

MAANPUOLUSTUSKORKEAKOULU

**RAJAVARTIOTILANTEIDEN HALLINNAN SUUNNITELMIEN TARVE RAJA- JA
MERIVARTIOSTOISSA SEKÄ NIIDEN KESKEINEN SISÄLTÖ**

Pro Gradu -tutkielma

Kadetti
Mika Sandström

Kadettikurssi 90
Rajavartiolinja

Maaliskuu 2007

Kurssi Kadettikurssi 90	Linja Rajavartiolinja
Tekijä Kadetti Mika Sandström	
Tutkielman nimi RAJAVARTIOTILANTEIDEN HALLINNAN SUUNNITELMIEN TARVE RAJA- JA MERIVARTIOSTOISSA SEKÄ NIIDEN KESKEINEN SISÄLTÖ	
Oppiaine johon työ liittyy Johtaminen	Säilytyspaikka Kurssikirjasto (MpKK kirjasto) RMVK kirjasto
Aika Maaliskuu 2007	Tekstisivuja 64 Liitesivuja
<p>TIIVISTELMÄ</p> <p>Tässä tutkimuksessa tarkastellaan rajavartiolaitosten hallintaan liittyvää suunnittelua. Rajavartiolaitosten hallinta kokonaisuutena on toimintaa, missä virkamies virkatehtävissään kohtaa yksilöitä, oman ja vieraan maan kansalaisia, eri tilanteissa. Jotta laki ja tarkoitus toteutuvat, tulee tilanteiden hallinta olla hyvin organisoitua, johdettua ja ennalta suunniteltua</p> <p>Tutkimusta voidaan kuvata luonteeltaan soveltuvaksi asiakirja tutkimukseksi. Tutkimusotteena käytetään laadullista (kvalitatiivista) tutkimusotetta.</p> <p>Rajavartiolaitosten hallinnan kokonaisuutta tarkastellaan projektijohtamisen periaatteiden keinoin. Tutkimustyö asemoituu johtamisen kokonaisuudessa asioidenjohtamisen (management) kenttään. Rajavartiolaitosten hallinnan kokonaisuuden yksi kulmakiviä on tilanneorganisaatio, joka muodostaa Rajavartiolaitokseen projektin.</p> <p>Tutkimustyön pääkysymys on: ” Voidaanko rajavartiolaitosten hallinnan sekä siihen kiinteästi liittyviä suunnitelmia rinnastaa projektijohtamisen periaatteisiin.”</p> <p>Projektijohtaminen ja siihen kiinteästi liittyvä projektin hallinta mahdollistaa rajavartiolaitosten hallinnan kokonaisuuden tieteellistämisen.</p> <p>Tutkimuksella pystytään todistamaan tieteellisesti, että suunnitelmat ovat onnistuneen rajavartiolaitosten hallinnan perusta. Perustan luominen vaatii kuitenkin tutkittua tietoa jotta voidaan määrittellä kokonaissuunnitelman keskeisen sisältö.</p>	
<p>AVAINSANAT</p> <p>Johtaminen, Rajavartiolaitosten hallinta, Projektijohtaminen</p>	

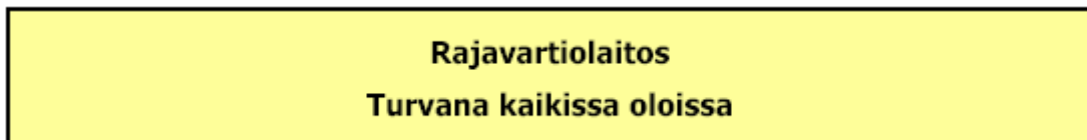
RAJAVARTIOTILANTEIDEN HALLINNAN SUUNNITELMIEN TARVE RAJA- JA MERIVARTIOSTOISSA SEKÄ NIIDEN KESKEINEN SISÄLTÖ

1. JOHDANTO	1
1.1 Aihealueen esittely ja tutkimuksen taustaa	1
1.2 Tutkimus menetelmä	5
1.3 Tutkimusprosessi ja tutkijan kokemusmaailma tulkintaan vaikuttavana tekijänä	5
1.4 Aiempi tutkimus	7
1.5 Tutkimuksen viitekehys, tutkimusongelma ja rajaukset	8
1.6 Tutkimuksen keskeiset käsitteet	12
1.7 Lähteet ja lähde kritiikki	14
2. TUTKIMUKSEN TEOREETTINEN VIITEKEHYS	15
2.1 Hermeneutiikka lähestymistapana	15
2.2 Projektijohtaminen	18
2.3 Projektijohtaminen osana johtamisen nelikenttää	20
2.4 Projektioorganisaatio linjaorganisaation osana	25
3. RAJAVARTIOTILANTEIDEN HALLINTA PROJEKTIOHTAMISEN (PROJEKT MANAGEMENT) KONTEKSTISSA	28
3.1 Rajavartiotilanteiden hallinnan operatiivisen toiminnan juridinen perusta	31
3.2 Rajavartiotilanteiden hallinnan projektin määrittely ja käynnistys	36
3.3 Rajavartiotilanteiden hallinnan suunnittelu	44
3.4 Rajavartiotilanteiden hallinnan seuranta ja ohjaus	52
3.5 Projektin päättäminen ja tulosten toteaminen	55
4. JOHTOPÄÄTÖKSET	57
4.1 Tutkimuksen tulokset	57
4.2 Rajavartiotilanteiden hallinnan suunnitelmien tarve ja keskeinen sisältö	59
4.3 Pohdintaa	61
4.4 Tutkimuksen perusteella esitettävät suositukset ja jatkotutkimus tarpeet	62
4.5 Tutkimuksen kriittistä arviointia	63
VIITTEET	64
LÄHTEET	69

RAJAVARTIOTILANTEIDEN HALLINNAN SUUNNITELMIEN TARVE RAJA- JA MERIVARTIOSTOISSA SEKÄ NIIDEN KESKEINEN SISÄLTÖ

*"Individuum est ineffabile"*¹

1. JOHDANTO



Rajavartiolaitoksen (RVL) tunnuslause²

1.1 Aihealueen esittely ja tutkimuksen taustaa

Valtioneuvosto antoi 27.11.2003 periaatepäätöksensä yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisesta sekä siihen liittyvän strategian. Päätöksen mukaan kaikki Rajavartiolaitoksen päätehtävät (rajaturvallisuus, meripelastus ja sotilaallinen maanpuolustus) on välttämättä hoidettava kaikissa tilanteissa yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamiseksi.³ Tämä valtioneuvoston päätös on perusta Rajavartiolaitoksen tunnuslauseen muotoutumiseen. Samalla tunnuslause asettaa Rajavartiolaitokselle suuria haasteita selvitä tunnuslauseensa mukaisesti sille asetetuista tehtävistä.

Visioon kuuluu, että Rajavartiolaitoksen organisaatio ja johtamisjärjestelmä on toimiva. Rajavartiolaitos on itsenäinen, sotilaallisesti järjestetty sisäisen turvallisuuden lainvalvontaviranomainen. Hallinto- ja tukitoiminnot ovat kevyet ja käytettävä tekniikka on luotettavaa. Organisaatio toimii avoimesti ja vuorovaikutteisesti. Päätösvaltaa on jaettu organisaatiossa alaspäin. Rajavartiolaitoksen laatujärjestelmä on kansainvälisesti vertailukelpoinen.

Rajavartiolaitoksen sisäinen ja ulkoinen tiedottaminen on avointa ja ennakoivaa.⁴ Rajavartiolaitoksen visio liittyy keskeisesti Suomen tavoitteeseen olla vuoteen 2015 mennessä Euroopan turvallisimaa maa. Maa jossa turvallisuuden takeena on hyvin toimiva julkinen sektori, joka toiminta painottuu ennalta estävään työhön.⁵

Rajavartiolaitoksen 1990-luvulta alkanut muutos on kiihtynyt 2000-luvulla. Uudet tehtävät ovat haastaneet Rajavartiolaitoksen strategisen ja operatiivisen suunnittelun vastaamaan uusiin haasteisiin. Rajavartiolaitoksen strategia 2015 on suunniteltu ohjaamaan Rajavartiolaitoksen tulevaisuutta ja samalla antamaan haasteita organisaation kehittämiseksi. Oman lisänsä organisaation kehittämiseksi tuo valtionvarainministeriön päätös lakkauttaa itsenäiset kiinteistöyksiköt valtionhallinnosta. Rajavartiolaitos on perinteisesti omistanut omat kiinteistöt ja toiminut hajautetusti valtakunnan reuna-alueilla. Kiinteistöjen siirtyminen tulosvastuulliselle valtion kiinteistöyksikölle johtaa vääjäämättä kustannusten kasvamiseen, jolloin tulee ratkaistavaksi panos – tuotos suhteessa rajavartiotoiminnan suorittamiseen. Strategian painopiste-ajattelun mukaisen henkilöstökehityksen, henkilöstön/virkojen siirtyminen Kaakkois-Suomen rajavartioston sekä Suomenlahden merivartioston alueille ja 2008 alusta toteutuvan kiinteistöjen omistuspohjan muutoksen mukana tuoman rajavartioasemien lakkauttamisen yhteyttä ei virallisesti ole tunnustettu. Näillä kahdella asialla ei ole yhteyttä, suunnitelmat on kuitenkin lakkautettavista toimipisteistä virkatyönä valmisteltu. Vision mukaiseen, avoimeen vuorovaikutteisesti toimivaan organisaatioon, on vielä matkaa.

Rajavartiolaitos sisäasianministeriön alaisena sotilaallisena organisaationa on erilainen muihin kyseisen ministeriön alaisiin valmiusorganisaatioihin poliisiin ja pelastuslaitokseen verrattuna. Perinteisesti Rajavartiolaitoksen virkamiehiä on pidetty sotilaina ja siten rinnasteisina puolustusvoimien henkilökuntaan. 1990-luvulta alkaneen muutoksen myötä rajavartioviranomaisen tehtäviin on tullut poliisin tehtäväkenttään kuuluneita sekä niihin rinnastettavia tehtäviä. Ne ovat muuttaneet Rajavartiolaitoksen, alkuperäisestä valtakunnanrajan koskemattomuuden valvojasta yleisviranomaiseksi. 1.9.2005 voimaantulleen uuden Rajavartiolaitosta koskevan lain myötä rajavartioviranomaisen alueellinen toimivalta on poistettu ja toiminta-alueena on koko valtakunta. Tämä haastaa laitoksen kehittämään johtamisorganisaationsa sekä siihen keskeisenä liittyvän tilanteiden hallinnan suunnittelun sisältöineen vastaamaan lain asettamia vaatimuksia. Jäykkä, funktionaalinen organisaatorakenne

ja keskitetty päätöksenteko eivät sellaisenaan sovellu dynaamiseen ja vuorovaikutussuhteiltaan monimutkaiseen toimintaympäristöön. Muutostarpeen havaitseminen edellyttää ympäristöä koskevan informaation tehokasta hankintaa ja muutokseen reagoiminen puolestaan nopeaa päätöksentekoa ja helposti muunneltavissa olevia organisaatorakenteita.⁶

Rajavartiolaitoksen vision mukaan⁷:

- Suomessa on Euroopan turvallisimmat raja- ja merialueet
- Rajavartiolaitos on yhteistyökykyinen, kansainvälisesti arvostettu rajaturvallisuuden ja meripelastuksen asiantuntija, joka tuottaa yhteiskunnalle välttämättömiä turvallisuuspalveluja tehokkaasti ja taloudellisesti
- Turvallisuuden takeena on luotettava ja ammattitaitoinen henkilöstö

Rajavartiolaitoksen toiminta Euroopan Unionin jäsenvaltioiden operatiivisesta ulkorajayhteistyöstä huolehtivan viraston Frontexin puitteissa on ollut aktiivista. Eversti Ilkka Laitisen valinta pääjohtajaksi on tuonut Suomen Rajavartiolaitokselle arvostusta. Samalla Frontexin toiminta on suunnannut RVL:n vähäisiä voimavaroja mm yleiseurooppalaisen rajavalvontamallin kehittämiseen Suomen mallin mukaiseksi. Tätäkin kehitystoimintaa Suomen osalta koordinoi raja- ja merivartiokoulu. Ongelmaksi muodostuu vain kehitystyön resurssien vähäisyys, painopisteen ollessa EU sektorilla, jolloin olemassa olevan organisaation kehittäminen hidastuu.

Pystyäkseen vastaamaan yhteiskunnan asettamiin haasteisiin Rajavartiolaitoksen tulee kehittää organisaatiotaan toimivana viranomaisena. Tässä kehitystyössä eräs tärkeimmistä osa-alueista on johtaminen. Vision mukaan Rajavartiolaitoksessa johtaminen on ammattimaista ja määrätietoista toimintaa Rajavartiolaitokselle asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Kehityskeskustelut ja Rajavartiolaitoksen yhteiset arvot muodostavat johtamisen perustan. Rajavartiolaitoksen kyky nopeaan reagointiin ja valmiuden kohottamiseen perustuu sisäiseen sotilaalliseen johtamisjärjestelmään. Johtajien edellytetään omalla esimerkillään vievän asioita eteenpäin ja heiltä edellytetään myös aitoa halua ja sitoutumista pitkäjänteiseen johtajana kehittymiseen. Henkilöstöltä edellytetään, että se on työhönsä motivoitunutta, osaavaa ja osallistuvaa sekä aktiivisesti itseään, työtään ja työyhteisöään kehittävää.⁸

Tässä tutkimuksessa tarkastellaan rajavartiolaitosten hallintaan liittyvää suunnittelua. Rajavartiolaitosten hallinta on yksi suurista kokonaisuuksista, joita Rajavartiolaitos on kehittänyt edellä esitettyjen haasteiden toteuttamiseksi. Rajavartiolaitosten hallinta kokonaisuutena on toimintaa, missä virkamies virkatehtävissään kohtaa yksilöitä, oman ja vieraan maan kansalaisia, eri tilanteissa. Yksilöt, joita viranomaisen asiakkaina tapaa ja joihin käytetään lain mukaisia toimivaltuuksia, ovat oikeutettuja yhdenmukaiseen kohteluun koko valtakunnassa. Jotta laki ja tarkoitus toteutuvat, tulee tilanteiden hallinta olla hyvin organisoitua, johdettua ja ennalta suunniteltua.

Rajavartiolaitosten hallinnan kokonaisuuden yksi kulmakivistä on tilanneorganisaatio. Tilanneorganisaatio on ainutkertainen ja yhtä tiettyä operatiivista tilannetta varten rakennettu johtamisjärjestelmä, jonka tavoitteena on kulloinkin kyseessä olevan tapahtuman ratkaiseminen. Voidaan todeta rajavartiolaitosten muodostavan linjaorganisaatiosta poikkeavan erillisen organisaation.

Poliisi ja pelastuslaitos ovat luoneet omat johtamisjärjestelmät sekä toimintakulttuurit vastaamaan toimialojensa haasteista. Erityisesti poliisi yleisviranomaisena, jonka vastuulle sisäisen turvallisuuden osalla on säilytetty vaativat yhteiskunnan turvallisuutta vaarantavien tilanteiden ennaltaehkäisy sekä hoitaminen, on rakentanut organisaationsa vastaamaan tehtäviensä luonnetta.

Rajavartiolaitoksessa rajavartiolaitosten johtamisen perustana ovat rajavartiolaitoksissa toimivat tilannekeskukset sekä merivartiolaitosten johtokeskukset.⁹ Keskukset mahdollistavat ympärivuorokautisen johtamisvalmiuden rajavartiolaitoksissa koko valtakuntamme alueella. Tilannekeskusten toiminta-ajatus on kuitenkin rajavartiolaitosten hallinnan kokonaisuudessa epäselvä ja ohjeistukseltaan puutteellinen.

