorituskyyvyn kokonaisuuden seurannasta vastaa TPAK. Seurannalla tuotetaan valtiojohdolle tietoa siitä, onko voimavarat kohdennettu oikein.

4.2 Johtosuhteet

YETT-strategia kuvaa yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen johtosuhteet. Johtosuhteet määrittävät perustuslain, valtioneuvostolain ja valtioneuvoston ohjesäännön

perusteella. Tämän mukaisesti yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamista johtaa, valvoo ja sovittaa yhteen valtioneuvoston kanslia ja kukin ministeriö hallinnonalallaan.

Strategia kuvaa eri toimijoiden tehtäviä ja toimivaltaa elintärkeiden toimintojen turvaamisen kysymyksissä. Näitä toimijoita ovat valtioneuvosto, valtioneuvoston kanslia, Tasavallan presidentti, valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen ministerivaliokunta (UTVA), puolustusministeriö, turvallisuus- ja puolustusasiain komitea (TPAK) ja sen sihteeristö, ministeriöt, valmiuspäällikkökokous, valmiuspäälliköt ja kansliapäälliköt.

YETT-strategian mukaan ministeriöiden valmiuspäällikkökokous on pysyvä yhteistyöelin, joka käsittelee erilaisiin turvallisuustilanteisiin varautumista. Ministeriön valmiuspäällikkönä toimii kansliapäällikkö tai hänen määräämänsä virkamies. Valmiuspäällikön tehtävänä on muun muassa johtaa ja valvoa hallinnonalan valmiussuunnittelua ja sen edellyttämiä etukäteisvalmistelua sekä kehittää ja ylläpitää yhteistoimintaa muihin hallinnonaloihin.

4.3 Suorituskyvyn kehittäminen ja seuranta

Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen suorituskyvyn kehittäminen ja seuranta tapahtuu YETT-strategian mukaan normaalioloissa noin neljän vuoden rytmissä. Keskeisenä osana suorituskyvyn seurannassa hallinnonaloilla ovat kehittämisohjelmat, jotka sisällytetään ministeriöiden toiminta- ja taloussuunnitelmiin sekä talousarvioehdotuksiin sekä yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamiseen liittyvien hallinnonalakohtaisten suunnitelmien tarkistaminen. Tärkeänä seurannan elementtinä ovat myös valtakunnalliset ja hallinnonalakohtaiset valmiusharjoitukset.

Hallinnonaloilta edellytettävillä suorituskyvyillä on vaikutusta toisiinsa. Niiden kokonaisvaltainen tarkastelu tehdään säännöllisesti TPAK:n ohella valmiuspäällikkökokouksissa, joissa hallinnonalojen kehittämisohjelmia sovitetaan yhteen.

Kehittämisohjelmat ovat hallinnonalojen itsenäisesti laatimia suunnitelmia. Niissä esitetään strategisten tehtävien edellyttämä suorituskyvyn kehittäminen, ylläpito ja seuranta sekä hallinnonalan vastuulla olevien toimien yhteensovittaminen. Kehittämisohjelma edellyttää hallinnonalakohtaisten uhka-arvioiden laatimista.

4.4 Strategian suhde muihin hallintoa ohjaaviin asiakirjoihin

YETT-strategian laatiminen on ajallisesti sattunut ajankohtaan, jossa vuoden 2003 vaalien jälkeen nimitetty hallitus on linjannut tavoitteitaan turvallisuusasioissa. Strategiaa voidaankin tarkastella yhtenä hallituksen politiikkaohjauksen välineenä, jollaisia ovat myös hallituksen ohjelma ja hallituksen strategia-asiakirja sekä hallituksen sisäisen turvallisuuden ohjelma. Lisäksi hallinnonalojen tulevaisuuskatsaukset liittyvät asiallisesti YETT-strategiaan sisäisen ja ulkoisen toimintaympäristön määrittelyjen kannalta.

Valtioneuvoston selonteko ulko- ja turvallisuuspolitiikasta on hierarkkisesti korkeamman tason asiakirja, jonka eduskunta on hyväksynyt säädetyin menettelyin. YETT-strategia on tämän

selonteon toimeenpanoa ja siten hallituksen sisäistä päätöksentekoa. Samassa hierarkkisessa asemassa on myös sisäisen turvallisuuden ohjelma. Lainsäädännön kannalta YETT-strategia ja sen tarkistus liittyvät erityisesti valmiuslainsäädännön uudistukseen, joka suoranaisesti pohjautuu valtiosääntöuudistuksen synnyttämiin valmiuslainsäädännön päivitystarpeisiin. Valmiuslain uudistus on käynnistetty vuonna 2004 ja sen on määrä tulla eduskunnan käsittelyyn syksyllä 2005.

4.5 Strategian merkitys valmiussuunnittelua ohjaavana asiakirjana

Valtioneuvoston periaatepäätös ja YETT-strategia toimivat suunnittelun ohjeena hallinnonaloille. Ne korvaavat ohjeena Puolustusneuvoston muistion ”Varautuminen yhteiskunnan häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin” vuodelta 1999.

Strategian periaatteiden mukaisesti yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaaminen edellyttää valtion ja kuntien viranomaisten sekä yksityisen sektorin yhteistyötä ja toimien yhteensovittamista kaikissa tilanteissa. Kustakin elintärkeän toiminnon toimintokokonaisuuden strategisesta tehtävästä vastaa toimivaltainen ministeriö tai muu viranomainen, jonka on ylläpidettävä ja kehitettävä tarvittavaa suorituskykyä tehtävien hoitamiseksi kaikissa tilanteissa. Valmiuspäällikön tehtävänä on johtaa ja valvoa hallinnonalan valmiussuunnittelua.

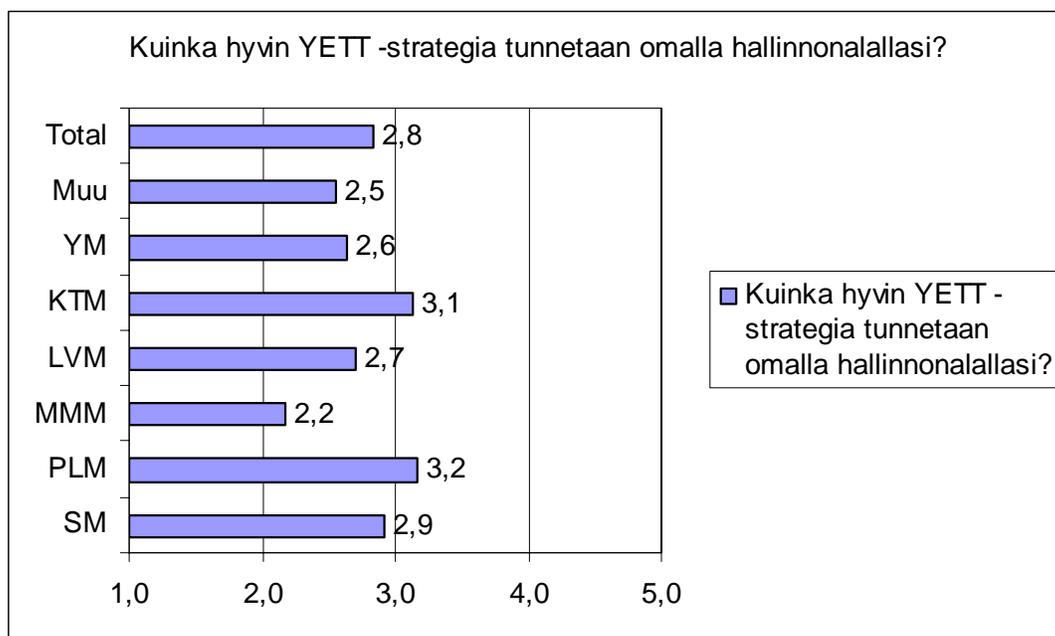
Strategiassa viitataan lakisäätöihin velvoitteisiin, jotka koskevat valtioneuvostoa, valtion hallintoviranomaisia, valtion liikelaitoksia, muita valtion viranomaisia sekä kuntia ja velvoittavat näitä ylläpitämään valmiutta hoitaa tehtävänsä mahdollisimman häiriöttömästi kaikissa oloissa. Strategian mukaan valmiuden edellyttämät suunnitelmat ja muut toimenpiteet on tarkistettava säännöllisesti ja aina kun tilanteessa, uhka-arvioissa, yhteiskunnassa tai kansainvälisessä ympäristössä tapahtuu olennaisia muutoksia.

Strategiassa todetaan, että valmiussuunnitelmat on tarkoituksenmukaista tarkistaa hallinnonalan kehittämisohjelman laadinnan jälkeen ja että suunnitelmat testataan hallinnonalan omissa ja koko valtionhallintoa harjaannuttavissa valmiusharjoituksissa. Strategian liitteenä on esimerkki valmiussuunnitelman rungoiksi.

5 Strategiaan liittyvät näkemykset ja kokemukset hallinnonaloilla

5.1 Tietoisuus strategiasta

Strategian toimeenpanon onnistumisen edellytyksenä on se, että hallinnonalan toimijat tuntevat YETT-strategian ja ymmärtävät sen erillispainotusten merkityksen oman hallinnonalansa näkökulmasta. Erityisen tärkeää on ymmärtää strategian yhteys hallinnonalan omaan valmiussuunnitteluun ja strategisten toiminnallisten painopisteiden määrittelyyn. Sähköisessä kyselyssä oli joukko kysymyksiä, jotka kohdistuivat strategian tunnettuuteen ja strategisten valintojen soveltuvuuteen oman hallinnonalan muuhun suunnitteluun ja seurantaan. Kuviossa 5.1 on esitetty vastaajien näkemys YETT-strategian tunnettuudesta hallinnonaloittain⁵.



Kuvio 5.1. YETT-strategian tunnettuus hallinnoaloittain (5 = tunnen erittäin hyvin, 1 = tunnen erittäin huonosti)

Vaikka strategian yleinen merkitys laajalti tunnustettiin, voidaan strategian tunnettuutta pitää varsin heikkona. Yleistäen voisi sanoa, että strategian tuntevat hyvin ne, joille sen toimeenpano toimenkuvan mukaan kuuluu. Tämänkin joukon osalta on huomattava, että suuri joukko kyselyyn vastanneista, jotka olivat virkansa puolesta vastuussa valmiussuunnittelusta, kokivat tuntevansa strategian vain kohtuullisesti tai heikosti (katso kuvio 2.3 luvussa 2). Muiden tahojen arvellaan tuntevan strategiaa varsin heikosti.