Tutkimuksessa rajavartiolaitos ja sen johtaminen on normaaliin rajavartiolaitosiin liittyvä tapahtuman hoitaminen. Tilannejohtaminen on rajavartiolaitosten johtamista. Terminä rajavartiolaitos on vakiintunut rajavartiolaitoksessa käyttöön ja se määritellään rajavartiolaitosten hallinnan oppaassa varsin laajaksi.

1.2 Tutkimus menetelmä

Tutkimusta voidaan kuvata luonteeltaan soveltuvaksi asiakirjatutkimukseksi. Soveltuvalla tutkimuksella (tavoitetutkimuksella) tarkoitetaan tiettyyn käytännön tavoitteeseen tai sovellukseen tähtäävää ja perustutkimuksen tuloksille rakentuvaa omaperäistä tiedonetsintää.¹⁰

Tutkimusotteena käytetään laadullista (kvalitatiivista) tutkimusotetta. Laadullisen tutkimuksen ominaispiirteisiin kuuluu tutkijan ja tutkimuksen välinen refleksiivisyys, lähestymistapojen ja metodien moninaisuus sekä se, että metodit ja teoriat valitaan kuhunkin tutkimukseen sopiviksi. Tärkeää laadullisessa tutkimuksessa onkin, että löydökset pohjautuvat empiiriseen aineistoon ja että metodit on sekä oikein valittuja että käytettyjä.¹¹

Tutkimuksen tieteenfilosofiana voidaan pitää hermeneuttista lähestymistapaa. Hermeneutiikalla tarkoitetaan kirjoituksen ja puheen tulkitsemisen taitoa ja tulkinnan periaatteita koskevaa teoreettista tutkimusta.

1.3 Tutkimusprosessi ja tutkijan kokemusmaailma tulkintaan vaikuttavana tekijänä

Tutkijan hakeuduttua maanpuolustuskorkeakouluun täydentämään opintojaan opistoupseerin tutkinnosta sotatieteen maisterin tutkintoon vuonna 2004, Rajavartiolaitoksen yksistä kehittämiskohteista oli rajavartiolanteiden hallinnan kokonaisuus. Rajavartiolaitoksessa tutkimus- ja kehitystyö on määrätty raja- ja merivartiokoulun vastuulle, jossa kaikkia hankkeita koordinoi Rajavartiolaitoksen tutkimuspäällikkö.

Maanpuolustuskorkeakoulun opintojen aloittamisvaiheessa opiskelijoille vaatimuksena oli tutkimustyön aiheen esittäminen sekä syventävien opintojen valinta. Rajavartiolaitoksen tutkimus- ja kehittämishankkeen mukaisesti katsottiin, tutkijan tausta huomioiden laitoksen, edun mukaisesti aloittaa rajavartiolanteiden hallinnan tutkimustyö. Rajavartiolanteiden hallinnan suunnitelmien tarve raja- ja

merivartiostoissa sekä niiden keskeinen sisältö aiheena vaatii tutkijalta kokemusta ja pitempiaikaista työskentelyä rajavartiolaitosten parissa. Tutkijan kokemus työskentelystä Rajavartiolaitoksen eri johtoportaisissa ja viimeiset vuodet rajavartioalueen keskeisemmällä rajavartioasemalla, jonka yhteydessä on kansainvälinen rajanylityskupaikka, antaa tutkijalle kokemuspohjaa rajavartiolaitosten hallinnan tutkimiselle. Tutkija on osallistunut myös Rajavartiolaitoksessa raja- ja merivartiokoulun järjestämiin tilannejohtamisen koulutustilaisuuksiin, joissa asetuksen mukainen tilanneorganisaatio on lanseerattu koko Rajavartiolaitoksen käyttöön.

Tilannejohtaminen on ollut Rajavartiolaitoksessa yhtenä johtamismallina käytössä pitkään. Hallintoyksiköt ovat rakentaneet omaan toimintaansa sopivan mallin, jonka mukaan eteen tulleita tilanteita johdetaan. Eri rajavartiostoista saatujen kokemusten perusteella sekä laissa määrättyjen tehtävien muutosten myötä rajavartiolaitosten hallinnan kokonaisuus haluttiin yhtenäistää. Pohjana tässä yhtenäistämässä on paljolti ollut Kaakkois-Suomen rajavartioston todelliset kokemukset asioista sekä halua yhtenäistää käytettävää terminologiaa muiden sisäisen turvallisuuden viranomaisten kanssa.

Tutkijan kokemus asiasta mahdollistaa asioiden tarkastelun laajalti operatiiviseen toiminnan taustaan vastaan. Ennen tutkimustyön aloittamista tutkija on ollut osaltaan opettamassa omassa hallintoyksikössään rajavartiolaitosten hallinnan kokonaisuutta, erityisesti sen taktista osaa, tilanneorganisaation syntymistä sekä siinä toimimista. Lisänsä tutkimukselle tuo myös ne todelliset tilanteet, joissa tutkija on ollut mukana kenttäjohtajan roolissa. Tämä kokemusperäinen taustatieto vaikuttaa tutkijan ymmärrykseen ja käsitykseen rajavartiolaitosten hallinnan nykytilasta. Näiden tekijöiden huomioiminen kuuluu hermeneuttisen tutkimuksen raportointiin.

Tutkimustyön ensimmäisenä vaiheena tutkijalla oli kandidaatin tutkimustyöhön liittyen selvittää aiheeseen liittyen kysymys onko rajavartiolaitosten hallinnan suunnittelulle todellisuudessa tarvetta Rajavartiolaitoksessa? Tämä työ on pohja tälle pro gradu tutkimukselle.

1.4 Aiempi tutkimus

Rajavarti tilanteiden hallinnan kokonaisuus on Rajavarti laitoksessa 2000-luvun operatiivisen toiminnan keskeisiä asioita. Kokonaisuuteen liittyy Raja- ja merivartiokoulun tilanteiden hallinnan oppaan kirjoittaminen sekä asiaan liittyvän koulutuksen suunnittelun ja toteutuksen järjestäminen. Asia on hyvin keskeinen ja Rajavarti laitoksessa uusi. Tämän vuoksi aikaisimmissa tutkimuksissa on pitäyditty perinteisissä rajatapahtumien tai niihin suoranaisesti liittyvien toimintojen johtamisen tutkimisessa. Rajavarti tilanteiden hallinnan kokonaisuudesta ei ole olemassa aikaisempaa tutkimusta. Kokonaisuuteen liittyvistä osista, erityisesti valmiusjoukkueen taktiikkaan ja käytön suunniteluun, on olemassa aikaisempaa tutkimusta.

Rajavarti laitoksessa aiemmin laaditut rajavarti taktiikkaan ja sen johtamiseen liittyvät tutkimukset ovat lähinnä opinnäytetöitä ja käsittelevät suurelta osin rajavarti toimintaan liittyvää taktista suorittamista. Näiden käyttöarvo tämän tutkimuksen lähdeaineistona on vähäinen.

Rajavarti tilanteiden hallinnan tutkiminen tieteellisesti on jo sinänsä haasteellista, kun asiaan liittyvää "tilannejohtamista" ei ole mitenkään tieteellistetty. Tilannejohtamisen malli Hersey ja Blanchardin mukaisesti¹², ei nimestään huolimatta, muodosta tieteellistä teoriaa, jolla Rajavarti laitoksen tilannejohtaminen saati Rajavarti tilanteiden hallinnan kokonaisuus tieteellistettäisiin. Tilannejohtamisen malli liittyy rajavarti tilanteiden johtamiseen johtamiskäyttämisen kautta, antaen näin yhden käytettävissä olevan mallin tilanteen johtamiseen.



ALAISEN TEHTÄVÄKOHTAINEN VALMIUS

KORKEA	KESKITASOINEN	ALHAINEN
V4	V3	V2
<ul style="list-style-type: none"> kykenevä halukas tai itseensä luottava 	<ul style="list-style-type: none"> kykenevä haluton tai epävarma 	<ul style="list-style-type: none"> kykenemätön halukas tai itseensä luottava
		V1
		<ul style="list-style-type: none"> kykenemätön haluton tai epävarma

ALAISEN PÄÄTÖS
JA ITSEOHJAUS

ESIMIEHEN PÄÄTÖS
JA OHJEET

Tilannejohtamisen malli

Tieteellisen tutkinnan perustana tarkoitetaan mm yhteiskuntaa koskevien tietojen systemaattista kokonaisuutta ja toisaalta tällaisten tietojen tarkoituksenmukaista ja järjestelmällistä tavoittelua.¹³ Tässä tutkimuksessa Rajavartiotalanteiden hallinnan kokonaisuutta tarkastellaan projektijohtamisen periaatteiden mukaisesti.

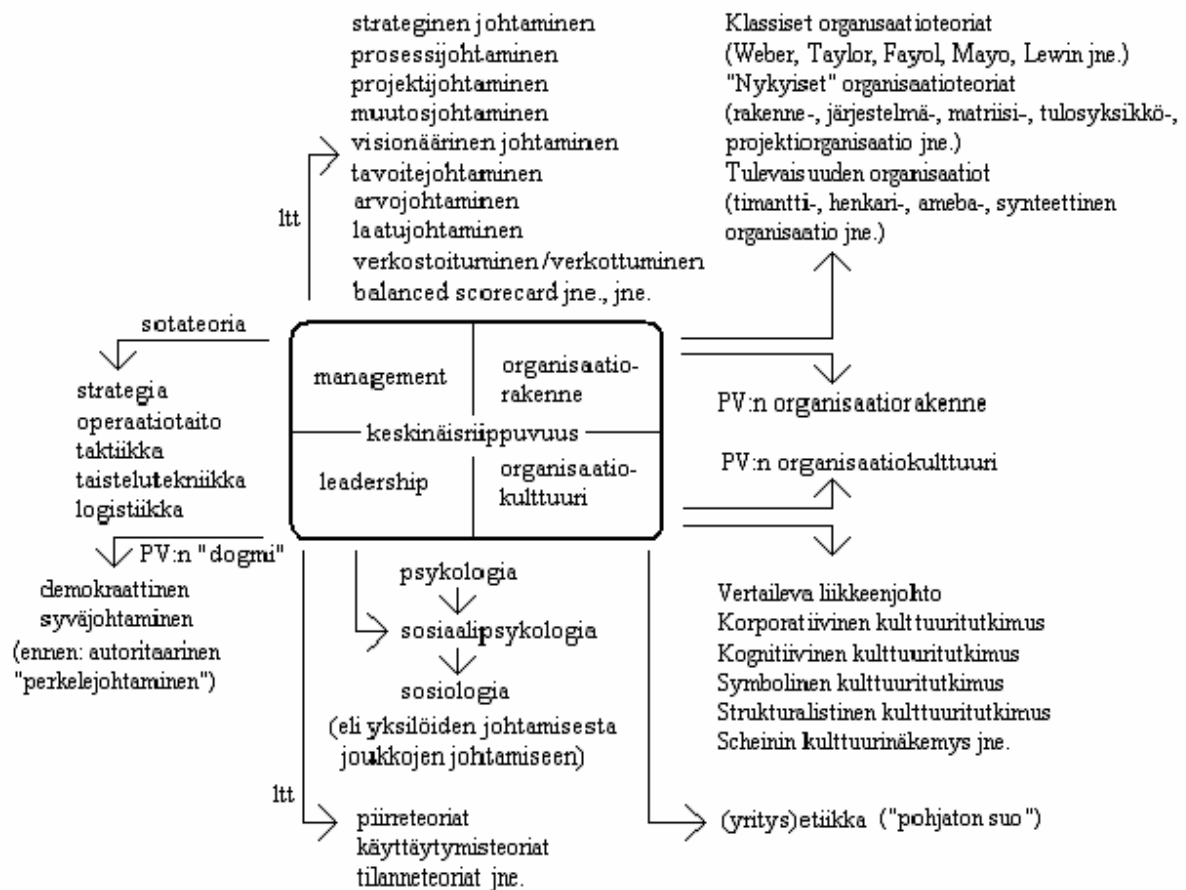
Käynnissä olevan Rajavartiolaitoksen esikunnan (RVLE) johtaman tutkimuksen tavoitteena, johon tämä raportoitava tutkimus liittyy, on yhtenäistää rajavartiotalanteiden hallinnan suunnittelu sekä määrittää keskeinen suunnitelmien sisältö.

1.5 Tutkimuksen viitekehys, tutkimusongelma ja rajaukset

Nyt raportoitava tutkimus on Maanpuolustuskorkeakoululle tehty johtamisen tutkimustyö. Johtaminen, yksi sotatieteen tieteenala, on sotilasjohtajan

keskeisimmistä toimintaympäristöistä niin sodan- ja kuin rauhan aikanakin. Tieteellisen tutkimuksen toimintaympäristön teoreettisen taustan muodostaa nelikenttä, joka rakentuu johtajuuden (leadership), johtamisen (management), organisaatorakenteiden (structure) ja kulttuurin (culture) keskinäisriippuvuuteen.¹⁴ Maanpuolustuskorkeakoulun käyttämää johtamisen tutkimuksen ja opetuksen kokonaiskenttää on selvennetty seuraavassa kuvassa:

JOHTAMISEN OPETUSSISÄLTÖ



Johtamisen tutkimuksen ja opetuksen kokonaisuus M Aallon mukaan¹⁵

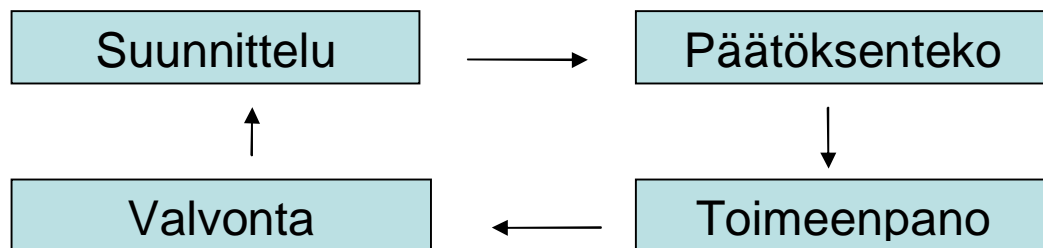
Hallitakseen kokonaisuuden on osattava ihmisten johtaminen, toimintayksiköiden ja toiminnan organisointi, asioiden johtaminen eli päätöksenteko ja johtamisprosessi. Tässä nelikentässä toimivan on myös kyettävä tunnistamaan ja huomioimaan ympäristön sekä organisaatiokulttuurin vaikutukset kokonaisjohtamiseen.