⁵ Tuntumusta kysyttiin sähköisessä kyselyssä asteikolla 5 – 1, jossa 5 = Tunnen erittäin hyvin ja 1 = Tunnen erittäin huonosti. Sama asteikko oli käytössä myös kyselyn muissa vastaavissa kysymyksissä. Vastaukset hallinnonaloilta, joilta oli alle kymmenen vastausta on koottu yhteen kategorian ”muu” alle.

Parhaiten strategia näytettiin tunnettavan puolustusministeriön, sisäasiainministeriön ja kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonaloilla. Tämä on varsin ymmärrettävää, sillä etenkin puolustusministeriön ja sisäasiainministeriön kohdalla turvallisuusasiat muodostavat hallinnonalan toiminnan keskeisen painopisteen. Heikointa tunnettuus näyttäisi olevan maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla. On kuitenkin huomattava, että tässä kohdin erot ovat muutaman prosentin kymmenyksen luokkaa eikä niiden perusteella pidä tehdä liian pitkälle meneviä johtopäätöksiä. Sen sijaan on mielenkiintoista pohtia, mistä strategian heikko tunnettuus johtuu.

Haastattelujen perusteella strategian huonoon tunnettuuteen voidaan löytää ainakin kolme selitystä. Niistä ensimmäinen liittyy strategian uutuuteen. Strategiaa on toteutettu vasta vajaat kaksi vuotta ja sen seuranta ja raportointi on ollut lähinnä valmiussihteerien ja muutaman harvan valmiussuunnitteluun vihkiytyneen asiantuntijan vastuulla. Toinen selitys liittyy yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen määrittelyyn. Etenkin niillä hallinnonaloilla, jotka eivät ole suoraan tekemisissä siviilikriisinhallinnan tai sotilaallisen puolustuksen kanssa, tuntuu olevan vaikeuksia ymmärtää elintärkeitä toimintoja laajemmassa merkityksessä, siten, että ne sisältävät myös talouden ja yhteiskunnan toimivuuden, väestön toimeentuloturvan ja toimintakyvyn sekä henkisen kriisinkestokyvyn.

Tämän vuoden aikana on sattunut tai toteutettu kaksi erillistä tapausta, jotka ovat kuitenkin huomattavasti lisänneet elintärkeiden toimintojen ylläpitämisen merkitystä ja kiinnostusta valmiusasioihin myös ns. normaalioloissa. Ensimmäinen on ollut Aasian luonnonkatastrofi, siihen liittyvine pelastus-, tunnistus- ja tiedotusoperaatioineen. Toinen puolestaan on ollut vuoden aikana toteutettu laajamittainen valmiusharjoitus, VALHA.

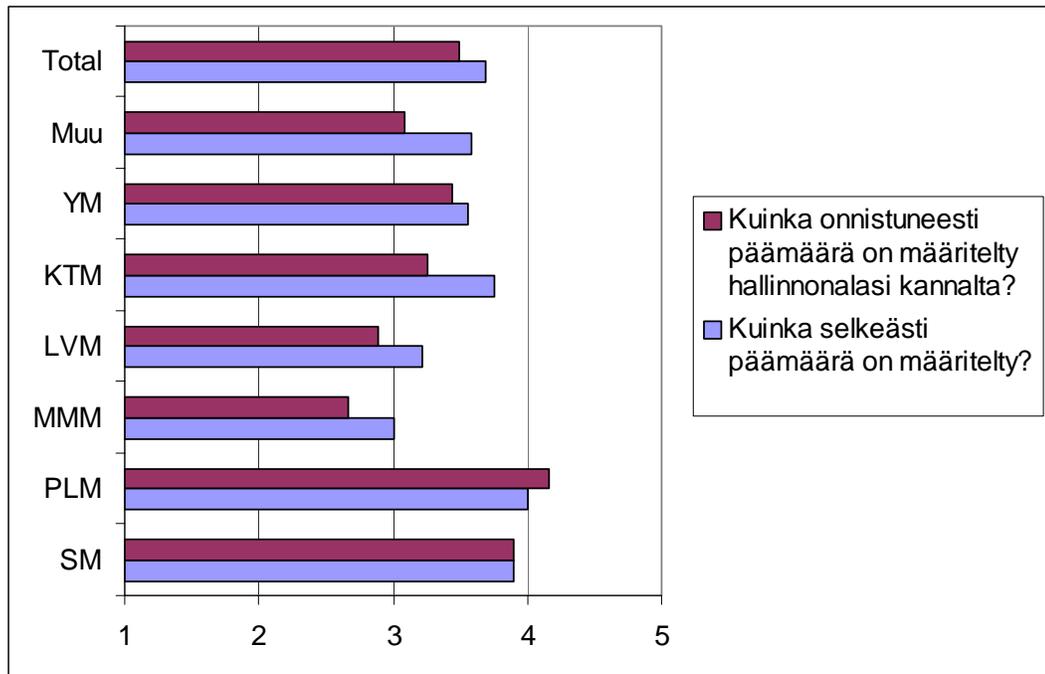
Kolmantena selityksenä strategian huonolle tuntemiselle voidaan pitää strategian tiedottamisen vaikeutta, johon osaselityksenä ovat yhtäältä strategia-asiakirjan vaikeaselkoisuus useine erillispainotuksineen, toimintoineen ja uhkakuvineen sekä toisaalta valtionhallinnon strategia-asiakirjojen liiallinen tulva, jossa tärkeät ja vähemmän tärkeät asiakirjat sekoittuvat keskenään.

5.2 Strategian hyväksyttävyys

Strategian legitimitettiin hallintoa ohjaavana asiakirjana määräytyy sen perusteella, kuinka strategia tunnetaan (ks. huomiot edellä), kuinka se hyväksytään ja kuinka sen toimeenpanon uskotaan onnistuvan. Hyväksymiseen vaikuttaa kaksi keskeistä seikkaa: yhtäältä laadintaprosessin avoimuus ja sitä kohtaan tunnettu luottamus ja toisaalta strategia-asiakirjan ja sen sisältöjen onnistuneisuus.

Kyselyssä vastaajiltaan kysyttiin strategian päämäärän⁶ onnistuneisuutta yhtäältä sen selkeyden kannalta ja toisaalta sen hallinnonalakohtaisen soveltuvuuden osalta (kuvio 5.2).

⁶ Strategian päämääränä on ohjata hallinnonaloja kehittämään ja ylläpitämään niiden vastuulla olevien strategisten tehtävien edellyttämää suorituskykyä sekä hoitamaan tehtävät kaikissa turvallisuustilanteissa.

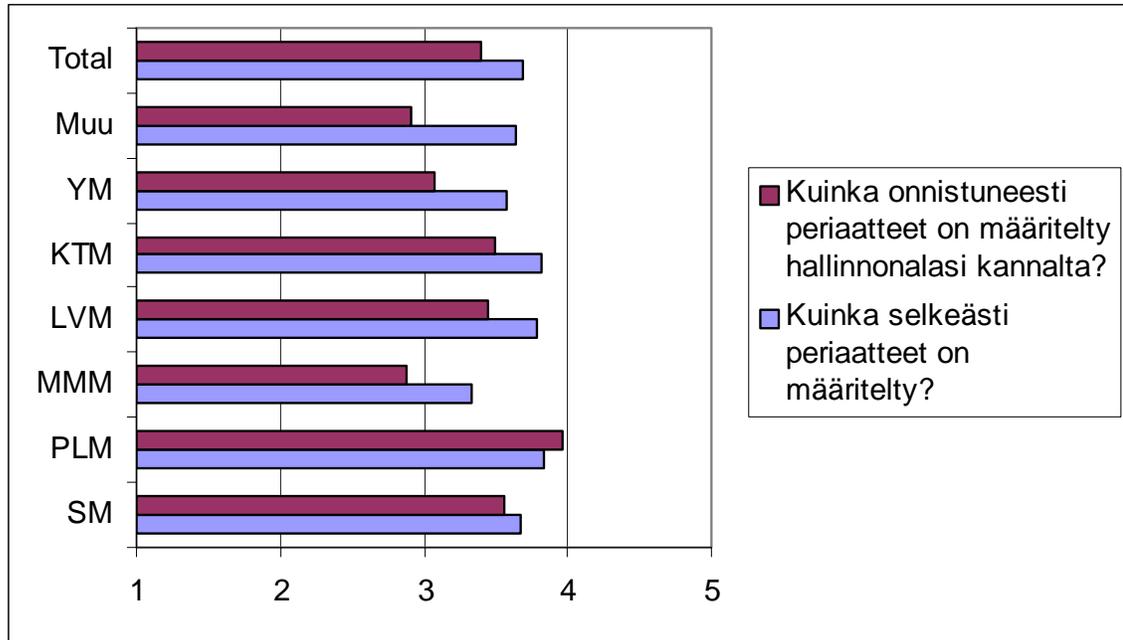


Kuvio 5.2. Strategian päämäärän onnistuneisuus.

Yleisesti ottaen päämäärää pidetään selkeästi määriteltynä. On selvä, että näin yleisellä tasolla määriteltävästä tavoiteilmauksesta ei perustellusti voi olla montaa mieltä. Tosin päämäärää uskotaan tulkittavan monella tavoin hallinnonalasta ja henkilöstä riippuen. Näkemuserot ja mahdolliset ristiriitatilanteet aiheutuvat toimeenpanon yhteydessä syntyvistä näkemys- ja tulkintaeroista. Vaikka päämäärän yleinen hyväksyntä ja hallinnonalakohtainen onnistuneisuus korreloivat vahvasti keskenään, on viimeksi mainitun kohdalla vastausprofiili hieman kriittisempi.

Vastaava kysymys määrittelyn onnistuneisuudesta esitettiin myös strategian keskeisten periaatteiden⁷ osalta (kuvio 5.3). Strategian periaatteet ovat eräänlaisia ohjelman toteuttamisen periaatteita tai arvoja, jotka on otettava huomioon ohjelman täytäntöönpanossa. Samalla ne ovat eräällä tavalla ohjelman onnistumisen riskitekijöitä tai kääntäen mahdollisuuksia, jotka on osattava hyödyntää.