Johtamisesta on kirjoitettu useita satoja teorioita, joiden tarkoituksena on yleensä tuottavuuden tehostaminen. Näissä teorioissa on johtamista tarkasteltu monesta näkökulmasta, joihin voi olla yksi tai useampi seuraavista:

- organisaatio ja sen hierarkiatasot
- asiat, ja tehtävät
- ihmiset
- prosessit
- toiminnot ja toimialat.¹⁶

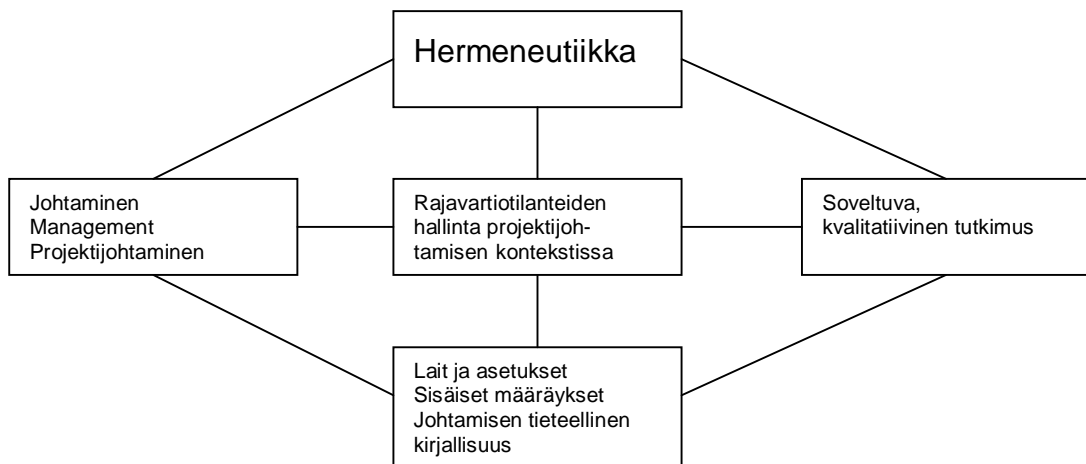
Teorioiden rajat eivät ole useinkaan ole selkeät, sillä organisointi, asioiden ja ihmisten johtaminen kytkeytyvät toisiinsa eri tavoin

Rajavartiotilanteiden hallinnan johtaminen ei näin ollen rakennu yksin minkään johtamisen osakokonaisuuden varaan, vaan johtajan on hallittava kaikki eri osakokonaisuudet ja ennen kaikkea niiden väliset painotukset erilaisissa tilanteissa.



Johtamisprosessi¹⁷

Tämän tutkimustyön tarkoituksena on rajavartiotilanteiden hallinnan kokonaisuuden tarkasteleminen projektijohtamisen periaatteiden keinoin. Tutkimustyö asemoituu johtamisen kokonaisuudessa asioidenjohtamisen (management) kenttään.



Tutkimustyön rakenne

Tutkimustyön pääkysymys on: ” Voidaanko rajavartiotilanteiden hallintaa sekä siihen kiinteästi liittyviä suunnitelmia rinnastaa projektijohtamisen periaatteisiin.” Tähän pääkysymykseen ja samalla myös tutkimusongelmaan haetaan vastausta seuraavien alakysymysten avulla:

1. Mikä on Rajavartiolaitoksen tilanteiden hallinnan tieteellinen perusta?
2. Voidaanko projektijohtamisen periaatteita käyttää hyväksi rajavartiotilanteiden hallinnassa?
3. Voiko perinteinen sotilasorganisaatio toimia projektijohtamisen periaatteiden mukaisesti ja mitkä ovat sen haasteet?

Tutkimus keskittyy rajavartiotilanteiden hallinnan kokonaiskehykseen operatiivisella ja taktisella tasolla, eikä suoranaisesti ota kantaa yksittäisiin rajavartiotilanteisiin. Tutkimuksessa ei oteta kantaa hallintoyksikkökohtaisiin olosuhteista sekä toimintaympäristöstä johtuviin eroavaisuuksiin. Lisäksi on rajattu tutkimuksen ulkopuolelle rajavartiostojen sekä merivartiostojen toimintatapojen eroavaisuudet ja meripelastusjohtajärjestelmän johtamiskulttuurin eroavaisuus.

1.6 Tutkimuksen keskeiset käsitteet

Tutkimuksen käsitteiden määrittäminen on haasteellista. Rajavartiolaitoksessa ei ole otettu käyttöön käsiterekisteriä, johon olisi tallennettu käytettävät keskeiset käsitteet ja määritelmät. Tämä aiheuttaa sen, että Rajavartiolaitoksessa on eri oppaissa, ohjesäännöissä ja määräyksissä keskenään ristiriidassa olevia määritelmiä. Tässä tutkimuksessa käytettävät keskeiset käsitteet ovat määritelty alla.

Rajavartiolaitos on sisäasiainministeriön johdon ja valvonnan alaisena toimiva valtion keskushallintoon kuuluva viranomaisena. Rajavartiolaitosta johtaa sisäasiainministeriössä Rajavartiolaitoksen päällikkö alaisinaan hallintoyksikköinä Rajavartiolaitoksen esikunta, rajavartiostot ja merivartiostot, raja- ja merivartiokoulu sekä vartiolentolaivue

Rajavartiomiehellä tarkoitetaan Rajavartiolaitoksen virkamiestä, joka on saanut valtioneuvoston asetuksella säädettävän rajavartiomiehen koulutuksen, ja jonka asianomaisen hallintoyksikön päällikkö on määrännyt rajavartiomieheksi.

Rajaturvallisuudella tarkoitetaan niitä Rajavartiolaitoksen toimenpiteitä, joilla ennaltaehkäistään ja torjutaan erityisesti laitonta maahantuloa sekä osallistutaan valtakunnan sisäistä turvallisuutta vaarantavan rajat ylittävän rikollisuuden torjuntaan joko itsenäisesti tai yhteistyössä muiden kansallisten tai muiden maiden viranomaisten kesken.

Tilanneorganisaatio on yksittäisen Rajavartiolaitoksen tehtäviin kuuluvan tilanteen hoitamista varten perustettava johtamisjärjestely. Rajavartioston komentaja tai valmiuspäivystäjä päättää tilanneorganisaation käyttöönottamisesta sekä yleisjohtajan nimeämisestä tilanteen arvioinnin perusteella. Vaativissa tilanteissa yleisjohto muodostuu lähtökohtaisesti raja- ja merivartioalueille. Erityistilanteissa yleisjohtoon muodostaa vartioston johto.

Yleisjohtaja on tilanneorganisaatiossa käynnissä olevan tilanteen hallinnasta kokonaisvastuussa oleva rajavartiomies. Yleisjohtaja arvioi johdettavakseen osoitetun tehtävän kiireellisyyden ja vaarallisuuden, nimeää kenttäjohtajan, määrää alueelleen sijoitetun Rajavartiolaitoksen henkilöstön tilapäisistä johtosuhteista,

huolehtii viranomaisten välisestä yhteistyöstä Rajavartiolaitoksen osalta, antaa yleiset periaatteet toimintalinjoista ja voimakeinojen käytöstä sekä huolehtii siitä, että tehtävän suorittajilla on työturvallisuuden edellyttämät tiedot ja voimavarat

Kenttäjohtaja on käynnissä olevan tilanteen taktisesta suunnittelusta ja johtamisesta vastuussa oleva rajavartiomies. Kenttäjohtaja vastaa alaisensa tilanneorganisaation tarkoituksenmukaisesta muodostamisesta ja johtamisesta, vastaa tilanteen edellyttämien voimankäytön ohjeiden ja – määräysten antamisesta, huolehtii viranomaisten välisestä taktisesta yhteistyöstä sekä huolehtii siitä, että hänen alaisillaan tehtävän suorittajina ovat työturvallisuuden edellyttämät tarpeelliset käytettävissä olevat tiedot ja voimavarat.

Rajavartiotilanteella tarkoitetaan Rajavartiolaitoksen normaaliajan tehtävissä syntyviä ja kohdattavia tilanteita, joissa voidaan joutua käyttämään voimakeinoja, voimankäyttö- ja suojavälineitä tai runsaita henkilöstö- tai materiaaliressursseja sekä erityisiä johtamisjärjestelyitä.

Rajavartiotilanteissa syntyvät eri tilanteet määritellään kolmeen luokkaan kuuluvaksi:

Tavanomainen tilanne, on päivittäiseen tehtävään liittyvä asiakas- tai muu tilanne. Siihen voi liittyä esimerkiksi niskoittelua, virkamiehen väkivaltaista vastustamista tai seurannaisvaikutuksiltaan muita niihin rinnastettavia tekoja. Tilanteen hallinta voi edellyttää asiakkaan käskyttämistä tai voiman käyttöä

Vaativa tilanne (VATI) on tehtäviä suoritettaessa syntyvä seurannaisvaikutuksiltaan vaarallinen ja suppeaa laajempi tilanne, joka voi vaarantaa sivullisten, erityisessä asemassa olevan henkilön tai rajavartiomiehen turvallisuuden. Tilanteen aiheuttaa yleensä henkilö tai joukko, joka aktiivista vastarintaa käyttäen tai sillä uhkaamalla yrittää estää virkatehtävän suorittamisen. Vaativana tilanteena on yleensä pidettävä aseistautuneen henkilön tai moottorikäyttöisellä kulkuneuvolla pakenevan vaarallisen henkilön kiinniottoa, laajoja järjestyshäiriöitä rajanylityspaikalla taikka seurannaisvaikutuksiltaan niihin rinnastettavia tekoja. Vaativa tilanne voi olla myös tärkeän vierailun tai tilaisuuden turvallisuusjärjestelyt. Tilanteen hallinta edellyttää varautumista lisäkoulutusta saaneen henkilöstön, voimakeinojen sekä voima- ja suojavälineiden käyttöön ja saattaa jatkuessaan edellyttää tilanneorganisaation muodostamista.

Eriyistilanne (ERTI) tehtäviä suoritettaessa syntyvä seurannaisvaikutuksiltaan poikkeuksellisen vaarallinen ja laaja tilanne, joka erittäin vakavalla tavalla vaarantaa lukuisten sivullisten, erityisessä asemassa olevan henkilön tai rajavartiomiehen turvallisuuden. Tilanteen aiheuttaa yleensä aseistautuneen henkilön tai vaarallisen joukon väkivaltainen hyökkäys tai sillä uhkaaminen. Eriyistilanteena on yleensä pidettävä ilma-alus- tai aluskaappausta, vaarallista panttivankitapausta, terroritekoja ja huomattavia tuholaitteita tai seurannaisvaikutuksiltaan niihin rinnastettavia tekoja. Tilanteen hallinta edellyttää tilanneorganisaation perustamista sekä varautumista lisäkoulutusta saaneen henkilöstön, voimakeinojen sekä voima- ja suojavälineiden käyttöön.

1.7 Lähteet ja lähde kritiikki

Tutkimuksessa käytettävät lähteet voidaan jakaa seuraaviin keskeisiin lähderyhmiin:

- asiakirjat ja lainsäädäntö (sis lakien esityöt)
- aiheeseen liittyvä kirjallisuus
- tutkijan hankkima tieto ja kokemus. (viite luku 1.3)

Lähdeaineiston merkittävä osakokonaisuus muodostuu asiakirjoista ja voimassa olevasta sekä kumoutuneesta lainsäädännöstä. Laki ja asetus Rajavartiolaitoksesta sekä niihin liittyvät perustelut luovat pohjan tutkijan ajattelulle.

Tutkimukseen liittyvä kirjallisuus voidaan jakaa kahteen eri kategoriaan:

1. Viranomaiskirjallisuus, joita ovat Maanpuolustuskorkeakoulun julkaisut, Rajavartiolaitoksen julkaisut sekä poliisihallinnon julkaisut. Tämä kirjallisuus käsittelee aihepiiriä ns. ammattikirjallisuuden näkökulmasta. Turvallisuussektorilla työskentelevien viranomaisten toimintakentän yhteneväiset piirteet antaa tutkijalle mahdollisuuden käsitellä asiaa laajemmassa käsitekokonaisuudessa kuin pelkästään Rajavartiolaitoksen oma näkemys asiakokonaisuudesta.

2. Muu julkaistu kirjallisuus koostuu aiheeseen liittyvästä tieteellisestä kirjallisuudesta sekä kaupallisesta kirjallisuudesta. Kirjallisuutta on tarjolla runsaasti, erityisesti projektijohtamisen osalta. Kirjallisuuden runsaus johtunee asian muodikkaasta trendistä kaupallisella alalla. Konsulttikirjallisuus on hyvä lisä tutkimukseen ja antaa tutkijalle käsityksen projektijohtamisen periaatteiden käytöstä yrityselämän erialoilla.

Kirjallisuudessa on tärkeää huomioida lähdekritiikki. Erityisesti viranomaiskirjallisuudessa esiintyy paljon asiayhteyksiä, joista puuttuvat viittaukset, mikä laskee niiden arvoa lähdeaineistona.

Konsulttikirjallisuudelle on esitetty useita eri määritelmiä ja kuvauksia lähteistä riippuen. Tärkeimpänä on tutkijan ymmärtää, että tietoon sisältyy taloudellisia mahdollisuuksia joilla markkinoidaan sekä myydään sama asia useaan kertaan, esimerkkinä Jari Sarasvuo ja ”Huomiotalous”.¹⁸ Konsulttikirjallisuutta luettaessa on tutkijan ymmärrettävä johtamisen tieteenalan näkökulma, jolloin lähteistä on mahdollista ymmärryksen kautta hahmottaa ne asiakokonaisuudet, joita voidaan hyödyntää tutkimuksessa.

2. TUTKIMUKSEN TEOREETTINEN VIITEKEHYS

2.1 Hermeneutiikka lähestymistapana

Sana hermeneutiikka on peräisin kreikan kielestä. Se tarkoitti taitoa tulkita jumalien ihmisille antamia merkkejä. Teoksessaan ”De principiis” kirkkoisä Origenes (n.185 - 254 jkr) kehitti pyhien kirjoitusten tulkitsemiseksi metodin, jonka lähtökohtana on ajatus näihin kirjoituksiin liittyvästä merkityksen monitasoisuudesta. Voidakseen säilyttää tämän monitasoisuuden Origates erotti eri tulkinnan tasot toisistaan ja alkaa puhua sanallisesta, allegorisesta ja hengellisestä tulkinnasta. Hänen päämääränään oli kristillisen opin ja Platonin filosofian yhteensovittaminen, mutta hänen metodinsa luo perustan läpi keskiajan vallinneelle tulkintatraditiolle. Jos hermeneutiikka kuitenkin ymmärretään erillisenä tiedonalueena tai tieteenä, voidaan sen synty ajoittaa 1500-luvulle protestantismien syntyvaiheeseen. Protestantismien nousu teki

välttämättömäksi hioa välineitä, joiden avulla voitiin sekä vastustaa katollisen kirkon dogmaattista tulkintatraditiota että osoittaa se vääräksi ja kykenemättömäksi vastaamaan ajan haasteisiin. Tämän vuoksi hermeneutiikkaa alettiin kehittää tieteellisen tulkinnan välineeksi.¹⁹

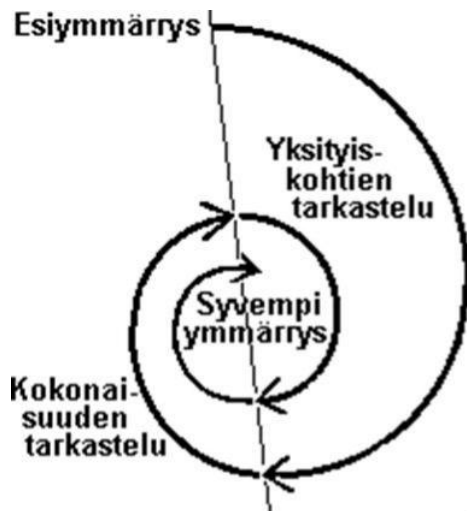
Tällainen taito oli aina tarpeen, kun jonkin asian merkitys ei ollut ilmeinen tai yksiselitteinen. Hermeneutiikan tehtäväksi tuli siirtää merkitys yhdestä maailmasta toiseen maailmaan, vieraasta kielestä oman kielen maailmaan. Jo varhain hermeneuttinen tulkinnantaito yhdistettiin normatiivisiin teksteihin, jotka säätelivät ihmisten toimintaan ja keskinäisiä suhteita. Länsimaisessa kulttuurissa hermeneutiikkaa tarvittiin Raamatun lukemisessa ja lakien käytössä. Hermeneutiikalla onkin ollut keskeinen asema teologiassa ja lainopissa. Kaikkiaan hermeneuttiset ongelmat viittaavat kommunikaatioon, traditionsiirtoon sekä niihin muotoihin, joissa maallinen piiri on yhteydessä pyhäksi käsitettyyn todellisuuteen.²⁰

Hermeneutiikan tehtävä on ollut eheyttää antiikin ja kristinuskon yhteisymmärrystä, niin että antiikki nähtäisiin uudella tavalla totuudenmukaisesti suhteessaan kristilliseen traditioon.²¹ Teologiassa hermeneutiikka tarkoittaa Raamatuntulkinnan taitoa.²²

1800-luvun alussa tulkintaa käsittelevät kysymykset saivat uuden lisän historiallisuuden ongelmasta. Ranskan vallankumouksen ohella monet muutkin yhteiskunnalliset muutosilmiöt loivat pohjaa historiallisen maailmankuvan synnylle, jossa etualalle nousi esimerkiksi havainto historiankulun tuottamasta ajallisesta etäisyydestä nykyisyyden ja menneisyyden välillä. Tämä etäisyys merkitsi samalla aikakausien sisällöllisen erilaisuuden tiedostamista.