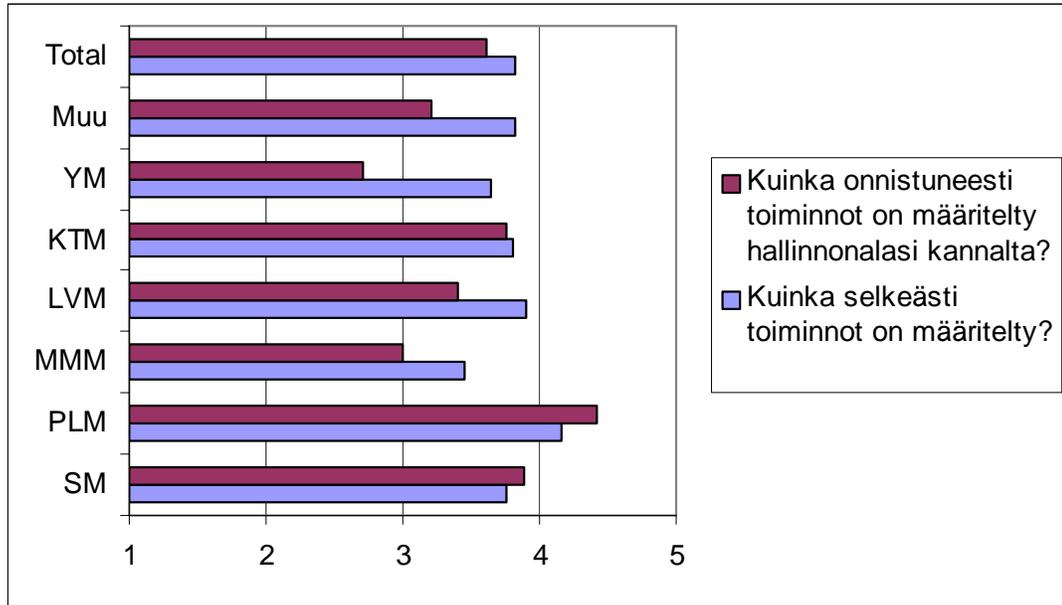
⁷ Strategian keskeisiä periaatteita ovat: kansanvaltaisuus ja oikeusvaltioperiaate, koko yhteiskunnan tehtävä, selkeä vastuujako, valmiuden joustava säätely, kustannustehokkuus, voimavarojen turvaaminen, kansainvälinen ulottuvuus.



Kuvio 5.3. Strategian periaatteiden onnistuneisuus

Vaikka kyselyn perusteella periaatteet hyväksytään sekä yleisesti että yksittäisten hallinnonalojen näkökulmasta, tuntuu vastaajilla olevan vaikeuksia antaa niille konkreettista sisältöä. Eräät haastateltavat totesivat myös, että niin kauan kuin periaatteilla ei ole mitään sitovuutta, ei niiden ohjaavaan vaikutukseen myöskään uskota. Tyypillisimmillään ongelma näkyy voimavarojen turvaamisen periaatteessa. Strategiassa todetaan, että ”elintärkeiden toimintojen turvaamisen kehittämissuunnitelmissa esitettävät toimenpiteet ja voimavaratarpeet sisällytetään ministeriöiden toiminta- ja taloussuunnitelmiin sekä talousarvioehdotuksiin. Ensisijaisena keinona mahdollisesti tarvittavien lisäresurssien osoittamiseen on määrärahojen kohdentaminen uudelleen hallinnonalan sisällä”. Kehittämissuunnitelmien toimenpiteille on kuitenkin vain erittäin harvassa tapauksessa varattu resursseja selkeän sisäisen priorisoinnin kautta saati lisämäärärahoja osoittamalla. Käytännössä kehittämissuunnitelmiin on kirjattu yleensä jo toteutettavia tai muutoinkin TTS:ssä tai talousarvioesityksessä nimettyjä toimintoja, joille voitiin osoittaa uskottava YETT-yhteys.

Vastaajien näkemykset elintärkeiden toimintojen määrittelyn onnistuneisuudesta on esitetty kuviossa 5.4. Elintärkeiden toimintojen nykyisiä määrittelyjä pidetään selkeinä, vaikkakin käytettyä kieltä ja käytettyjä käsitteitä jonkin verran kyseenalaistettiin. Sisällöllisesti eniten kritisoitiin ympäristöasioiden asemointia toimintojen määrittelyissä. Samoin eräissä kannanotoissa kritisoitiin toimintojen määrittelyn liiallista yksityiskohtaisuutta, jonka katsottiin rajoittavan liiallisesti hallinnonalojen vapautta toimintojen määrittelyssä. Eräs vastaaja perustelee näkemystään seuraavasti: *”Toiminnot on määritelty selkeästi, jopa ehkä turhankin tiukasti. Kukaan hallinnonala varmasti haluaa pitää kiinni omista ydintehtävistään, mutta kriisin aikana on tehtävä arvovalintoja, joiden jälkeen osa toiminnoista varmasti karsiutuu. Tätä kohtaa voisi miettiä jatkossa enemmän.”*

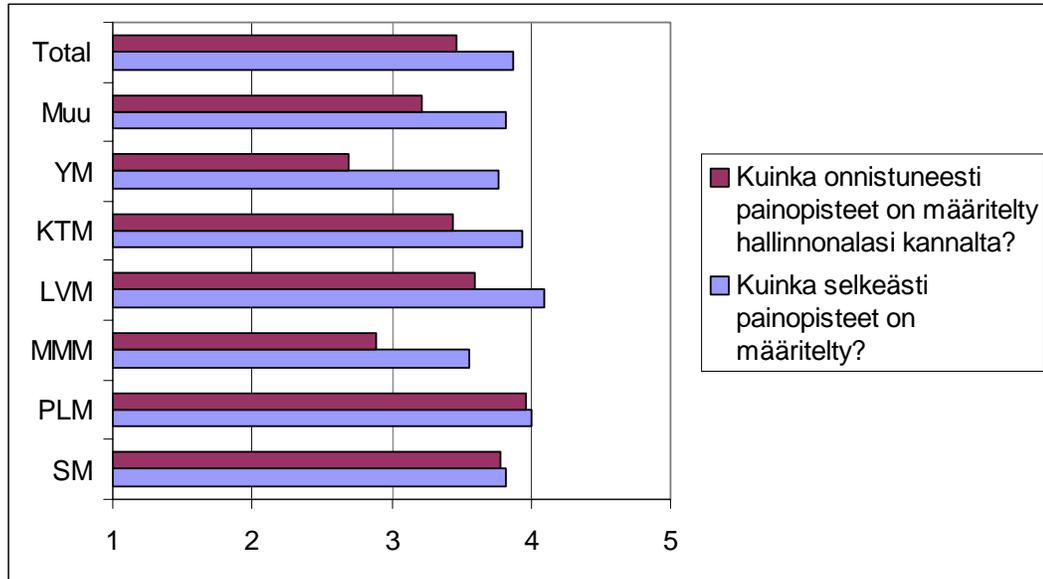


Kuvio 5.4. Elintärkeiden toimintojen määrittelyn onnistuneisuus

Vastaajien näkemykset kehittämisen painopisteiden⁸ onnistuneisuudesta ja selkeydestä on esitetty kuviossa 5.5. Strategiassa valittuja kehittämisen painopistealueita pidettiin kaikkia erittäin tärkeinä. Sisällöllisinä mainintoina puutteista nostettiin esiin mm. energiahuollon turvaamisen keskeisyys. Valituista painopistealueista valtion johtamisessa tarvittavan tilannekuvan kehittämistä pidettiin useassa vastauksessa epämääräisesti määriteltynä, mistä on seurannut ongelmia käytännön työskentelyyn mm. vastuuttamisen osalta.

Kritiikkiä esitettiin myös sen suhteen, että strategia-asiakirjasta ei riittävän selvästi käy ilmi mihin kriteereihin perustuen juuri nämä asiakirjassa mainitut painotukset on nostettu esiin ja, että painotukset ovat keskenään epäkoherentteja. Eräs vastaaja esittää asian seuraavasti: ”Painopisteet eivät ehkä tule strategian lukijalle riittävän hyvin esille ja saattaa jäädä epäselväksi, miksi juuri nämä on nostettu painopisteiksi. Nämä neljä painopistettä ovat myös keskenään varsin eritasoisia asiakokonaisuuksia.”

⁸ Strategiassa mainittuja kehittämisen painopistealueita ovat: yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen johtamisessa tarvittava tilannekuva, vakavan rikollisuuden mukaan lukien terrorismin paljastava tiedustelutoiminta, sähköiset tieto- ja viestintäjärjestelmät, terveydensuojelu



Kuvio 5.5. Vastaajien näkemykset kehittämisen painopisteiden onnistuneisuudesta.

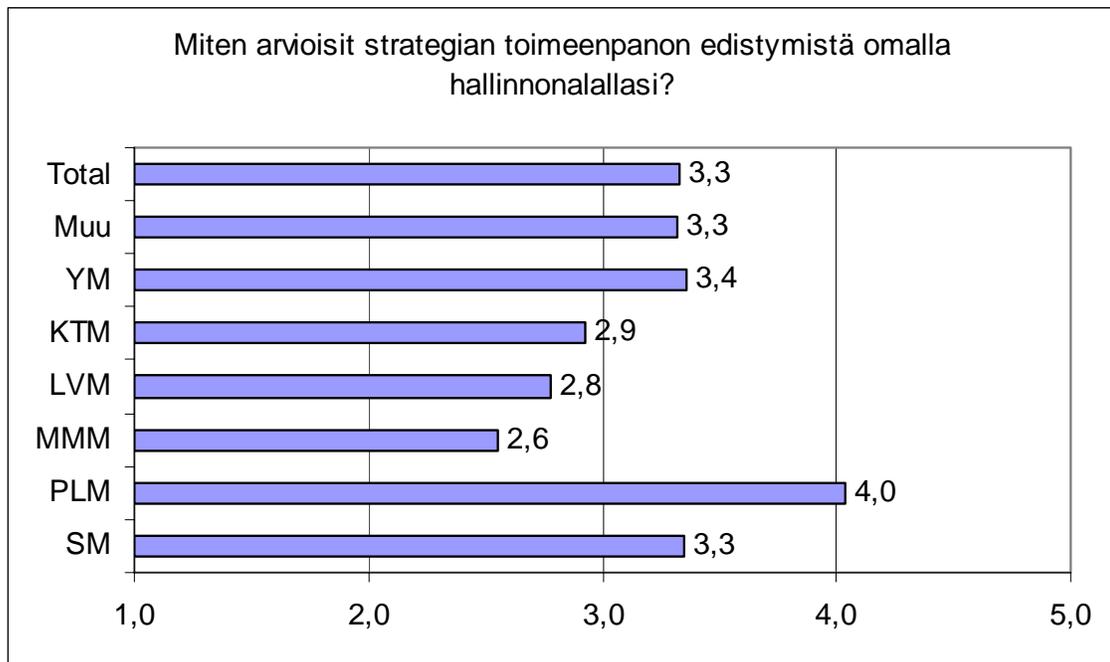
Yhteenvedona voidaan todeta, että vaikka elintärkeiden toimintojen listaukset, päämäärät ja painopisteet koetaan sinänsä tärkeinä, jäävät niiden perustelut ja operatiivista toimeenpanoa koskevat ohjeet hieman puutteellisiksi. Lisäksi päällekkäiset listaukset ja samojen asioiden toisto eri kohdissa on omiaan heikentämään strategian luottavuutta ja siten sen ymmärtämistä. Tämä selittää osittain sen, että strategiaa eivät juuri tunne muut kuin valmiusasioihin erityisesti vihkiytyneet.

5.3 Strategian tuottama lisäarvo hallinnonaloille

Strategian yleinen hyödyllisyys on noussut esiin jo raportin aikaisemmissa osioissa. Erityisinä tavoiteltavina hyötyinä nostettiin esiin hallinnonalojen toiminnan yhtenäistäminen, yhteisen kielen ja käsitteiden syntyminen, vastuuden selkiyttäminen sekä eri sektoreiden asiantuntijoiden aktivoituminen. Erikseen nostettiin useassa vastauksessa esiin uhkamallit, joita pidettiin hyödyllisinä hallinnon yhteisinä työvälineinä. Uhkamalleja kohtaan esitettiin myös kritiikkiä, joka koski erityisesti tavanomaisempien uhkien kuten esimerkiksi erilaisten suuronnettomuuksien vähäistä roolia.

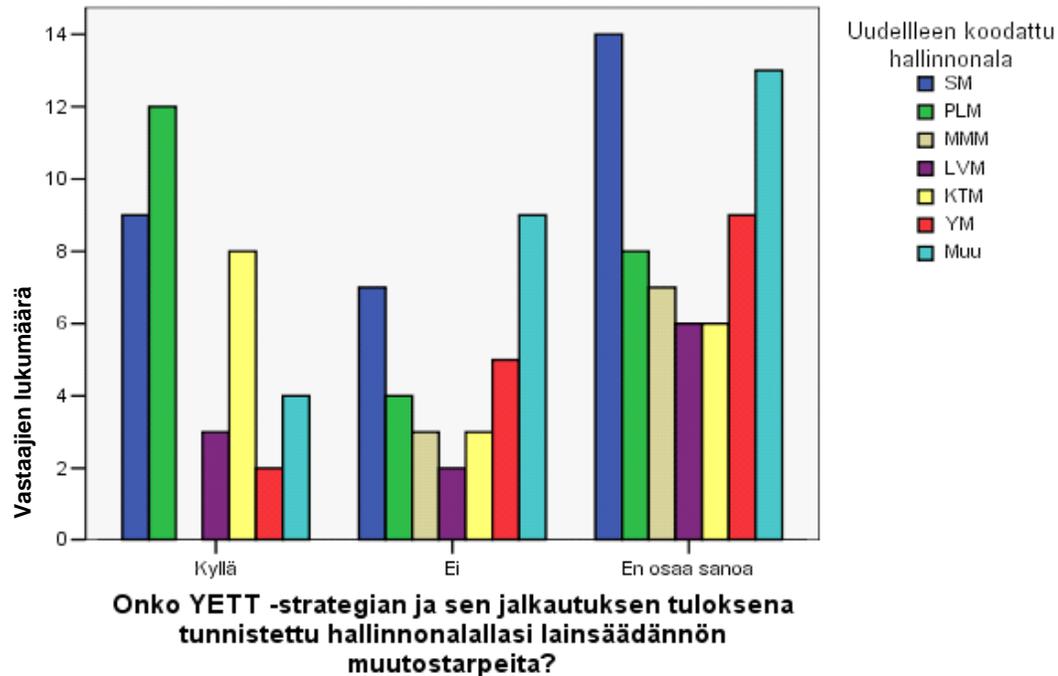
Kuviossa 5.6 on esitetty vastaajien näkemyksen strategian toimeenpanon edistymisestä hallinnonalalla. Näkemyksissä korostuu varovaisen positiivinen näkemys strategian toimeenpanosta. Vastaajat – samoin kuin useat haastatelluista – korostivat, että toimeenpanon onnistuneisuutta on strategian toteutuksen nykyisessä vaiheessa vielä hankala arvioida. Yleinen näkemys oli se, että vaikka toteutus käytännössä toimii teknisesti, jää sen yhteys hallinnonalan normaalitoimintoihin etäiseksi. Samoin vastauksissa kritisoitiin strategian ja kehittämisohjelmien irrallisuutta valtionhallinnon normaaleista suunnittelu-, seuranta- ja raportointijärjestelmistä. Eräs sähköisen kyselyn vastaaja ilmaisi asian seuraavasti: *”erityisesti kehittämisohjelman ja normaalin budjetti- ja TFS-suunnittelun ajallinen ja asiallinen yhteensovittaminen ei*

juuri näytä onnistuneen.” Samoin strategian asema osana kokonaisturvallisuuden ohjelma-arkkitehtuuria näyttää osalle vastaajiksi jääneen epäselväksi. Etenkin YETT-strategian ja sisäisen turvallisuuden ohjelman välinen rajapinta herätti keskustelua, niin yhtenäisten käsitteiden puuttumisen osalta kuin ohjelmien erillispainotusten osalta. Eräs kyselyyn vastannut ilmaisi asian näin: ”strategian, puolustuselonteon ja sisäisen turvallisuuden ohjelman yhteensovittamista tai uutta näistä muodostuvaa kokonaisuutta tulee vielä kehitellä. Nyt näiden väliin on jäänyt harmaita alueita ja niitä voi olla vaikea lukea kokonaisuutena vaikka pitäisi.”



Kuvio 5.6. Hallinnonalojen arviot strategian toimeenpanon edistymisestä omalla hallinnonalalla (1 = edistynyt huonosti, 5 = edistynyt hyvin)

Sähköisen kyselyn vastauksissa tunnistettiin myös vaikutuksia lainsäädäntöön ja lainsäädännön muutostarpeita (Kuvio 5.7). Tällaisia vaikutuksia nähtiin ainakin seuraaviin lainvalmisteluprosesseihin: huoltovarmuuslain uudistaminen, täydennyspoliisilain ja poliisilain uudistus, rauhanturvain, asevelvollisuuslain ja lain uudistaminen vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta, rajavartiolaitosta koskevan lainsäädännön uudistaminen, mahdolliset muutokset väestönsuojien rakentamista koskeviin säädöksiin sekä vakuutustoimialan ja rahoituksen varautumisvelvoitteen määrittelyä koskien. Eniten uudistustarpeita nimettiin SM:n ja PLM:n hallinnonaloilla. Tosin on muistettava, että näillä hallinnonaloilla oli myös eniten vastaajia kyselyyn, joten absoluuttiset arvot eivät kerro koko totuutta asiasta.



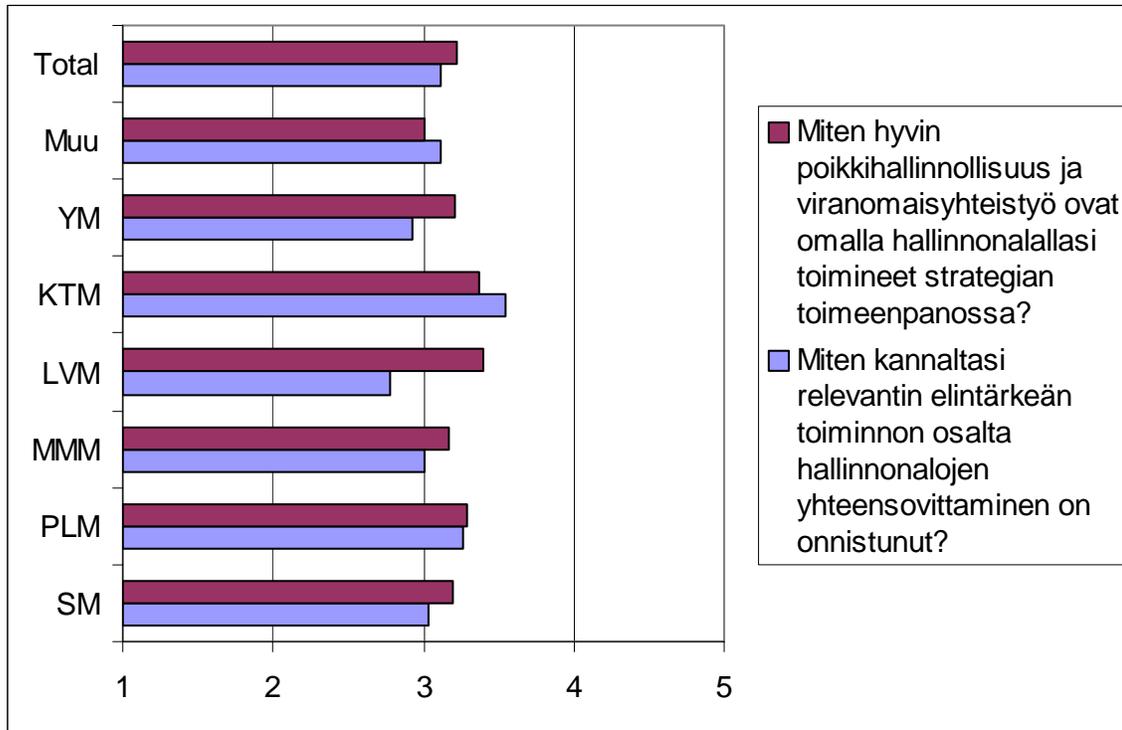
Kuvio 5.7. Hallinnonalojen näkemyksiä mahdollisista lainsäädännön uudistustarpeista.

Vaikka strategian valmisteluun, sisältöön ja toimeenpanoon suhtauduttiin periaatteessa positiivisesti, esitettiin sähköisessä kyselyssä ja haastatteluissa kriittisiä huomioita ja parannusehdotuksia kaikkiin näistä.

Suhtautuminen strategian valmisteluun jakoi kentän näkemyksiä. Tässä taustalla oli hallinnonaloittain hyvin suurikin vaihtelu motivaatiossa ja sitoutumisessa strategiatyötä kohtaan. Aktiiviset toimijat sellaisilla hallinnonaloilla kuten PLM, SM ja KTM kokivat, että strategian sisältöihin pystyi vaikuttamaan, jos oli kantansa huolellisesti muotoillut ja perustellut. Sen sijaan monella sellaisella hallinnonalalla, joiden ydintoiminnot eivät sisällöllisesti suoraan liity valmiussuunnitteluun oli vaikeuksia motivoitua YETT-strategian suunnitteluprosessin yhteydessä. Tämä heijastuu myös strategian toimeenpanoon näillä hallinnonaloilla.