Modernin hermeneutiikan keskeiset ajatukset esittää Hans-Georg Gadamer (1900 - 2002). Hänen mukaan tulkitsija, joka haluaa ymmärtää tekstiä, antaa pikemminkin vapaaehtoisesti tekstin sanoa hänelle jotain. Hermeneuttisesti kouliintunut tietoisuus on alusta asti vastaanottavainen tekstin toiseudelle. Vastaanottavaisuus ei kuitenkaan edellytä ”neutraaliutta” tarkasteltujen asioiden suhteen tai itsensä häivyttämistä, vaan siihen kuuluu omien ennakkonäkemyksen ja ennakkoluulojen omaksuminen erottamalla ne tekstin näkemyksestä.²³ Usein ajallinen etäisyys ratkaisee hermeneutiikan varsinaisen, kriittisen tehtävän, se erottaa todetut ennakkoluulot vääristä. Siksi hermeneuttisesti kouliintunut tietoisuus sisältää

historiallisen tietoisuuden.²⁴



Hermeneuttinen kehä

Gadamerin hermeneuttisessa lähestymistavassa lähtökohta on kielen ymmärtämisessä. Tieteen käsityksen keskiössä on kieli, jonka avulla ihmiset pystyvät viestittämään toisilleen myös sellaisia asioita, jotka eivät ole läsnä, ja täten kieli sallii ihmisille yhteiset käsitteet, jotka puolestaan mahdollistavat yhteiskunnan toiminnan. Kieli on ”ihmisenä olemisen todellinen keskus”.²⁵

Hermeneuttinen sääntö, jonka mukaan kokonaisuus tulee ymmärtää yksittäisestä ja yksittäisestä kokonaisuudesta, on peräisin antiikin retoriikasta. Uuden ajan hermeneutiikassa se omaksuttiin puhetaidosta ymmärtämisen taitoon. Molemmissa tapauksissa asetelma on kehämäinen. Kokonaisuuden merkitystä ennakoidaan eksplisiittisesti, sillä osat, jotka määrittyvät kokonaisuudesta, määrittävät itse kokonaisuutta.²⁶

Hermeneuttinen kehä on hermeneutiikan yksi keskeisimmistä käsitteistä. Gadamerin mukaan hermeneuttinen kehä on ontologinen kuvaus ymmärtämisen etenemisestä spiraalimaisena prosessina, ei niinkään menetelmällinen kehä.²⁷ Professori Pauli Siljander tiivistää hermeneuttisen kehän konseptin kolmeen keskeiseen periaatteeseen:

1. Tulkintaprosessilla ei ole absoluuttista lähtökohtaa, sillä kaiken ymmärryksen perustana on tulkitsijan oma esiymmärrys. Tulkinnan edetessä tämä esiymmärrys muuttuu ja vaikuttaa uusiin tulkintoihin, jotka puolestaan muovaavat uutta ymmärrystä.

2. Tulkittavaa ilmiötä on mahdollista ymmärtää vain sen yksittäisten elementtien ja kokonaisuuden välisen dialogisen suhteen kautta. Mitä paremmin kokonaisuutta ymmärretään, sitä paremmin ymmärretään myös sen osien merkitys ja päinvastoin. Tulkinta käynnistyy siitä, että kokonaisuutta tulkitaan osiensa perusteella, mutta prosessin edetessä yksittäisten osien merkitys jatkuvasti muuttuu (ja tarkentuu) kokonaisuuden ymmärtämisen perusteella.

3. Tulkintaprosessilla ei ole absoluuttista päätepistettä, sillä hermeneuttinen kehä on sulkeutumaton. Kaikkien käsitteiden tulkinta tapahtuu alati jatkuvassa spiraalinomaisessa dialektisessä tiedostuksessa²⁸.

Tässä tutkimuksessa tutkijalla on, taustat huomioiden, olemassa vahva ennakkokäsitys tutkittavaan ilmiöön sekä siihen liittyvään tekstiin. Tutkijan oma esiyymmärrys sekä horisontti ovat vahvasti historiallisen tradition muokkaamat. Tämä vaikuttaa tekstin sanoman omaksumiseen ja ymmärtämiseen. Ymmärtäminen tapahtuu tai merkitys syntyy tai paljastuu tekstin ja tulkitsijan välisessä dialogin omaisessa prosessissa. Tekstintulkinnassa keskeistä on kokonaisuuden ja osien suhde toisiinsa, tulkitsijan oman horisontin laajeneminen, ja Hans-Georg Gadamerin mukaan sanottuna tavoitteena on tulkitsijan oman horisontin ja tulkittavan tekstin horisontin yhteensulautuminen. Tulkitsijan mielipiteet, odotukset ja koko se horisontti, jossa hän on, sekä myös tulkittavan tekstin horisontti muuttuvat tulkintaprosessin aikana.

2.2 Projektijohtaminen

Jotta voimme sijoittaa projektijohtamisen johtamisen nelikenttään, on meidän avattava käsite projekti. Sana projekti juontaa latinankielisestä ilmaisusta "projicere", joka merkitsee "heittää eteen" eli "ehdottaa", "suunnitella etukäteen". Se siis on jotain mitä on edessämme. Projekti merkitsee sekä ideaa tai menetelmää jonkin tavoitteen ja tuloksen saavuttamiseksi että myös sitä työtä, jonka avulla tulos aiotaan saavuttaa.²⁹

Projekti on sana taikka ilmiö johon törmää lähes kaikkialla. Puhekielessä projektista

on tullut sana jolla kuvataan lähes kaikkea yksilön taikka ryhmän tekemistä, riippumatta tekemisen laadusta. Ihmiset kuvaavat tekemisiään sanalla projekti, vaikkakin kyseessä oleva toiminto olisi osa normaalia tekemistä taikka työtä, tämä on ollut omiaan aiheuttamaan inflaation projektin käsitteelle.

Projektin määritelmiä kirjallisuudessa on useita. Kuvaava määritelmä projektille on: ”Projekti kuvaa muotoa eikä sisältöä. Idean ainutlaatuisuus ei tee siitä projektia”.³⁰ Keskeisesti organisaatioissa suoritetaan linjaorganisaation mukaisia tehtäviä ja töitä. Kuitenkin nykyisellään kuulee työntekijöiden käyttävän suorituksistaan sanaa projekti, vaikkakin kysymyksessä on ollut vain linjaorganisaatiossa tehtävästä työstä, joka on tehty perinteisestä poiketen.³¹

Kokoavana määritelmänä projektista voidaan pitää seuraavaa määritelmää: Projekti on kertaluonteinen toimenpide tai hanke, jolla on tietty organisaatio ja resurssit, joka pyrkii toteuttamaan tiettyä ennalta sovittua tehtävää ja joka etenee tiettyjen kehitysvaiheiden (suunnittelu, käynnistäminen, toimeenpano, ohjaus, arviointi) mukaan sen perusteella, mikä hankkeen tehtäväksi on annettu.³² Useista projekteista muodostuvia, kestoaltaan tai laajuudeltaan suurimittaisia kokonaisuuksia kutsutaan ohjelmiksi tai strategisiksi ohjelmiksi. Projektin kaltaisista, mutta mittakaavaltaan pienistä tehtäväkokonaisuuksista käytetään usein ”kehitystehtävä-termiä”.³³

Projektimuotoinen työskentely tarkoittaa ihmisresurssien ja aineellisten sekä rahallisten resurssien hyödyntämistä suunnitellusti ja organisoidusti.³⁴ Projekti on toimeksianto, jossa inhimilliset, materiaaliset ja taloudelliset tekijät organisoidaan uudenvälisellä tavalla suorittamaan ainutkertainen työkokonaisuus, annetun erittelyn mukaisesti, aika- ja kustannusrajojen puitteissa, seuraten elinkaarta ja niin, että saavutetaan laadullisten ja määrällisten tavoitteiden määrittelemä hyödyllinen muutos. Projekti on ainutkertainen kokoelma yhteen sovitettuja tehtäviä, joilla on määrätty aloitus- ja lopetuspiste, ja jotka on toteutettava yksilö- tai organisaatioeriteltyjen tavoitteiden saavuttamiseksi määriteltyjen aika-, kustannus- ja suoritusarvojen puitteissa. Edelleen projektin ominaispiirteitä ovat uutuus, monimutkaisuus, juridiset ehdot, sisäinen kurinalaisuus ja tehtäväjako.³⁵

Projektissa tapahtuva työskentely	Tavanomainen työtoiminta
Tavoitteena uusi, erityinen tulos	Tuottaa toistuvasti samaa tulosta
Määritelty alku ja loppu	Toiminta jatkuvaa
Tiimi hallitsee yhdessä eri osaamisalueet	Edellyttää erikoistunutta osaamista
Tiimi kertavaikutteinen	Organisaatio jatkuvasti pysyvä
Projekti on ainutlaatuinen tai erityinen	Toiminto on kertautuvaa ja ennakoitua tiedossa olevaa
Edellyttää erikseen laadittua kustannusarviota	Toimitaan vuosibudjetin varassa
Projekti lakkautetaan, ellei tavoitteita saavuteta	Toiminnan jatkuminen ei ole uhattuna
Deadline ja budjetti asettavat ehdot tuloksenteolle ja hallinnolle	Vuotuinen kustannusarvio perustuu aikaisimmille kokemuksille

Projektin ja tavanomaisentyön välistä vertailua.³⁶

Projekti jakautuu kahteen käsitteelliseen pääkokonaisuuteen: projektin rakenne ja projektin hallinta.

2.3 Projektijohtaminen osana johtamisen nelikenttää

Projektijohtaminen on johtamistapa, joka keskeisenä keinonaan käyttää kertaluonteisten tehtävien toteuttamista projekteina.³⁷ Sillä tarkoitetaan kokonaisuutta, joka muodostuu projektitoiminnan johtamisen, hankkeiden johtamisen, yksittäisen projektin vetämisen ja projektissa työskentelyn periaatteista, käytännöistä, menettelyistä, menetelmistä, välineistä ja järjestelmistä.³⁸

Läheisesti projektijohtamiseen liittyviä teorioita ovat prosessijohtaminen ja toimintojohtaminen.³⁹ Prosessijohtamisen, kuten toimintojohtamisenkin, tavoitteena

on pureutua organisaation, yrityksen, ydinprosessin toiminnan kehittämiseen. Tavoitteena on suunnata organisaation voimavaroja tuotannon kannalta kriittisiin paikkoihin. Toimintojen kehittäminen ohjaa organisaatioita, yrityksiä, käyttämään kehityskohteittensa toteuttamiseen kevyempää tavoitteellisempaa johtamista. Prosessijohtamista voidaankin pitää olemassa olevan, päätoiminnan tuotteen tehokkaaseen, tuottamiseen tähtäävänä, kun projektijohtaminen on jotain uutta tai määrättyä tavoitetta tavoitteleva.

Project management, projektin hallinta, on määritelty laajasti eri kirjallisissa lähteissä. Yhdistävänä tekijänä määritelmiin sisältyy valvonta. Tohtori Martin Barnes (PhD Oxfordin yliopisto) määrittelee projektihallinnan jopa suoraan tieteeksi, jonka avulla määritellään tietyn tehtävään suorittamiseen tarvittavat toimenpiteet ja tavoitteet sekä organisoidaan joukko henkilöitä toimimaan siten, että projektille asetetut tavoitteet saavutetaan ja työ saadaan päätökseen. Barnesin projektin hallinnan tieteellistämisen toisena puolena on hänen oma toimintansa projektihallinnan konsulttina.

Projekti	Prosessi
Laatujärjestelmän kehittäminen ja käyttöönotto	Laadun parantaminen
Tuotantolinjan rakentaminen	Tuotteen valmistus linjalla
Uuden tuotteen markkinointikampanja	Tuotteen myynti

Projekti vs prosessi⁴⁰

Projektin hallinta voidaan jakaa ohjausprosessiin ja toteutusprosessiin. Ohjausprosessin avulla pyritään saavuttamaan lopputulos mahdollisimman tehokkaasti samalla, kun laatu pidetään tavoitteiden mukaisena. Toteutusprosessi tähtää suoranaisesti projektin lopputuloksen aikaansaamiseksi. Tämä muodostaa yhtälön, jonka käsitteiden ymmärtäminen luo perustan projektityypistä riippumatta

projektin hallinnan menetelmien käytölle.

Ohjausprosessi + toteutusprosessi = projektin hallinta⁴¹

”Hallinta” sanalle nykysuomen sanakirja antaa synonyymien sanan ”hallita”.

Varsinaisella esimerkillä kirja ilmaisee sanan hallita merkitystä lauseella: ”hän antoi valtakunnan hallinnan pojalleen.” Merkityksenä edellä oleva ja synonyymina olevan sanan ”hallita” määritelmä: ”käyttää ylintä valtaa”⁴², antaa edellytykset määritellä ”projektin hallinta” johtamiseksi. Johtaminen on hallitsijan työväline, jolla hän käyttää valtaansa organisaatiossa.

Projektin hallintaa voidaan tarkastella myös käytettävien työskentelytekniikoiden kannalta. Johtamisen nelikentästä erityisesti management johtaminen ja leadership johtaminen korostuvat. Ihmisten johtaminen on tavoitteellisen johtajuuden väline. Tavoitteeseen pääsemiseksi ihmisten johtaminen, vuorovaikutus ja viestintä nousee merkittäväksi. Kuitenkin nämä ovat vain osa kokonaisuutta. Tavoite, kvantitatiiviset kriteerit, objektiiviset mittarit ovat projektijohtamisessa määrääviä. Tämä luo perustan management- johtajuudelle.