Vaikka strategian poikkihallinnolliseen toteuttamiseen nähdään hyvät mahdollisuudet jo kansallisten valmiuserinteiden johdosta, strategian poikkihallinnollinen käytännön toteutus on osoittautunut ongelmalliseksi. Poikkihallinnollisuuden nähdään liian usein jäävän lähinnä suunnitelmatasolle. Syynä tähän on hallinnon ohjausjärjestelmän jäykkyyksien ohella myös valtionhallinnon vahva sektoriajattelu ja ministeriöiden välinen reviiiritaistelu. Aitoon prosessilähtöiseen toiminnanohjaukseen tai klusteriperusteiseen yhteistoimintojen määrittelyyn on Suomessa vielä pitkä matka. Kuviossa 5.8 on kuvattu eri hallinnonalojen näkemyksiä

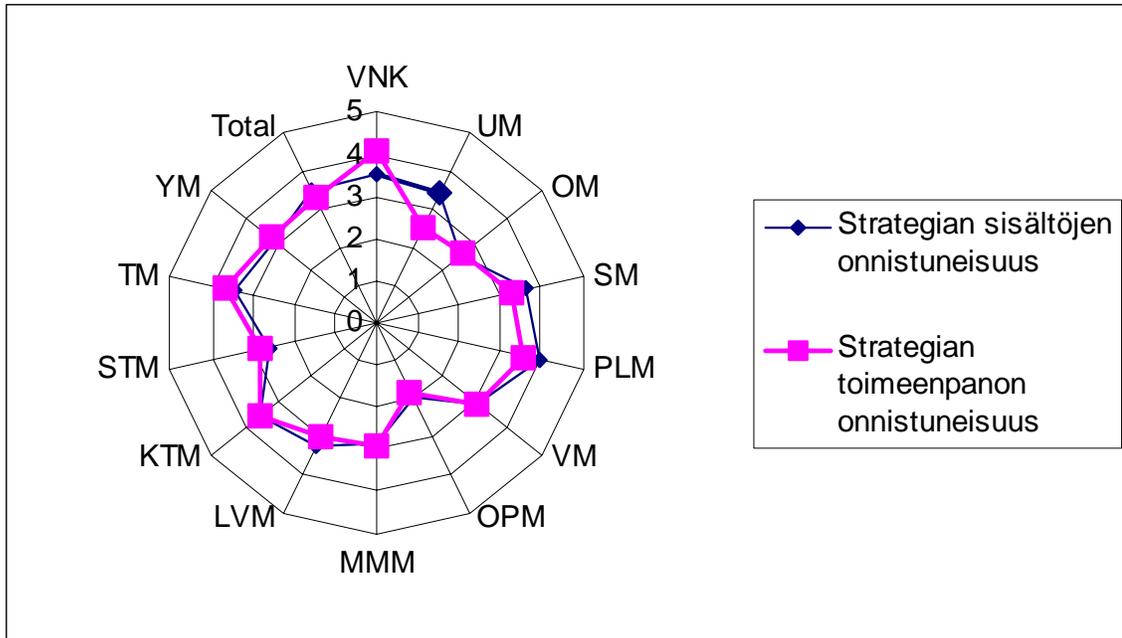
viranomaisyhteistyön onnistuneisuudesta. Hallinnonalakohtaiset vaihtelut suhteessa viranomaisyhteistyöhön ovat varsin pieniä. Yleistä profiilia on tulkittava varsin neutraalina keskiarvo noin 3 asteikolla 1-5.



Kuvio 5.8. Hallinnonalojen näkemyksiä poikkihallinnollisuuden ja viranomaisyhteistyön onnistuneisuudesta.

Laajempaa kritiikkiä esitettiin myös koko valmiussuunnittelujärjestelmän nykyistä rakennetta kohtaan. Keskeisimpinä asioina nousivat esiin turvallisuus- ja puolustusasiain komitean sijainti hallinnossa sekä eri valmistelu- ja päätöksentekofoorumien (valmiuspäällikkökokous, valmiussihteerien kokoukset, turvallisuus- ja puolustusasiain komitea, kansliapäällikkökokous, hallituksen ulko- ja turvallisuuspoliittinen valiokunta) väliset työnjakokysymykset ja roolit yhteensovittamisessa. Vaikka nämä kysymykset eivät kuulu tämän arviointitoimeksiannon piiriin, on syytä olettaa, että näillä tekijöillä on ollut merkitystä hallinnonalojen motivoitumiseen ja sitoutumisen asteeseen nykyisen strategian valmistelua ja toimeenpanoa kohtaan. Lisäksi näillä asenteilla on merkitystä myös tulevan strategian tarkistusprosessin onnistumiseen.

Kokonaisuudessaan strategian merkitystä ja toimeenpanon onnistuneisuutta hallinnonaloittain kysyttiin sähköisessä kyselyssä usean kysymyksen avulla. Yleiskuvan saamiseksi analysoitiin kyselyvastauksia myös summamuuttujien avulla, jotka muodostettiin yhdistelemällä usean kysymyksen vastaukset liittyen strategian sisältöjen onnistuneisuuteen ja strategian toimeenpanon onnistuneisuuteen. Yhteenveto vastauksista hallinnonaloittain on esitetty kuviossa 5.9.



Kuvio 5.9. Vastaajien näkemys YETT:n merkityksestä ja toimeenpanon onnistuneisuudesta hallinnonaloittain

Kuviosta 5.9 käy ilmi, että vastaajien näkemykset strategian sisältöjen onnistuneisuudesta ja toimeenpanon onnistuneisuudesta korreloivat vahvasti keskenään. Kaikkein myönteisimmin sekä tavoitteiden että toimeenpanon onnistuneisuuteen suhtaudutaan SM:n, PLM:n KTM:n ja TM:n hallinnonaloilla sekä valtioneuvoston kansliassa. Kaikkein kriittisintä suhtautuminen oli OM:n, STM:n ja YM:n hallinnonaloilla. UM:ssä nähtiin yleisesti, että tavoitteet sinänsä olivat onnistuneesti valittuja, mutta strategian toimeenpanossa oli parantamisen varaa. Näkemyserot tyytyväisyydessä strategiaan tukevat edellä esitettyä hypoteesia siitä, että niillä hallinnonaloilla, joissa valmiusasiat ovat organisaation ydintehtävien vuoksi muutoinkin esillä, suhtauduttiin kaikkein myönteisimmin YETT-strategiaan ja sen toimeenpanoon. Muilla hallinnonaloilla oli vaikeuksia nähdä YETT-painotusten yhteyttä hallinnonalan muuhun toimintaan. Tämä on tekijä, joka olisi ehdottomasti huomioitava strategiaa päivitettäessä.

6 Strategian tarkistamiseen liittyvät odotukset hallinnonaloilla

6.1 Sisältö

Sisällön puolesta strategiaa pidetään nykyisessä muodossa jossain määrin vaikeasti hahmotettavana kokonaisuutena. Sekä haastatteluissa että sähköisen kyselyn avo-osioissa toivotaan työnjaon täsmentämistä ja selkiyttämistä strategian toimeenpanossa. Käytännössä tämä tarkoittaisi nykyistä pidemmälle menevää klusteripohjaista toimeenpanomallia, jossa horisontaaliset teemakokonaisuudet pilkotaan nykyistä pienempiin osioihin ja klusterin vastuutoimijat sopivat tarkemmin keskinäisestä työnjaostaan. Mitä toimijoihin tulee, tulisi nykyistä viranomaisvetoista toimeenpanomallia laajentaa enemmän myös elinkeinoelämän, kuntasektorin ja kansalaisjärjestöjen suuntaan. Näillä on nyky-yhteiskunnassa keskeinen rooli yleisessä valmiustyössä.

YETT-strategiaa toivottiin kehitettävän enemmän strategiatason asiakirjaksi, jossa olisi nykyisestä muodosta karsittu toimenpidetason sisältöjä. Toisaalta on muistettava, että hallinnolle strategia on operatiivinen työkalu, jonka toivotaan myös olevan riittävän käytännönläheinen. Nämä tavoitteet voivat olla keskenään ristiriidassa ja tarkistuksen on tehtävä selkeä linjanveto sen suhteen, minkä tyyppistä strategia-asiakirjaa ollaan kehittämässä. Kaikkiaan strategiaa toivottiin yksinkertaistettavan ja selkeytettävän. Nykyiset päämäärät, periaatteet, toiminnot, tavoitteet ja uhkamallit muodostavat haastateltujen mielestä liian vaikeaselkoisen ja osittain jopa yhteismitattoman kokonaisuuden. Jatkossa olisi syytä pyrkiä nykyistä selkeämpään tavoite-keino – hierarkiaan, jossa alemman tason toimenpiteet ovat suoraan johdettavissa ylemmän tason tavoitteista.

Lisäksi sähköisen kyselyn vastauksissa ja haastatteluissa peräänkuulutetaan yksinkertaistamista ja tiivistämistä, terminologian selkeyttämistä sekä EU-näkökulman vahvempaa mukaan tuomista.

6.2 Prosessi

Strategiaprosessin avoimuudella, osallistuvuudella ja läpinäkyvyydellä on keskeinen merkitys tulevan strategian toimeenpanon onnistuneisuuteen. Strategian laatimisprosessia toivottiin kehitettävän niin, että hallinnonalojen sisällöllinen asiantuntemus tulee riittävästi edustetuksi, mutta samalla luodaan prosessi, jossa aidosti etsitään yhteisiä painotuksia ja priorisointeja. Itse kirjoitusprosessiin toivottiin kiinnitettävän huomiota, jotta lopputulos on ymmärrettävä ja selkeä myös ulkopuoliselle lukijalle.

Yhteisen näkemyksen syntyminen strategian valmistelun kuluessa edellyttää riittävää sitoutumista prosessiin kaikilta hallinnonaloilta. Haastatellut valtionhallinnon valmiusvastaavat toivoivat, että YETT-strategian valmistelussa ja toimeenpanossa vastuu hallinnonaloilla on hierarkkisesti riittävän korkealla, so. kansliapäällikkö/valtiosihteeritasolla, jotka nykyisellään vastaavat valmiuspäälliköiden ominaisuudessa hallinnonalansa valmissuunnittelusta ja sen toimeenpanosta. Lisäksi erityisen tärkeänä pidettiin, että päällikköä avustaviksi valmiussihteereiksi nimetään henkilöitä, joilla on paitsi kompetenssia myös aitoa mielenkiintoa

valmiusasioiden hoitamiseksi. Nykyisellään valmiusasioihin liittyvä asiantuntemus ja motivaatio vaihtelevat suuresti hallinnonalojen välillä.

Niin ikään toivottiin, että jo suunnittelun alkuvaiheessa tehtäisiin selväksi YETT-strategian asema osana muuta valtionhallinnon strategista suunnittelua ja tulosohjausta. Etenkin seuranta toivottiin yksinkertaistettavan ja sen roolia selkeytettävän. Tämä on kuitenkin mahdollista vain, jos strategian suunnitteluvaiheessa kyetään sopimaan riittävän konkreettisista operatiivisista tavoitteista ja näiden seurannan edellyttämistä mittareista. Arvioinnin työpajassa keskusteltiin strategian seurannan roolista ja yhteenvetona todettiin, että seurantajärjestelmän ei tulisi olla itsetarkoitus vaan palvella selkeästi määriteltäviä päämääriä. Strategian osana ei myöskään ole edes tavoiteltavaa pyrkiä kaikki tahot kattavan yhtenäisen seurantajärjestelmän luomiseen.

Hallinnossa toivotaan, että strategian tarkistuksen yhteydessä valmistelun osallistujajoukkoa laajennetaan elinkeinoelämän, alueellisen ja paikallisen tason sekä kansalaisjärjestöjen edustajilla. Näiden tahojen puolelta on myös ilmaistu halukkuus osallistua nykyistä tiiviimmin strategian suunnitteluun ja toteutukseen.

7 Johtopäätökset

YETT-strategiaprosessin arviointia hallinnonalojen kannalta vaikeuttaa se, että strategia on ollut voimassa hallintoa ohjaavana dokumenttina vasta sangen lyhyen aikaa. Tämän vuoksi strategian toteuttamisesta ja sen mahdollisesta vaikuttavuudesta ei ole vielä paljon kokemuksia.

Strategia koetaan yleisesti ottaen tarpeelliseksi. Arvioinnin työpajassa todettiin, että strategian lähtökohtana oli aikanaan tilanne, jossa sille ei ollut suurta kysyntää ja toisaalta strategian laatimisprosessia ei ollut pitkällisesti valmisteltu. Nyt tilanne on toinen: liki yksimielisesti strategia nähdään tarpeellisena ja siltä odotetaan paljon.

Eryyisinä strategian toivottavina hyötyinä nostettiin esiin hallinnonalojen toiminnan yhtenäistäminen, yhteisen kielen ja käsitteiden syntyminen, vastuiden selkiyttäminen sekä eri sektoreiden asiantuntijoiden aktivoituminen. Samalla kuitenkin hallinnonaloilla toivotaan strategian ja strategiaprosessin kehittämistä nykyisestä paremmin hallinnonalojen arkityötä ja työkäytäntöjä tukevaksi järjestelmäksi. Eryyisesti kaivataan johdonmukaisuutta kehittämisohjelmien sisällöistä päätettäessä. Jotta strategialla olisi vaikutusta hallinnonaloilla, tulisi sen pohjalta esiin nostettuihin kehittämishankkeisiin myös voida osoittaa tarvittavia lisäresursseja joko hallinnonalojen sisältä tai yhteisin järjestelyin.

Merkittävänä kehitystarpeena tuli arvioinnin aikana esiin tarve jäsentää turvallisuustoiminnan kenttää uudella tavalla vastaamaan uusiin, erityisesti ei-sotilaallisiin uhkakuviiin ja toimintaympäristön muutoksiin. Tämän arviointityön toimeksiantoon ei kuulunut hallinnon turvallisuustoiminnan rakenteiden arviointi. On kuitenkin ilmeistä, että osana YETT-strategian kehittämistä hallintoa ohjaavana asiakirjana joudutaan myös miettimään eri toimijoiden keskinäistä työnjakoa sekä eri hallintoa ohjaavien asiakirjojen suhdetta toisiinsa. Tärkeänä tavoitteena tulisi olla turvallisuustoiminnan kentän järjestäminen siten, että hallinnon sisällä ei tehdä päällekkäistä työtä, mutta toisaalta ei jää alueita, joiden sisällöistä ja kehittämisestä millään taholla ei ole nimettyä vastuuta.

Strategia hallinnon ohjauksen välineenä

Strategian toimivuuteen hallinnon ohjauksen välineenä vaikuttaa se, että tällä hetkellä strategiaprosessin omistajuus on jossain määrin epäselvä. Strategiaprosessi samaistetaan varsin voimakkaasti puolustushallinnon tehtäviin kuuluvaksi vaikka turvallisuus- ja puolustusasiain komitealla on muodollisesti vain koordinoiva rooli strategian toteuttamisessa. Strategian kehittämisen suuri haaste on luoda asiakirjalle yhteistä omistajuutta, joka todella johtaisi hallinnonalojen yhteistoimintaan strategian toteuttamistoimissa.

Sitoutumisen aste YETT-strategian toteuttamiseen vaihtelee hallinnonaloittain selvästi. Voimakkaimmin sitoutuneita ovat ne hallinnonalat, joilla koetaan omien ydintehtävien liittyvän selkeästi valmiusasioihin. Näillä hallinnonaloilla (PLM, SM, KTM, LVM, MMM) on myös traditioita, jotka tukevat strategiatyöhön osallistumista esimerkiksi henkilöiden työajan järjestelyjen kautta.

Strategian asema suhteessa muihin hallintoa ohjaaviin asiakirjoihin ei ole toimijoille kovin selvä. Hämmentävää on ollut esimerkiksi YETT-strategian ja sisäisen turvallisuuden ohjelman samanaikainen lanseeraaminen. Tällä hetkellä näiden asiakirjojen roolit eivät ole vielä kirkastuneet. Jatkossa tulisikin huolehtia siitä, että YETT-strategiaa ja sisäisen turvallisuuden ohjelmaa kehitettäisiin toisiaan täydentävinä, ei kilpailevina tai epäselvästi päällekkäisinä asiakirjoina.

Valmiussuunnittelun ohjauksessa hallinnonaloilla on tällä hetkellä parantamisen varaa selkeän ja yhtenäisen järjestelmän luomiseksi. Hallinnonalojen erilaiset näkemykset valmiussuunnittelun toteutuksesta ja ohjauksesta näkyvät tavassa soveltaa YETT-strategiaa ja hahmottaa strategian merkitystä kunkin hallinnonalan kannalta. Erityisen paljon näkemykset vaihtelevat siitä, missä määrin YETT-strategian tulisi ohjata valmiussuunnittelua hallinnon eri tasoilla keskushallinnosta kunta- ja maakuntatasolle asti. Todellisen ohjausvaikutuksen saamiseksi tulisi strategian tavoitteita tässä suhteessa kirkastaa ja strategiaa tulisi myös markkinoida tehokkaammin kaikilla hallinnon tasoilla.

Nykyisen strategian liitteenä on valmiussuunnitelman ohjeellinen runko. Selvää kuitenkin ei ole, kenelle tämä ohje on tarkoitettu. Käytännössä tämä strategian liite on ainoa yleisen tason valmiussuunnittelun ohje esimerkiksi kunnille. Kokonaisuudessaan kuitenkin strategian sovellettavuus kunnallisen lukijan kannalta jää kunkin lukijan oman tulkinnan varaan.

Haastatteluissa syntyi kuva, että eräillä hallinnonaloilla YETT-strategian yleistä velvoitetta elintärkeiden toimintojen ylläpitämiseksi ei osata varautumisen kannalta soveltaa, kun lainsäädännöstä puuttuvat suoranaiset valmiussuunnittelun velvoitteet. Mikäli strategian ohjausvaikutusta halutaan terävöittää, tulisi strategian merkitys valmiussuunnittelua ohjaavan lainsäädännön täydentävänä asiakirjana tuoda nykyistä selvemmin ilmi.

Strategian valmisteluprosessi

Strategian valmisteluprosessi sai voimakasta kritiikkiä osakseen arvioinnin haastatteluissa. Tässä heijastui myös kritiikki strategian valmistelun ja toimeenpanon seurannan sijaintiin hallinnossa. Tämä tulee asettamaan erityisiä haasteita käynnistyneelle strategian tarkistusprosessille, jota toteutetaan samojen valmisteluvastuiden pohjalta. Vaarana on, että hallinnonalojen väliset jännitteet heikentävät mahdollisuuksia esiin tulleiden kehittämistarpeiden toteuttamiseen.

Strategian valmisteluprosessin onnistuneisuus vaikuttaa keskeisesti strategian laatuun asiakirjana. Vuoden 2003 strategian valmistelussa hallinnonalat sitoutuivat valmistelutyöhön hyvin eritasoisesti. Toisaalta sitouttamista pyrittiin edistämään TPAK:n taholta ottamalla mahdollisuuksien mukaan huomioon kaikki hallinnonalojen toiveet strategian sisältöjen osalta. Tämä johti lopputuloksen pirstaleisuuteen ja eritasoisten asioiden painotukseen eri osa-alueilla.

Ongelmana strategian valmistelussa oli myös se, että valmisteleivassa työryhmässä mukana olleet virkamiehet saivat hyvin eritasoisesti tukea omilta organisaatioiltaan strategian sisältöjen määrittelyssä. Hämmennystä lisäsi muiden strategia-asiakirjojen samanaikainen valmistelu. Erään haastateltavan mukaan ei aina voinut tietää, minkä paperin valmistelukokouksessa kulloinkin oli.

Strategian valmistelusta puuttui monen haastateltavan mielestä korkeatasoisen ja ymmärrettävän tekstin synnyttämiseksi tarvittava kirjoitusprosessin ohjaaminen. Enemmän tuntui olevan kysymys yksittäisten asioiden kokoamisesta. Lisäksi käytetty kieli ja terminologia oli valmiiksi annettu TPAK:n valmistelijoilta, mikä oli omiaan lisäämään ulkopuolisuuden tunnetta prosessiin osallistumisessa muiden hallinnonalojen edustajien keskuudessa. Yhteisestä kielestä on sovittava ja tähän prosessiin on sitoutettava kaikki toimijat. On myös hyväksyttävä, että eri kirjoittajien tuottamia osioita ei voida sellaisenaan hyväksyä, vaan niiden yhdenmukaistaminen on tehtävä koordinoitusti.

Erityinen haaste on strategian eri painopisteiden ja kehittämistoimien priorisointi valmistelussa. Strategialta toivottiin selkeitä rajoituksia ja priorisointeja perustuen läpinäkyviin, hallinnonalojen yhteisiin valmisteluprosesseihin. Käytännössä tässä prosessissa tulevat törmäämään vastakkain eri hallinnonalojen omat intressit. Lopputuloksen kannalta olisi tärkeää, että strategian valmistelu nähtäisiin hallinnonaloilla elintärkeiden toimien turvaamisen yhteisenä suunnitteluna, ei ainoastaan strategia-asiakirjan valmisteluprosessina.

Strategian rakenne ja sisältö

Strategian perusmäärittelyjen sisältöön (päämäärä, periaatteet, toiminnot, kehittämisen painopisteet) ollaan suhteellisen tyytyväisiä. Käytetty terminologia saa kuitenkin osakseen kritiikkiä. Esimerkiksi käsitteet suorituskyky ja strategiset tehtävät vaatisivat ulkopuolisen lukijan kannalta parempaa määrittelyä ja pohjustusta. Käytetty kieli kuvaa osaltaan strategian valmistelun taustaa, jossa isännys on ollut puolustushallinnossa.