Mitä projektijohtaminen sitten on? Johtamisen kokonaisuuden käsitteeseen kuuluu, Maanpuolustuskorkeakoulun johtamisen laitoksen mukaan, johtamisen nelikentän mukaiset elementit. Johtaja joutuu johtamisessaan huomioimaan kaikki osa-alueet painotusten vaihdellessa. Projektinjohtaminen on projektin kaikkien osa-alueiden suunnittelua, organisointia, seurantaa ja valvontaa sekä kaikkien asianosaisten motivointia saavuttamaan projektin tavoitteet turvallisesti ja sovittujen aikakustannus- ja suorituskriteerien mukaisesti. Se käsittää myös kaikki ihmisten ja organisaation johtamiseen liittyvät tehtävät, johtamistekniikat sekä projektin toteutuksen johtamisen mittaamisen.⁴³ Projektijohtaminen sijoittuu johtamisen nelikentässä managementin alle.⁴⁴

Kirjallisuudessa suoranaisten projektijohtamisen, tarkoitettuna siten kun johtaminen määritellään Maanpuolustuskorkeakoulun johtamisen opetuksessa, määritelmä on häilyvä. Maanpuolustuskorkeakoulu määrittelee johtamisen seuraavasti: johtaminen on kahden tai useamman henkilön välinen, hierarkkinen henkilösuhde. Johtamisen keskeisiä tekijöitä ovat johtaja ja alainen/alaiset, joiden välille muodostuu johtamissuhde joko organisaatorakenteen tai sosiologisten syiden perusteella.

Johtaminen tulee aina nähdä johtajan ja alaisen toiminnan kokonaisuutena, jossa johtaja suuntaa käytössä olevia henkilöstöresursseja tavoitteen saavuttamiseksi.

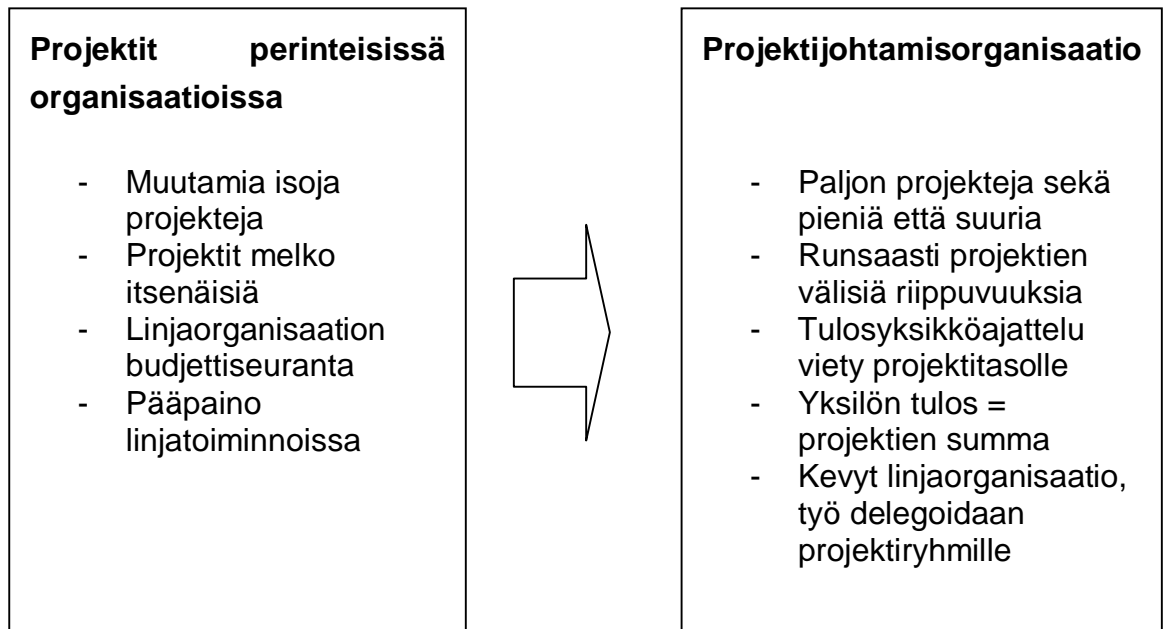
Kirjallisuudessa projektijohtamisen tilalla käytetään valtaosin termiä ”projektin hallinta”. Erityisesti konsulttikirjallisuus tuntuu kaihtavan ”johtajuus termiä”. Tämä johtunee projektille ominaisesta matalasta organisaatiokulttuurista ja siihen liittyvästä ”team” -ajattelusta. Tällä tarkoitan projektihallinnan konsulttien tarvetta ”myydä” projektitoiminta yrityksen toimijoille pehmeänä ja tehokkaana toimintamuotona. Projektinjohtaja on esitetty kirjallisuudessa yleisesti johtajana, joka toimii konkreettisenä ”teamleaderina” toiminnan alettua. Todellisuudessa projektin johtajuus muodostuu projektin hallinnan kokonaisuudesta ja varsinainen ”teamleader” toiminta on vain pieni osa kokonaisuutta.

Tarkasteltaessa projektijohtamisen kokonaisuutta, havaitaan kaikki johtamisen nelikentän elementit. Projektijohtamisen kulmakivi on tavoite, eli tehtävän suorittaminen annettujen resurssien puitteissa. Tulos on määräävässä asemassa, kyseessä on siis tavoitteellinen eli management johtaminen. Projekteissa tavoitellaan usein innovatiivisia kehitystuloksia. Harvoin tyydytään siihen, että projekti tuottaisi sitä samaa, mitä meillä jo on olemassa. Vaativuutta tuottaa myös se, että projektinjohtajan on luotava projekti varsin nopeasti, tuotettava tulos ja purettava organisaatio (organisaatorakenne ja kulttuuri). Tällaiseen tilanteeseen linjaorganisaation toiminnan johtaja joutuu harvoin. Tämä merkitsee myös sitä, että projektissa ei ole valmiina mitään vakiintuneita toimintaa ohjaavia johtajuusrakenteita sen paremmin kuin johtajuutta korvaaviakaan rakenteita. Johtajan on siis aina todellakin johdettava, muuten projekti ei käynnisty eikä edisty.

Projektinjohtajan rooli korostuu, johtajana joutuu vastaamaan tai huolehtimaan siitä, että kullakin alueella ilmeneviin haasteisiin vastataan ja ongelmat ratkaistaan. Tämä ei kuitenkaan saa merkitä sitä, että johtaja hoitaa kaiken yksin. Johtajan kannattaa aina käyttää hyväkseen projektiryhmää, esikuntaa tai osallisia suunnittelussa ja päätöksenteossa (Leadership).⁴⁵

Itse projekti tai projekti luontoinen työskentely ei ole uusi asia. Historia tuntee paljon esimerkkejä toteutetuista projekteista eri vuosituhansilta. Esimerkkeinä mainittakoon Hangzhaun kanava Kiinassa, Rooman Colosseum ja myöhemmältä ajalta esimerkiksi Panaman kanava.⁴⁶ Tärkeää siinä on tavoitteellisuus. Se, mikä on uutta verrattuna

historiallisiin projekteihin, on että projektien mahdollisuus tehokkaana ja tuottavana mallina on eri organisaatioissa ymmärretty.⁴⁷



Projektijohtaminen

Nykyaikaisen projektin hyvänä esimerkkinä on 1970-luvun lopulla IBN:n personal computer (PC) projekti. Siinä raskaasta ja byrokraattisesta IBM konsernista irrotettiin toimimaan erillisenä yksikkö, joka sai tehtäväksi rakentaa IBM PC:n. PC yksikkö toimi käytännössä itsenäisenä liiketoimintayksikkönä sijoitettuna varastorakennukseen Bora Ratoniiin Floridassa. Kuten on tiedettyä, IBM:n PC projektista tuli yritysmaailman legenda. Yhtiön projektiorganisaatio kykeni rakentamaan vallankumouksellisen tuotteen ennätysajassa. Tämä IBM:n menestys sai yritysmaailman kehittämään toimintojaan projektiluontoisiksi.⁴⁸

Projektit laajenivat yritysmaailmassa siten, että 1990-luvun lopulla projektijohtamisesta tuli maailmanlaajuinen muoti, joka laajeni kaikkiin yhteiskunnan organisaatioihin.⁴⁹ Tämä näkyy erityisesti projekteja koskevan kirjallisuuden, määrässä.

Projekti toimii tavallisesti vaikeasti ennakoitavissa olosuhteissa. Tämä johtuu erityisesti siitä, että "aidossa" projektissa työskennellään sellaisen tehtävän parissa,

jota ei ole ennen tehty ja olosuhteissa, joita on vaikeata ennakkoon määrittellä ja arvioida. Kun henkilö siirtyy projektiin, tutuillakin olosuhteilla on taipumusta muuttua uuden tehtävän myötä ennakoimattomaan suuntaan. Saattaa olla vaikeata esimerkiksi arvioida, millä tavalla periaatteessa tutut ihmiset reagoivat projektin tuottamassa uudessa tilanteessa. Vaikka suunnittelun kuluessa pyritäänkin tavallisesti ennakoimaan työn kulku ja siihen liittyvät tehtäväkokonaisuudet, osaaminen ja työmäärä, lähimainkaan aina eivät osu täysin kohdalleen. Projektin on oltava siksi jatkuvassa muutosvalmiuden tilassa.⁵⁰

Projektin hallintaan liittyy osanaan hallintatyökalut. Näillä tarkoitetaan nykypäivänä eri ohjelmistoyritysten luomia hallintatyökaluohjelmia tietokoneelle. Kuitenkin niiden perimmäinen tarkoitus on aikataulujen ja kustannusten välisen suhteen arviointiin tarkoitettuja menetelmiä. Yleisimpiä näistä ovat Work Breakdown Structure eli WBS, Critical path Method eli CPM ja ohjelma-arvioinnin tekniikka Program Evaluation and Review Technique eli PERT

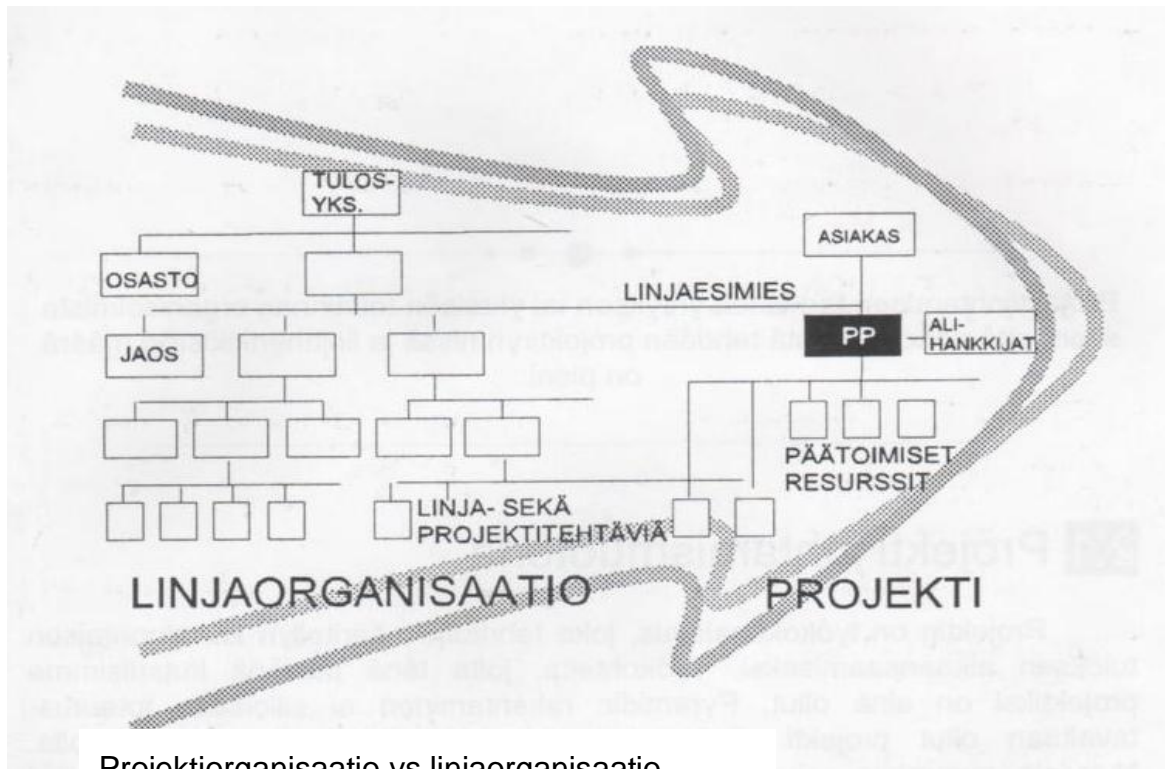
WBS:n eli työn osituksen tavoitteena on jakaa projekti pienempiin, hallittavissa oleviin elementteihin. Kaikilla tehtävillä on selkeät suoritusoikeudet ja -vastuut. Nämä tehtäväelementit ovat itsenäisiä ja riippumattomasti toteutettavia. Ne ovat kuitenkin kokonaisuuden olennaisia osia. Työn ositus on projektin suunnittelun keskeinen väline, jonka noudattaminen johtaa projektin lopputuotteeseen. Työn osituksen pohjalta voidaan jakaa projekti eri organisaatioyksiköiden suoritettavaksi sekä arvioida projektin kustannukset ja muut resurssitarpeet. Työn osituksen pohjalta voidaan myös suunnitella projektin aikataulu ja seurata projektin etenemistä laajuuden, ajan sekä kustannusten suhteen.⁵¹

2.4 Projektiorganisaatio linjaorganisaation osana

Vaikka projekti on itsenäinen kokonaisuus, jolla on omat toimintaperiaatteensa ja erillinen organisaatio, ei sitä voi tarkastella irrallaan ympäristöstään. Projekti saa toimeksiantonsa perusorganisaatiolta, joka myös huolehtii riittävien resurssien osoittamisesta projektin käyttöön.⁵²

Linjaorganisaatiota voidaan verrata hyvin huollettuun koneeseen. Materiaaleja tulee sisään ja tuotteita tulee ulos. Jokainen tietää tehtävänsä. Työn johtaminen on

helppoa ja yllätyksiä tulee vähän. Linjaorganisaatiolla on myös Parkinsonin lain mukainen taipumus täydentää itseään. Perustetaan vakansseja jokaista tehtävää varten, palkataan lisätyövoimaa ja organisaatio alkaa itse työllistää itseään. Pahimmillaan seurauksena on organisaatio, jossa kaikilla on kädet täynnä töitä, mutta ulos ei tule yhtään mitään.⁵³



Projektiorganisaatio vs linjaorganisaatio

Kuitenkin itse projektiorganisaatiokin on linjaorganisaatio. Organisaatio luodaan siten, että se pystyy toteuttamaan tehtävänsä ja sille ominaiset periaatteensa.

Yleisesti esitettyjä projektiorganisaatioon kuuluvia keskeisiä toimijoita ovat:

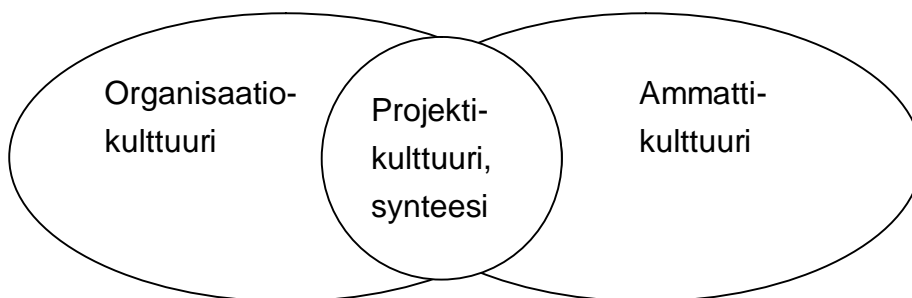
- projektin asettaja
- johtoryhmä tai ohjausryhmä
- projektipäällikkö
- projektisihteeri
- projektiryhmä
- tukihenkilöt ja alihankkijat⁵⁴

Organisaatorakenteet muodostavat pakostakin byrokraattisia piirteitä, jotka eivät ole luonteenomaisia projektitoiminnalle. Sen johtamismenetelmät eivät sovellu

dynaamiseen, alati muuttuvaan ja vuorovaikutuksiltaan monimutkaiseen toimintaympäristöön. Projektitoiminnan tiedon tarve edellyttää vakiintuneiden organisaatorajojen ylittämistä, koska tehtävissä tarvitaan usean eri osa-alueen asiantuntemusta.⁵⁵ Viestinnän, tiedon kulun merkitys organisaatiossa korostuu, jolloin syntyy linjaorganisaatioon poikkeamia. Sosiaalinen ympäristö on tiedon luomisessa tärkeä. Tieto, osaaminen ja asiantuntemus kehittyvät harvoin ja vain kituliaasti eristyksissä. Tiedon luominen on systemaattinen tapahtuma, joka ei ole mahdollinen ilman vaihtoa, ilman ”raaka-ainetta”⁵⁶

Projekti- ja linjaorganisaation väliasteita voi olla monenlaisia eikä mitään selvää organisaatioluokittelua voida tehdä. Linja- ja projektikulttuurin lisäksi projektissa kohtaavat myös perusorganisaatioiden ammattiryhmäkohtaiset kulttuurit, koska lopputuote koostuu useiden eri alojen asiantuntijoiden työpanoksesta.⁵⁷

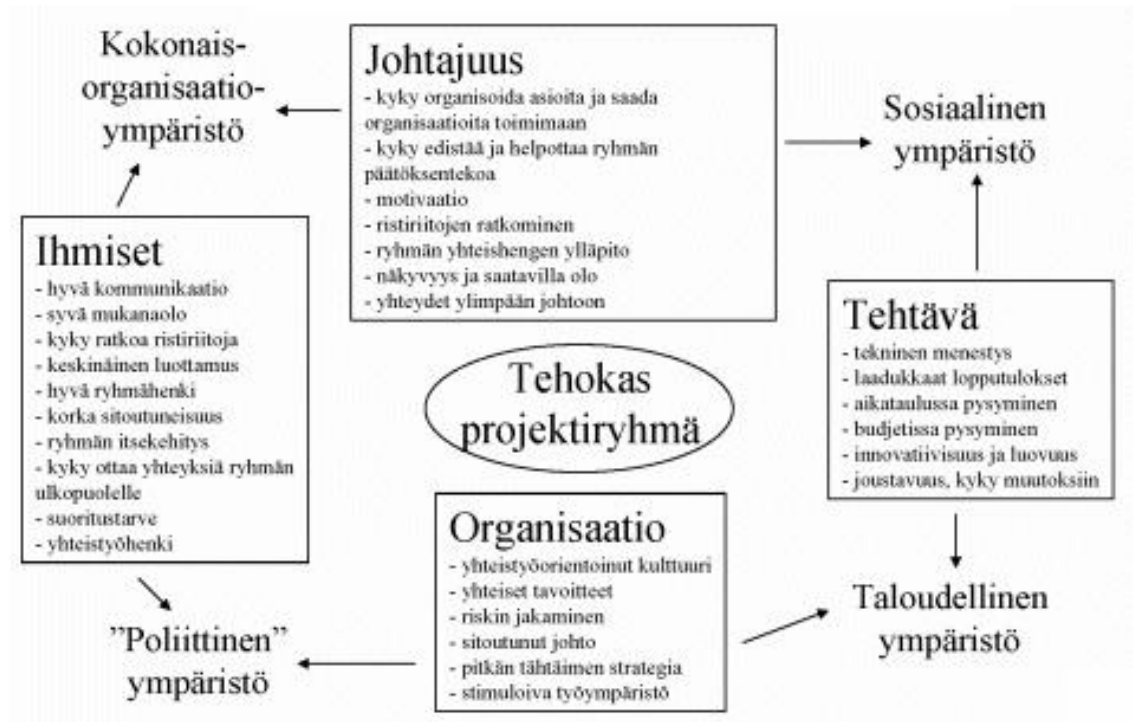
Projektiorganisaatio muodostaa siten parhaassa tapauksessa perusorganisaation kanssa synteessin. Tällaisella synteessillä saadaan aikaan kokonaisuus, johon kuuluu molempien organisaatioiden vahvuudet, josta on tuloksena tehokas projektiorganisaatio.



Kulttuurisynteesi

Projektiorganisaatiokaan ei ole ideaalinen ratkaisu. Tilapäinen toiminta projektissa on lyhytaikaista ja nopearytmistä, mikä vaikeuttaa organisaatorakenteiden kehitystä. Projektiorganisaation toiminnalle on ominaista ristiriidat perusorganisaation välillä. Valta ja vastuukysymykset ovat epäselviä, mikä aiheuttaa ristiriitoja perusorganisaation ja projektin välille. Tämän myötä matriisimallin käyttö on lisääntynyt projektiorganisaatioiden mallina. Matriisilla pyritään takaamaan

organisatorinen jatkuvuus ja stabiilius nopeampaisen projektityöskentelyn vastapainoksi.⁵⁸ Kuinka sitten linjaorganisaatio taipuu matriisinomaisesti toimivan organisaation kanssa symbioosiin, onkin täysin riippuvainen perusorganisaation organisaatiokulttuurista.



Projektitoiminnan ympäristö⁵⁹

3. RAJAVARTIOTILANTEIDEN HALLINTA PROJEKTIOHTAMISEN (PROJEKT MANAGEMENT) KONTEKSTISSA

Projektin rakenne ja suunnittelu on organisaation toimintaa projektin käynnistämiseksi. Samalla se on osa sitä kokonaisuutta millä määritellään, voidaanko kyseinen tehtävä suorittaa projektin avulla. Tässä luvussa käsitellään rajavartiotilanteiden hallinnan rakennetta ja osoitetaan rakennetta avaamalla, että kyseessä olevaa kokonaisuutta voidaan tarkastella projektijohtamisen kannalta. Rakenteen suunnitteluun kokonaisuutta ei tässä tutkimuksessa avata kokonaisuutena, vaan oletuksena on organisaation päätös toteuttaa rajavartiotilanteiden hallinnan projekti. Tämä oletus on perustana rajavartiotilanteiden hallinnan projektijohtamisen tarkastelulle.

Toinen perusta asian käsittelylle on rajavartiolaitosten hallinnan juridinen erityispiirre. Tämä erityispiirre on normaaliin sotilasjohtamisen perusteisiin sekä virkamiehen vastuihin olemassaoleva poikkeama, joka vahvistaa rajavartiolaitosten hallinnan erityispiirrettä ja pohjaa asian käsittelymahdollisuutta projektijohtamisen keinoin. Projektijohtamisen periaatteiden mukaisesti projektipäätöksessä on selvitettävä juridiset seuraukset sekä vastuut, jotka koskettavat tulevaa projektia ja mitkä ovat päätöksen juridiset, taloudelliset, organisatoriset sekä fyysisiä ja henkisiä voimavaroja edellyttävät seuraamukset.⁶⁰ Rajavartiolaitosten hallinnan kokonaisuudessa juridisia seuraamuksia ja vastuita säädetään lailla⁶¹ ja asetuksella.⁶²

Projekti vaatii koko elinkaarensa ajan ohjausta ja valvontaa. Projektien hallinta (project management) on tiedon, taitojen, työkalujen ja tekniikoiden/metodien käyttämistä projektitoiminnassa, projektijohtamista. Tämän tavoitteena on saavuttaa tai ylittää projektin sidosryhmien tarpeet ja odotukset projektin suhteen. Kirjallisuudessa esitellään monia hiukan toisistaan poikkeavia projektin rakenteita ja vaiheita, joilla on kuitenkin kaikilla eräitä yhteisiä piirteitä (projektihallinnan yleiset prosessit). Ne vaiheet eivät välttämättä ole samoja ja samassa järjestyksessä kaikissa projekteissa, mutta ainakin useampia niistä kannattaa harkita sovellettavaksi ja huomioon otettavaksi.

Tässä rajavartiolaitosten hallinnan kokonaisuutta käsitellään projektihallinnan yleisten prosessien kautta. Tätä yleistä prosessia pidetään lähtökohtana tieteellisessä projektitoiminnan kehityksessä⁶³ samoin kuin kaupallisen projektitoiminnan perustana.⁶⁴

Määrittely ja käynnistys

- Ongelman tai mahdollisuuden toteaminen
- Päämäärän ja tavoitteiden määrittely
- Onnistumiskriteerien määrittely
- Oletusten, riskien ja esteiden määrittely
- Projektiehdotuksen tai suunnitelman laatimisen

Projektin suunnittelu

- Projektin tulostavoitteiden määrittäminen
- Projektin organisaation ja hallinnon suunnittelu
- Projektin resurssi- ja kustannussuunnittelu
- Toteuttamissuunnitelman laatiminen

Projektin
toteuttaminen

- Projektityön käytäntö
- Resurssien hankinta ja jako
- Projektin seuranta ja arviointi

Projektin
valvonta

- Etenemisraportoinnin määrittely
- Mahdollisten ongelmien eskaloitumisen käsittelyn määrittäminen
- Projektisuunnitelman seuranta, säätäminen ja korjaus

Projektin
päättäminen

- Projektin tulokset
- Tulosten hyödyntäminen
- Projektiraportin laadinta
- Dokumentointi
- Tiedottaminen
- Projektin päätöstoimet

Rajavartiolaitoksen strategia 2015 linjaa Rajavartiolaitoksen toimintaa vuosiksi eteenpäin. Osana strategiaa on toimintojen keskittäminen ja tehostaminen. Rajavalvonnan tehostaminen on saavuttanut käytännön Pohjois-Karjalan rajavartioston alueella, missä uutta rajavalvonta mallia on kehitetty.⁶⁵ Kehitystyö sinänsä on ollut eräänlainen projekti.

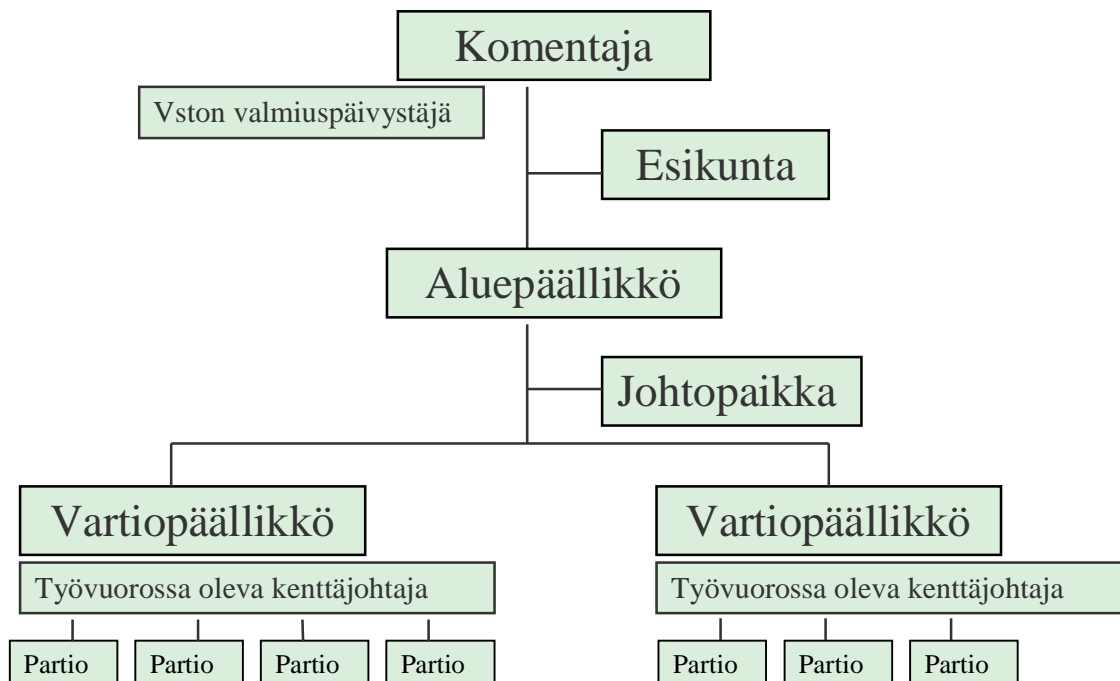
Tulevaisuuden näkymät pakottavat Rajavartiolaitoksen tehostamaan toimintaansa ja organisaatioansa siten, että strategian vaatimukset voidaan täyttää. Samassa voidaankin esittää kysymys: voidaanko Rajavartiolaitoksen tuottamaa työtä taikka palvelua tuotteistaa? Onko edes mahdollista lähteä ajattelemaan projektina tällaista asiaa?

Mikäli vertaamme projektijohtamisen peruseriaatteita rajavartiolaitosten hallinnan kokonaisuuteen, huomaamme siellä yhteneväisyyksiä mm tavoitteellisuuden, suunnitelmallisuuden, organisaation rakenteen, projektipäälliköiden osalta. Tätä taustaa vasten projektijohtamisen periaatteet ovat mahdollisia rajavartiolaitosten hallinnan kokonaisuudessa.

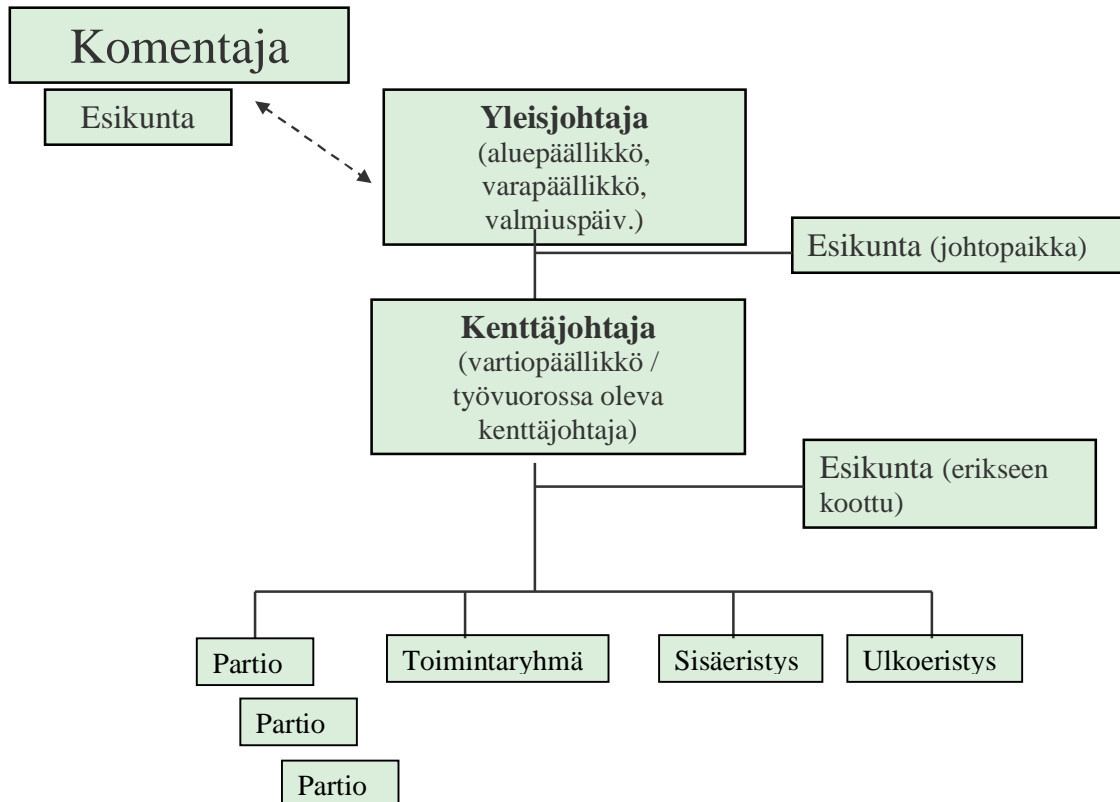
3.1 Rajavartiolaitosten hallinnan operatiivisen toiminnan juridinen perusta

Varsinaisesti rajavartiolaitosten hallinta ei eroa juridisesti niistä toiminnoista joita Rajavartiolaitos ja sen virkamiehet päivittäin tekevät. Keskeisen osan rajavartiolaitoksen ammattitaitoa on tuntee työtänsä koskevat toimivaltaa luovat ja niitä rajoittavat säännökset. joista tärkeimmät sisältyvät rajavartiolaitos-, esitutkinta-, rikos-, ja pakkokeinolakeihin sekä niitä täydentäviin asetuksiin. Kaikkien rajavartiolaitoksen tekemien päätösten ja toimien tulee perustua lakiin ja asetuksiin.⁶⁶ Kuitenkin rajavartiolaitosten hallinnan operatiivinen toiminta vaatii asian tarkempaa tarkastelua.