Strategia on sisällöllisesti varsin pirstaleinen. Prosessin kuluessa tehty jaottelu toimintojen kuvauksiin ja erilliseen tavoitetilän kuvaukseen on johtanut asioiden toistoon sisällössä. Lisäksi eri hallinnonaloilta on strategiassa mukana hyvin eritasoisia tavoitteita elintärkeiden toimintojen turvaamiseksi lähtien yleisistä, strategisista tavoitteista päätyen varsin yksityiskohtaisiin hallinnollisia toimenpiteitä kuvaaviin tavoitteisiin.

Jatkossa strategia-asiakirjan sisältöä tulisi yksinkertaistaa ja pelkistää. Luontevinta olisi aloittaa yhteisen tahtotilan määrittelystä, jollainen voisi olla kansallisen turvallisuuden visio 2020. Tämän jälkeen nykyisen strategian mukaisesti määriteltäisiin ne strategiset painotukset tai kriittiset menestystekijät, jotka ovat vision saavuttamisen edellytyksiä. Vasta tämän jälkeen hahmotettaisiin konkreettisia operatiivisia tavoitteita, määriteltäisiin hallinnonalakohtaisia vastuuta ja strategian toteutumisen kannalta keskeisiä seurantamittareita ja arviointikriteereitä. Tällainen strategia-asiakirjaformaatti helpottaisi ministeriöitä kytkemään YETT-tavoitteet muihin hallinnonalansa strategia- ja suunnitteluasiakirjoihin (TTS:t ja TAE-prosessi).

Arvioinnin työpajassa keskusteltiin laajasti strategian luonteesta. Keskustelujen johtopäätös oli, että strategian tulee olla ensisijaisesti periaateasiakirja ohjaten hallinnonalojen yhteistä työtä suuria muutoksia visioivan strategian sijaan. Strategian on kuitenkin selkeästi tunnistettava alueet, joilla tarvitaan kehittämistoimia ja kytkeä nämä konkreettisiin toimenpiteisiin.

Strategian toimeenpano ja seuranta

Kehittämishjelmien laadinta ei kokonaisuudessaan ole kovin hyvin palvellut strategian toimeenpanoa. Kehittämishjelmat ovat jääneet usealla hallinnonalalla pienen piirin tietoon eivätkä ne vaikuta systemaattisesti ohjanneen työskentelyä. Motivaatiota kehittämishjelmien huolelliseen laatimiseen alentaa se, että niillä ei uskota olevan vaikutusta resurssien allokointiin YETT-kehittämiskohteiden edellyttämällä tavalla.

Eräänä ehdotuksena haastatteluissa tuli esiin ajatus kehittää hallinnonalojen yhteisiä, painopistealuekohtaisia kehittämishjelmia. Tällaisella menettelyllä voisi olla erittäin myönteisiä vaikutuksia hallinnonalojen yhteistoiminnan kehittämisen kannalta. Ne auttaisivat toteuttamaan ajatusta, että YETT-strategian yhdessä tunnistettujen painopistealueiden resursoinnista pitäisi myös kantaa yhdessä hallinnonalojen kesken vastuuta. Arvioinnin työpajassa keskusteltiin tästä mallista ja todettiin, että ensisijaisesti tulee määritellä kehittämishjelmille yhteisiä horisontaalisia päämääriä, mutta ohjelmien tulisi edelleen olla hallinnonalakohtaisia. Ohjelmien keskinäiseen kytkentään tulee kuitenkin kiinnittää enemmän huomiota.

Strategian toimeenpanon kokonaisseuranta on osoittautunut vaikeaksi ja haasteelliseksi. Käytettyjä seurantamenetelmiä on käytännön kokemusten kautta yksinkertaistettu. Toimivaltoihin liittyvät erilaiset näkemykset sekä hallinnonalojen väliset jännitteet ovat vaikeuttaneet toimeenpanoa ja seuranta.

Johtamisjärjestelmä/Johtosubteet

Strategia perustuu voimassa olevaan lainsäädäntöön ja valtioneuvoston ohjesäännön mukaiseen toimivaltajakoon. Tarkasteltaessa tehtäviä ja toimivaltoja YETT:n näkökulmasta jää strategian kuvaus johtosuhteista kuitenkin varsin sekavaksi. Vaikka strategiassa ymmärrettävistä syistä halutaan toimintokokonaisuuksien osalta häivyttää hallinnonalojen toimivaltajako, olisi strategian liitteenä tai muuna osana hyödyllistä esittää myös konkreettinen kuvaus hallinnonalojen toimivaltasuhteissa kullakin osa-alueella.

Arviointiin ei kuulunut hallinnon rakenteiden arviointi, mutta haastatteluissa nousi esiin näkemys, että sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden välinen ”harmaa alue” on selkiytymätön ja tämä osaltaan hidastaa strategian täytäntöönpanoa. Strategian antama kuva eri toimijoista ja näiden rooleista on yhtä sekava kuin todellisuus, jota kuvataan. Jatkossa olisi tärkeää kiinnittää huomiota eri turvallisuuden osa-alueet kattavien hallinnon rakenteiden kehittämiseen ja toimivaltojen selkeyttämiseen eri sektorien kesken.

YETT-strategian valmisteluprosessi on ollut varsin viranomaiskeskeinen. Nykyiset valmiustoimien hallinnan tarpeet, joista esimerkkinä ovat muun muassa Aasian luonnonkatastrofin hoitoon liittyvät toimet, edellyttää jouhevaa yhteistyötä ja vastuunjakoa viranomaisten, kansalaisjärjestöjen ja yritysten kesken. Kaikkia näitä käytännön valmiustoimintaan liittyviä tahoja olisi kytkettävä nykyistä selkeämmin YETT-strategian valmisteluun ja toimeenpanoon.

8 Suosituksia strategian tarkistamiseksi

Strategian valmisteluprosessin kehittäminen

- Toiminnoista vastaavien ministeriöiden vastuuta strategian valmistelussa tulee lisätä.
- Strategian valmistelua tulee laajentaa kattamaan myös aluetason näkemykset, yritykset ja kansalaisjärjestöt.
- Strategian valmistelun, toimeenpanon ja seurannan tulee vakiintua normaaliksi osaksi hallinnon työtä, johon osallistuu laaja joukko virkamiehiä, ei vain valmiussuunnittelusta vastaavia henkilöitä.
- Strategian sisällön osalta on valmistelussa kyettävä priorisoimaan. Mikäli TPAKilla ei ole tähän riittävästi mahdollisuuksia, on valmisteluun kytkettävä vahvemmin muita päätöksentekofoorumeita.

Strategian rakenteen ja sisällön kehittäminen

- Tavoitteena tulee olla tiivis strategisen tason asiakirja.
- Strategia-asiakirjassa on tehtävä rajauksia. Esimerkiksi strategisten tehtävien lukumäärää tulee karsia nykyisestä siten, että niiden tehokas toimeenpano ja toimeenpanon seuranta on mahdollista.
- Strategian rakennetta on uudistettava esimerkiksi järjestämällä aineisto toiminnoittain.
- Strategian painopisteiden keskinäiset suhteet tulisi määritellä. Käytännössä tämä tarkoittaisi painopisteiden keskinäistä priorisointia. Tämä on tärkeää ennen muuta riittävän resursoinnin varmistamiseksi osana valtionhallinnon kehysmenettelyä.
- Painopistealueiden valintaperusteet tulee eksplisiittisesti todeta esimerkiksi kytkemällä ne uhkamallien muodostamaan kokonaisuuteen. Painopisteiden yhteiseen määrittelyyn tulee valmisteluprosessissa kiinnittää erityistä huomiota.
- Strategiassa tulee näkyä selkeä hierarkia: visio/päämäärä, strategiset painopisteet, operatiiviset tavoitteet ja näiden toteutumisen verifiointiin käytettävät mittarit ja arviointikriteerit.
- Erityistä huomiota tulee kiinnittää strategiassa käytettävään kieleen. Tavoitteena tulee olla sellaisten käsitteiden käyttö ja luominen, jotka helpottavat poikkihallinnollisuuden edistämistä.

Strategian toimeenpanon ja seurannan kehittäminen:

- Toiminnoista vastaavien ministeriöiden vastuuta strategian toimeenpanossa ja seurannan kehittämisessä tulee lisätä.
- Painopisteet ovat hallinnon läpi meneviä priorisointeja. Strategiassa valittujen painopisteiden tulee jatkossa heijastua selkeästi hallinnonalojen kehittämissuunnitelmiin. Painopistealueiden osalta tulee kehittää nykyistä selkeämpää vastuutusta ja seurantaa.
- Kehittämissuunnitelmien sisältöä ja roolia tulee kokonaisuudessaan arvioida uudelleen. Eri hallinnonalojen kehittämissuunnitelmien keskinäistä kytkentää toimintokokonaisuuksittain tulee lisätä ohjausvaikutuksen tehostamiseksi.
- Pidemmällä aikavälillä strategian toimeenpanon ja seurannan kehittäminen kytkeytyy koko hallinnon valmiusrakenteiden uudistamiseen. Tähän liittyy toimivaltajaon ja johtosuhteiden selkeyttäminen eri toimijoiden kesken.

- Jatkossa strategian toimintojen toimeenpano, seuranta ja raportointi tulisi sisällyttää osaksi hallinnonalojen normaalia tuloksellisuusraportointia kuten hallinnonalojen toimintakertomuksia.