Rajavartiolaitosten hallinnan kokonaisuus muodostuu eri elementeistä, joista operatiivisen elementin muodostaa tilanteeseen perustettu tilanneorganisaatio. Tilanneorganisaatiosta ja sen käyttöönotosta on säädetty asetuksella.⁶⁷ Asetuksessa määritellään Rajavartiolaitoksen tilanneorganisaatio ja sen keskeisimmät toimijat vastuineen. Tämä asetus mahdollistaa sotilaallisesti järjestettyyn organisaatioon rakentaa linja-esikuntaorganisaatiosta erillään oleva johtamisjärjestelmä, järjestelmä jonka tavoitteena on nopeuttaa päätöksentekoa ja johtamiseen liittyvää yhteydenpitoa sekä selkeyttää vastuusuhteita Rajavartiolaitoksen kiireellisissä tehtävissä.⁶⁸ Lisäksi tilanneorganisaatio antaa tilapäisen käskyvallan organisaatiossa toimiville rajavartiolaitokselle, riippumatta heidän sotilasarvoistaan.

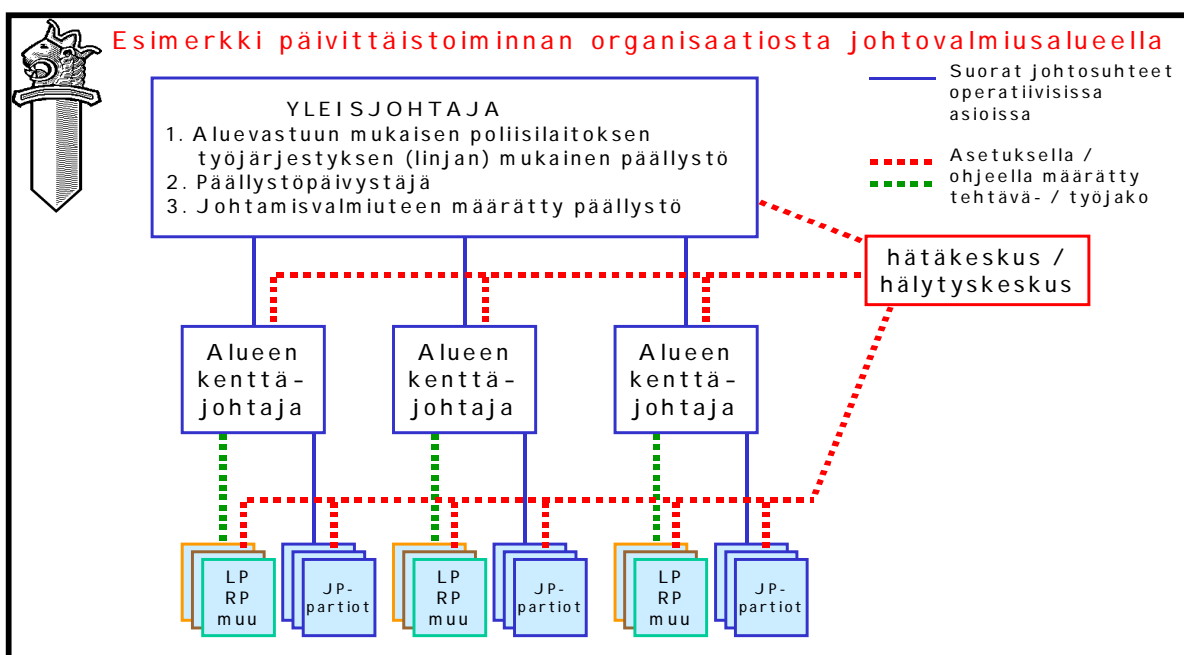


Rajavartiolaitoksen päivittäisjohtamisjärjestelmä⁶⁹



Rajavartiolaitoksen yksinkertainen tilanneorganisaatio⁷⁰

Tämä johtamismalli on yhteneväinen poliisin käytössä olevan operatiivisen johtamismallin kanssa. Poliisi käyttää kenttätyössään operatiivista johtamisjärjestelmää, josta he käyttävät nimitystä kenttäjohtajajärjestelmä. Tässä järjestelmässä poliisin päällystään kuuluva henkilö toimii yleisjohtajana ja muu poliisimies, pääsääntöisesti alipäällystään kuuluva poliisimies, kenttäjohtajana. Poliisin toiminnallisista johtosuhteista käsketään asetuksella.⁷¹



Poliisin päivittäistoiminnan organisaatio⁷²

Poliisin johtamistoiminnassa kenttäjohtajan rooli on korostuneempi kuin Rajavartiolaitoksen tilanneorganisaation mallissa. Tämä johtuu poliisin päivittäistoiminnan hyvin selkeästä jakautumisesta kenttätyön ja hallinnon välille. Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden (YJT) vastuualueella kenttäjohtaja on suunnitelmallisen toiminnan kannalta tärkeä lenkki johtamisjärjestelmässä, kuten kuvasta poliisin päivittäistoiminnan organisaatiosta havaitaan. Häätäkeskusuudistus vuonna 2004 on aiheuttanut kenttäjohtajajärjestelmään epäselvyyttä. Tarkasteltaessa edellä mainittua kuvaa, häätäkeskus on organisaatiossa mukana kaikilla tasoilla. Asialla on oikeudellista merkitystä vastuukysymysten kannalta. Sisäasianministeriössä asiaa on selvitetty ja selvityksen mukaan hälytyskeskuspäivystäjän ja kenttäjohtajan roolia olisi selkiytettävä. Laajemmin ajatellen kysymys on poliisin ja hälytyskeskuslaitoksen rooleista.⁷³

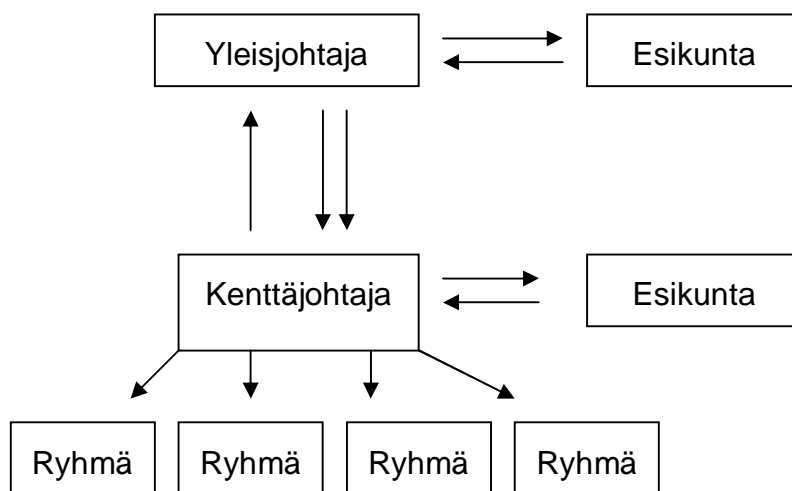
Rajavartiolain uudistuksen myötä⁷⁴ Rajavartiolaitoksen rooli sisäisen turvallisuuden viranomaisena on kasvanut ja toiminta perinteisesti poliisille kuuluvissa asiakokonaisuuksissa on korostunut. Tämän vuoksi Rajavartiolaitoksen tilanneorganisaatio, rajavartiotilanteiden johtamisjärjestelmä, on rakennettu organisaatioltaan ja nimikkeiltään yhteneväksi poliisin kanssa. Tämä mahdollistaa tilanteiden hallinnan operaatioissa joustavat johtamisvastuiden vaihdot sekä yhteisoperaatioissa toiminnallisen synergian. Kuitenkin verrattaessa päivittäisen ja tilanneorganisaation johtosuhteita, Rajavartiolaitoksen mallista puuttuu hälytyskeskus-elementti.

Tilanneorganisaation perustaminen määrittää siinä toimiville johtajille, yleisjohtajalle ja kenttäjohtajalle, vastuut. Asetus Rajavartiolaitoksesta määrittelee tilanneorganisaatiossa yleisjohtajan käynnissä olevan tilanteiden hallinnan kokonaisvastuussa olevaksi rajavartiomieheksi.⁷⁵ Tilanneorganisaatiossa yleisjohtajan alaisuudessa toimiva kenttäjohtaja on käynnissä olevan tilanteen taktisesta suunnittelusta ja johtamisesta vastaava rajavartiomies. Keskeisimmät tehtävät ja toimivaltuudet ovat käsketty Rajavartiolaitoksen sisäisellä määräyksellä.⁷⁶ Tehtävistä korostetuimmaksi nousevat voimankäytön ohjeiden ja säännösten määrittäminen sekä operaation turvallisuudesta, niin työturvallisuudesta kuin ulkoisesta turvallisuudesta vastaaminen.

Verrattaessa päivittäistä johtamistoimintaa tilanneorganisaation toimintaa keskeisin ero tulee vastuukysymyksissä. Tilanneorganisaatiossa erityisesti voimankäytönsäännösten määrittäminen on säilytetty tilannetta johtaville rajavartiomiehille. Normaalisissa partiointitilanteissa, päivittäisessä johtamistilanteissa, voimankäytöstä päättää toimiva partio säästöjen perusteella. Toimittaessa tilanneorganisaatiossa, kenttäjohtaja antaa koko organisaatiolle voimankäytön määräykset. nämä määräykset kenttäjohtaja hyväksyytään yleisjohtajalla⁷⁷. Tämä päätöksentekopohjaa jatkuvaan tilanteenarvioon, joita kumpikin johtajista suorittaa. Huomioitava kuitenkin on, että päivittäisessä rajavartiotilanteiden johtamisessa yhtenä elementtinä mukana ovat Rajavartiolaitoksen omat tilannekeskukset. Näiden tilannekeskusten rooli ja vastuut rajavartiotilanteiden hallinnan kokonaiskentässä ovat edelleen mieltämättä.

Oikeustieteessä päätöksentekijältä edellytetään itsekontrollia ratkaisun oikeellisuudesta. Tämä mahdollistetaan, kun oikeudellisen ratkaisun yhteydessä

mietitään päätöksen perusteet samanaikaisesti päätöstä tehtäessä. Ratkaisun perustelemisvelvollisuuden on oikeustieteessä todettu edistävän hyvän ja lainmukaisen ratkaisun syntymistä. Perustelujen esittämisvelvollisuus pakottaa ratkaisijan huolelliseen harkintaan, koska ratkaisujen julkituominen altistaa sen arvioinnille. Tästä käytetään oikeustieteessä nimitystä perustelemisen itsekontrollifunktio. Perusteluja laatiessaan ratkaisija voi ja hän joutuu kontrolloimaan oman ratkaisunsa oikeellisuutta, jolloin riski ratkaisun perustumisesta virheelliseen tai epäasianmukaisiin päätöksen perusteisiin pienenee. Huomatessaan, ettei pysty tyydyttävästi perustelemaan valitsemaansa ratkaisua, ratkaisija voi joutua muuttamaan valitsemaansa ratkaisuvaihtoehtoa tai hylkäämään sen kokonaan - ratkaisun ja sen perustelujen välillä vallitsee siten vuorovaikutussuhde.⁷⁸



Yleisjohtaja – kenttäjohtaja päätöksentekoprosessi

Rajavartiolaitoksen tilanneorganisaation päätöksentekoprosessi on luotu yllä esitellyn perustellun päätöksentekoprosessin kaltaiseksi. Tilanteessa tehtävät päätökset ja päätöksiin liittyvät toimet voivat johtaa oikeustoimiin rajavartiomiehiä kohtaan. Tunnetuimpana esimerkkinä poliisihallinnon puolelta asiasta on Korkeimman oikeuden päätös ns. Mikkelin panttivanki tapauksesta.⁷⁹ Kyseisessä ratkaisussa asia koski asianomistajien ajamaa syytettä, joka oli kohdistunut poliisimiehiin, jotka olivat toimineet:

- yleisjohtaja esikunnan jäsenenä
- päällystötehtävässä kaappaajaa seuranneessa poliisijoukossa
- valmiusyksikkö Karhun johtajana sekä
- valmiusyksikkö Karhun yksittäisinä poliisimiehinä, jotka käyttivät asetta.

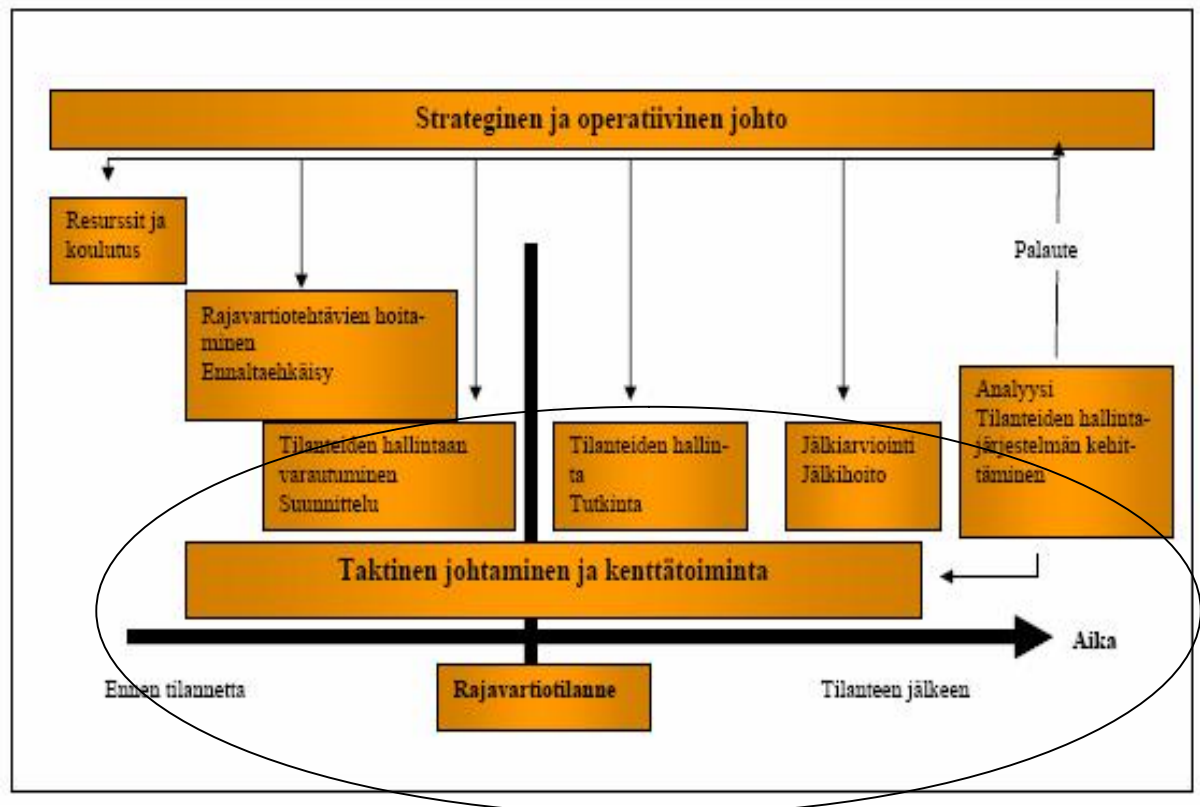
Rangaistusta ei vaadittu yleisjohtajalle taikka poliisitoiminnasta alueellisesti vastuussa olleille poliisimiehille.