Liite 1: Kysely

Taustatiedot

Nimi	
Hallinnonala	<ul style="list-style-type: none">• VNK• UM• OM• SM• PLM• VM• OPM• MMM• LVM• KTM• STM• TM• YM• Muu, mikä _____
Organisaatio tai yksikkö	
Asema, virka tai toimi	
Kuinka hyvin katsot tuntevasi YETT –strategian?	<ul style="list-style-type: none">• Erittäin hyvin• Hyvin• Kohtuullisesti• Välttävästi• Erittäin huonosti
Oletko virkasi puolesta vastuussa valmiussuunnittelusta ja / tai sen kehittämisestä?	<ul style="list-style-type: none">• Olen• En
Strategia-asiakirjan tunnettuus ja relevanssi	
Kuinka hyvin YETT –strategia tunnetaan omalla hallinnonalallasi?	Huonosti 1 2 3 4 5 Hyvin EOS
Kuinka hyvin YETT –strategia tunnetaan omassa organisaatiossasi / yksikössäsi?	Huonosti 1 2 3 4 5 Hyvin EOS

Voit perustella yllä olevia vastauksiasi halutessasi	
"Toimintojen turvaamisen strategian päämääränä on ohjata hallinnonaloja kehittämään ja ylläpitämään niiden vastuulla olevien strategisten tehtävien edellyttämää suorituskkyä sekä hoitamaan tehtävät kaikissa turvallisuustilanteissa."	
Kuinka selkeästi päämäärä on määritelty?	Ei selkeästi 1 2 3 4 5 Selkeästi EOS
Kuinka onnistuneesti päämäärä on määritelty hallinnonalasi kannalta?	Onnistunut huonosti 1 2 3 4 5 Onnistunut hyvin EOS
Voit perustella yllä olevia vastauksiasi halutessasi	
Strategia-asiakirjassa on määritelty kahdeksan yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen periaatetta:	
<ul style="list-style-type: none"> - kansanvaltaisuus ja oikeusvaltioperiaate - koko yhteiskunnan tehtävä - selkeä vastuujako - valmiuden joustava säätely - kustannustehokkuus - voimavarojen turvaaminen - kansainvälinen ulottuvuus - valmiuden ja suorituskyyyn seuranta 	
Kuinka selkeästi periaatteet on määritelty?	Ei selkeästi 1 2 3 4 5 Selkeästi EOS
Kuinka onnistuneesti periaatteet on määritelty hallinnonalasi kannalta?	Onnistunut huonosti 1 2 3 4 5 Onnistunut hyvin EOS
Voit perustella yllä olevia vastauksiasi halutessasi	
Strategia-asiakirjassa on määritelty yhteiskunnan elintärkeät toiminnot:	
<ul style="list-style-type: none"> - valtion johtaminen - ulkoinen toimintakyky - valtakunnan sotilaallinen puolustus - sisäinen turvallisuus - talouden ja yhteiskunnan toimivuus - väestön toimeentuloturva ja toimintakyky - henkinen kriisinkestokyky - 	
Kuinka selkeästi toiminnot on määritelty?	Ei selkeästi 1 2 3 4 5 Selkeästi EOS
Kuinka onnistuneesti toiminnot on määritelty hallinnonalasi kannalta?	Onnistunut huonosti 1 2 3 4 5 Onnistunut hyvin EOS
Voit perustella yllä olevia vastauksiasi halutessasi	

Strategia-asiakirjassa on määritelty neljä kehittämisen painopistettä lähivuosina <ul style="list-style-type: none"> - yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen johtamisessa tarvittava tilannekuva - vakavan rikollisuuden (ml. terrorismin) paljastava tiedustelutoiminta - sähköiset tieto- ja viestintäjärjestelmät - terveydensuojelu - 	
Kuinka selkeästi painopisteet on määritelty?	Ei selkeästi 1 2 3 4 5 Selkeästi EOS
Kuinka onnistuneesti painopisteet on määritelty hallinnonalasi kannalta?	Onnistunut huonosti 1 2 3 4 5 Onnistunut hyvin EOS
Voit perustella yllä olevia vastauksiasi halutessasi	
Strategian toimeenpanon edistyminen	
Miten arvioisit strategian toimeenpanon edistymistä omalla hallinnonalallasi?	Edistynyt huonosti 1 2 3 4 5 Edistynyt hyvin EOS
Miten arvioisit strategian toimeenpanon edistymistä omassa organisaatiossasi / yksikössäsi?	Edistynyt huonosti 1 2 3 4 5 Edistynyt hyvin EOS
Mistä strategian edellyttämistä toteutetuista toimenpiteistä hallinnonalallasi olet tietoinen	(voit valita useampia) <ul style="list-style-type: none"> - Laadittu hallinnonalan kehittämisohjelma - Kehittämisohjelma sisällytetty toiminta- ja taloussuunnitelmiin - Kehittämisohjelma sisällytetty talousarvioehdotuksiin - Laadittu muita hallinnonalakohtaisia suunnitelmia tai ohjeita - Henkilöstöä koulutettu (harjoitukset, opetustilaisuudet, yms.) - Muu, mitä _____ - EOS
Miten arvioisit niitä toimenpiteiden seurauksena syntyneitä tuloksia, joita hallinnonalallasi YETT-strategian ja sen jalkautuksen tuloksena on saavutettu?	Ei merkittäviä 1 2 3 4 5 Erittäin merkittäviä EOS
Mihin ongelmiin on hallinnonalallanne törmätty YETT –strategian ja sen jalkautuksen edellyttämiä toimenpiteitä suoritettaessa?	

Onko YETT –strategian ja sen jalkautuksen tuloksena tunnistettu hallinnonalallasi lainsäädännön muutostarpeita?	Kyllä Ei EOS
Voit halutessasi perustella yllä olevaa vastaustasi	
Miten kannaltasi relevantin elintärkeän toiminnon osalta hallinnonalojen yhteensovittaminen on onnistunut?	Onnistunut huonosti 1 2 3 4 5 Onnistunut hyvin EOS
Miten hyvin poikkihallinnollisuus ja viranomaisyhteistyö ovat omalla hallinnonalallasi toimineet strategian toimeenpanossa?	Toiminut huonosti 1 2 3 4 5 Toiminut hyvin EOS
Voit halutessasi perustella yllä olevia vastauksiasi	
Strategian koettu lisäarvo ja hyödyllisyys hallinnonalan näkökulmasta	
Kuinka hyödyllisenä olet kokenut YETT -strategian oman hallinnonalasi näkökulmasta?	Ei hyödyllinen 1 2 3 4 5 Hyödyllinen EOS
Mitä hyötyjä YETT -strategiasta laadinnasta ja jalkautuksesta on ollut hallinnonalallanne?	
Mitkä strategiaan kirjatut asiat ovat hallinnonalasi näkökulmasta tarkistettava vuoden 2006 päivityksen yhteydessä?	
Muita terveisiä strategian valmistelijoille?	

Liite 2: Strategian valmistelutyöryhmän kokoonpano

STRATEGIAN KIRJOITTAJARYHMÄ 9.1.2003

Ministeriö	Jäsen
VNK	Hallintojohtaja Auni-Marja Vilavaara
UM	Ulkoasiainneuvos Hannu Himanen
OM	Erytisasiantuntija Sakari Laukkanen
SM / RVLE Turjo	Everstiluutnantti Ismo Kurki
SM/ Pel-os	Neuvotteleva virkamies Timo Viitanen
SM/ SUPO	Tarkastaja Petteri Varis
PLM	Everstiluutnantti Pekka Alhovaara
VM	Budjettineuvos Vesa Jatkola
OPM	Hallintojohtaja Håkan Mattlin
MMM	Maatalousylitarkastaja Kari Liskola
LVM	Turvallisuusjohtaja Rauli Parmes
KTM	Apulaisjohtaja Ilkka Kananen (HVK)
STM	Lääkintöneuvos Jouko Söder
TM	Johtaja Matti Pukkio
YM	Hallitusneuvos Klaus Frösén

Liite 3: Haastatellut tahot

Kauppa- ja teollisuusministeriö
Vanhempi hallitussihteeri Kari Mäkinen

Liikenne- ja viestintäministeriö
Turvallisuusjohtaja Rauli Parmes

Maa- ja metsätalousministeriö
Hallitusneuvos Timo Tolvi
Maatalousylitarkastaja Kari Liskola (eläkkeellä)

Oikeusministeriö
Kansliapäällikkö Kirsti Rissanen
Hallitussihteeri Sami Sarvilinna

Opetushallitus
Ylijohtaja Kirsti Lindroos

Opetusministeriö
Hallintojohtaja Håkan Mattlin

Puolustusministeriö
Turvallisuuspäällikkö Kalevi Mäkinen

Sisäasiainministeriö
Ylijohtaja Pentti Partanen
Ylijohtaja Antti-Juho Pelttari
Kansliapäällikkö Ritva Viljanen

Sosiaali- ja terveysministeriö
Lääkintöneuvos Jouko Söder
Ylilääkäri Olli Haikala

Työministeriö
Ylitarkastaja Jukka Ristaniemi

Ulkoministeriö
Alivaltiosihteeri Hannu Himanen

Valtioneuvoston kanslia
Rakennusneuvos Hannu Kuikka
Turvallisuuspäällikkö Jukka Sonninen
Valtiosihteeri Risto Volanen

Valtiovarainministeriö
Neuvotteleva virkamies Kari Iho
Alivaltiosihteeri Juhani Turunen

Ympäristöministeriö
Hallitusneuvos Klaus Frösén
Erikoistutkija Jyri Juslén

Eduskunta
Puolustusvaliokunnan puheenjohtaja Kauko Juhantalo

Etelä-Suomen lääninhallitus
Valmiusjohtaja Markku Haranne

Huoltovarmuuskeskus
Johtaja Mika Purhonen
Apulaisjohtaja Ilkka Kananen

Kaakkois-Suomen ympäristökeskus
Johtaja Leena Gunnar

Keski-Uudenmaan pelastuslaitos
Riskienhallintapäällikkö Kimmo Kohvakka

Maanpuolustuskoulutus ry
Piiripäällikkö Matti Mikkonen

Pohjois-Savon TE-keskus
Johtaja Jaakko Kekoni

Suomen Punainen Risti
Pääsihteeri Kristiina Kumpula

Liite 4: Arvioinnin 8.9.2005 pidetyn työpajan osallistujat

Jari Aalto	Lapin lääninhallitus
Heikki Aaltonen	Valtioneuvoston kanslia
Pertti Hyvärinen	Turvallisuus- ja puolustusasiain komitean sihteeristö
Kari Kaakinen	Pääesikunta
Petteri Kajamaa	Turvallisuus- ja puolustusasiain komitean sihteeristö
Ismo Kurki	Sisäasiainministeriö
Veli-Matti Lumiala	Suomen Pankki
Jouni Luotola	Kansaneläkelaitos
Juha Martelius	Puolustusministeriö
Petri Mattila	Pääesikunta
Mauno Mäkräinen	Oulun lääninhallitus
Veli-Pekka Nurmi	Länsi-Suomen lääninhallitus
Leevi Pajunen	Itä-Suomen lääninhallitus
Rauli Parmes	Liikenne- ja viestintäministeriö
Mika Purhonen	Huoltovarmuuskeskus
Eero Pyötsiä	Pääesikunta
Kari Rimpä	Pääesikunta
Kirsti Rissanen	Oikeusministeriö
Heikki Rosti	Opetusministeriö
Matti Saarelainen	Valtioneuvoston kanslia
Anne Sipiläinen	Ulkoministeriö
Jouko Söder	Sosiaali- ja terveysministeriö
Juhani Turunen	Valtiovarainministeriö
Taito Vainio	Sisäasiainministeriö
Matti Virpiaro	Etelä-Suomen lääninhallitus
Taina Väänänen	Puolustusministeriö