Päätelmänä asiasta on, että rajavartiolaitosten hallinnan toiminnallinen, operatiivinen kokonaisuus, poikkeaa normaalista päivittäisestä rajavartiotoiminnasta juridisen vastuun osalta. Tämä luo pohjan rajavartiolaitosten hallinnan kokonaisuuden erityisyydelle Rajavartiolaitoksen johtamiskentässä.

3.2 Rajavartiolaitosten hallinnan projektin määrittely ja käynnistys

Tässä tutkimuksessa käytetään projektiosoitukseen Work Breakdown Structure eli WBS menetelmää. Menetelmä kuuluu projektiohjauksen työkaluihin, jolla on tarkoitus selkeyttää projektiin liittyvien tehtävien suunnittelua, valvontaa ja päätöksentekoa.⁸⁰ Työn osituksen (WBS) tavoitteena on jakaa projekti pienempiin, hallittavissa oleviin elementteihin. Kaikilla tehtävillä on selkeät suoritusoikeudet ja -vastuut. Nämä tehtäväelementit ovat itsenäisiä ja riippumattomasti toteutettavia. Ne ovat kuitenkin kokonaisuuden olennaisia osia. Rajavartiolaitosten hallinnan kokonaisuus on osa monikerroksista ja monitahoista rajaturvallisuusjärjestelmää. Rajavartiolaitosten hallinta ei ole normaalitoiminnasta erillinen kokonaisuus, vaan tilanteiden hallinnan kyky rakentuu päivittäisen toiminnan ja valmiuden pohjalle.⁸¹

Rajavartiolaitoksen esikunta johtaa tilanteiden hallinnan varautumista. Tilanteiden hallintaan varautuminen on johdettua, suunnitelmallista ja tavoitteellista toimintaa. Tilanteiden hallintaan kuuluvat kokonaisvaltaisesti kaikki varautumiseen, tilanteiden hoitamiseen, tapahtumien jälkiselvittelyyn ja toiminnan kehittämiseen tarvittavat toiminnot. Tilanteiden hallinta pohjautuu päivittäiseen toimintaan, perusjohtamisjärjestelmään ja – valmiuteen. Rajavartiolaitos varautuu tilanteiden hallintaan kiinteässä yhteistyössä poliisin ja muiden viranomaisten kanssa.⁸² Rajavartiolaitoksen varautumisen painopistealueet ja kehittämishankkeet suunnitellaan toiminnan ja talouden suunnittelun yhteydessä.⁸³



Rajavartiotilanteiden hallinnan kokonaisuus⁸⁴ sekä siitä muodostuva projekti

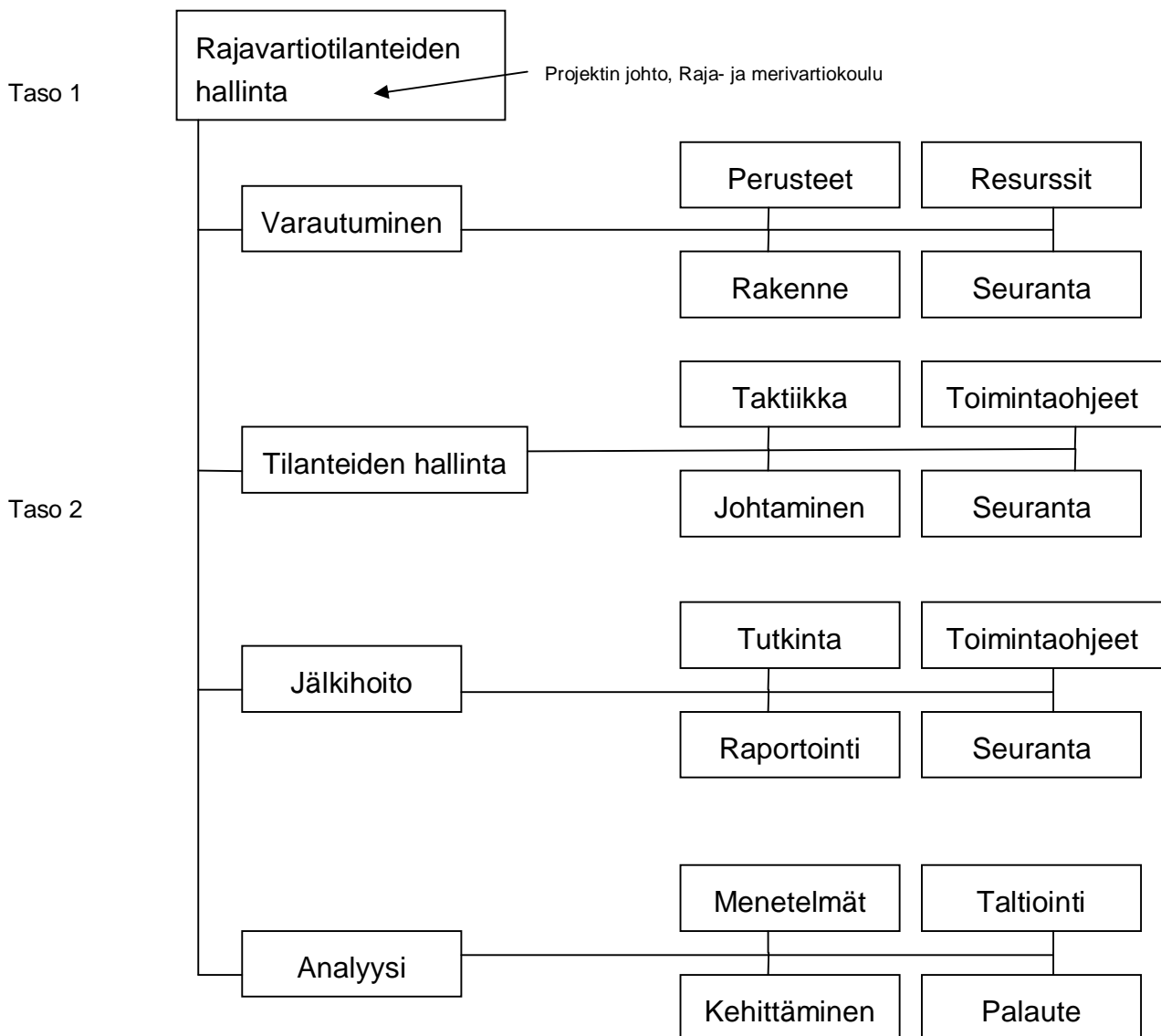
Rajavartiotilanteiden hallinnan kokonaisuus on organisaation normaaliprosessissa syntyvä projektin peruselementti. Kuvan mukaisesti kokonaisuus jakautuu normaaliprosessissa syntyvästä toiminnan mahdollistavasta koulutuksen mukana tuomista resursseista sekä normaalista rajavartio toiminnan hoitamisesta syntyvästä ennaltaehkäisystä. Varsinaisen projektin muodostaa rajavartiotilanteiden hallinnan operatiivinen osuus.

Operatiivinen toiminta on hallintoyksiköiden toimintaa.⁸⁵ Jokaiseen hallintoyksikköön on nimetty asioihin hyvin perehtynyt henkilö, jonka tehtäviin kuuluu tilanteiden hallintaa koskevien asioiden suunnittelu ja seuranta hallintoyksikössä.⁸⁶

Työn ositus (WBS) on projektin suunnittelun keskeinen väline, jonka noudattaminen johtaa projektin lopputuotteeseen. Työn osituksen pohjalta voidaan jakaa projekti eri organisaatioyksiköiden suoritettavaksi sekä arvioida projektin kustannukset ja muut resurssitarpeet. Työn osituksen pohjalta voidaan myös suunnitella projektin aikataulu ja seurata projektin etenemistä laajuuden, ajan sekä kustannusten suhteen.⁸⁷ Tällä menetelmällä saadaan aikaiseksi helpommin hallittavia työkokonaisuuksia. Projektia

ei kannata osittaa liikaa - myös osittaminen ja siihen liittyvä arviointi maksaa. Osituksen pitää olla joustava. Sen tarkkuus vaihtelee projektiryhmän jäsenten ammattitaidosta johtuen. Kokeneet projektissa toimijat eivät välttämättä tarvitse kaikkein yksityiskohtaisinta ositusta. Työn ositus heijastaakin täten projektin johtajan luottamusta projektin jäseniin.

Rajavartiotilanteiden hallinnan projektiasetus muodostaa organisaation mukaisesti eri tasot Työn osituksen mukaisesti tasot 1 ja 2 muodostuvat rajavartiotilanteiden hallinnan kehyksessä valtakunnallisiksi ja tätä alemmat tasot hallintoyksikkökohtaisiksi.



Esimerkki mahdollisesta rajavartiotilanteiden hallinnan kokonaisuuden osittamisesta WBS tasolle 1. ja 2.

Hyvin ositetun työn paketit täyttävät seuraavat piirteet:

- § Työpakettien tilanne ja valmistuminen on selkeästi mitattavissa.
- § Alku- ja lopputapahtumat ovat selkeästi määriteltyjä.
- § Jokaisella työpaketilla on jonkinlainen tuotos (konkreettinen tai abstrakti).
- § Työpaketteihin kuluva aika ja kustannukset ovat helposti arvioitavissa.
- § Kunkin työpaketin kesto on projektikokonaisuuteen nähden järkevän pituinen.
- § Jokainen paketti voidaan toteuttaa itsenäisesti ilman ylimääräistä ohjausta.

Projektin kaikkien tarpeiden havaitsemiseksi on osattava hahmottaa projektin yleinen rakenne. Varsinaiset työtehtävät saadaan selville laatimalla työn ositus. Näiden pohjalta projekti voidaan aikatauluttaa ja arvioida sen resurssitarpeet. Projektien aikataulu suunnitellaan tyypillisesti siten, että keskitytään ensiksi tehtävien loogisiin yhteyksiin ja oletetaan rajattomat resurssit. Varsinainen resurssitarpeiden arviointi alkaa usein vasta projektiaikataulun alustavan suunnittelun jälkeen.

Aikataulusprosessin päävaiheita ovat:⁸⁸

- § työpakettien keston arviointi
- § työpakettien keskinäisten riippuvaisuuksien järjestyksen määrittely
- § projektin kokonaiskeston määrittely

Rajavartiotilanteiden hallinnan kokonaisuutta tarkasteltaessa projektijohtamisen kentässä on syytä tiedostaa projektin ongelmalähtöisyys. Projektin lähtökohtaisena ideana on kehittää uutta, uusien asioiden esille saamista sekä ratkaisujen löytämistä olemassa oleviin ongelmiin. Projektin aloittamiseen liittyy lisäksi keskeisesti kysymyksiä, mihin projektin kautta uskotaan saatavan vastauksia.⁸⁹ Sotilaallisella linjaesikuntaorganisaatiolla ja siihen liittyvällä johtamisella on pystytty suoriutumaan kaikista eteen tulleista tehtävistä. Tarjoaako projektijohtamisen periaatteilla tapahtuva sotilasjohtaminen jotain tehokkaampaa ja parempaa kuin vanha hyväksi koeteltu? Projektin alkuvaiheessa onkin syytä hakea esille projektin vahvuudet ja heikkoudet suhteessa nykyisyyteen.

SWOT-analyysi (Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats) on Boston Consulting Groupin 1970-luvulla kehittämä nelikenttä-menetelmä, jota käytetään oppimisen tai ongelmien tunnistamisessa, arvioinnissa ja kehittämisessä. Se on

hyödyllinen ja yksinkertainen työkalu hankkeiden ja projektien suunnittelussa.

SWOT-analyysissä kirjataan ylös analysoidun asian:

- vahvuudet
- heikkoudet
- mahdollisuudet
- uhat

SWOT-analyysi on kahden ulottuvuuden kuvaama nelikenttä. Toinen ulottuvuus on organisaation sisäiset versus ulkoiset asiat. Toisen akselin muodostavat myönteiset versus kielteiset asiat. Tämän jälkeen SWOT-analyysiä voidaan jatkaa pohtimalla ratkaisuja näihin neljään kenttään löydettyihin asioihin. Miten mahdollisuudet hyödynnetään vahvuuksien avulla, miten heikkouksista pyritään eroon, miten uhat torjutaan tai väistellään? Mallissa siis tiivistetään lyhyesti ne tärkeimmät asiat mihin tulisi puuttua toiminnassa. SWOT -mallia on tarkoitus käyttää ideointiin ja jatkokehittelyyn.⁹⁰

Projektitoiminnan suunnitteluvaiheen tehtäviin kuuluu mahdollisen perustettavan projektin analysointi. Analysoinnilla haetaan vastauksia ”mitä?” ja ”miksi?” Analyysin perusteella voidaan tehdä johtopäätöksiä kokonaisuuden sopivuudesta tai sopimattomuudesta.

- Miten vahvuuksia voidaan kehittää edelleen?
- Miten heikkouksia voidaan poistaa?
- Miten mahdollisuuksia voidaan hyödyntää?
- Miten uhkia torjutaan?

<p>Vahvuudet</p> <ul style="list-style-type: none"> - tehokkuus - joustava - henkilöstöltään sopiva - suunniteltu - motivoitunut johto - itsenäinen 	<p>Heikkoudet</p> <ul style="list-style-type: none"> - itsenäinen - epämääräinen - ennalta arvaamaton - organisaatiokulttuuriltaan poikkeava
<p>Mahdollisuudet</p> <ul style="list-style-type: none"> - tehokkuus - kustannus säästöt - innovatiivinen - tavoitteellinen - joustava 	<p>Uhat</p> <ul style="list-style-type: none"> - toiminnallinen itse tarkoitus - epämääräinen - ristiriitaisuus - käskyvaltasuhteet - turhautuminen

SWOT -analyysi Rajavartiotalanteiden hallinnan kokonaisuudesta projektijohtamisen kehyksessä

Projektijohtamisen perusfunktio on tehokkuus. Tämän myötä rajavartiotalanteiden hallinnan toimintaympäristöön saataisiin luotua tehokas ”nyrkki”. Organisaatio mahdollistaa joustavan toimintaympäristön, jossa kaikkien toimijoiden rooli on perusteltu niin tavoitetehokkuuden kuin myös kustannustehokkuuden näkökulmasta. Projektijohtamisen kehys muodostaisi Rajavartiolaitokseen rajavartiotalanteiden hallinnan erikoisosajien joukon, jonka motivaatio tehtävään olisi korkea. Tilanteiden hallinta toteutettaisiin itsenäisen organisaation kautta, vertaa kuva yksinkertaisesta Rajavartiolaitoksen tilanneorganisaation mallista. Yleisjohtaja toimisi tilanteessa tavoitteiden saavuttamiseksi täysin valtuuksin. Vastuu tuloksesta olisi projektilla ja sen toimintaan linja ei puuttuisi, vasta kuin jälkiselvittelyn vaiheessa. Projektilla kuuluu silti olla raportointivastuu linjalle tekemisistään, joten yhteys ylempään johtoon säilyy, joskin ilman suoraa käskyvaltasuhdetta. Nykyinen tehtäväpalkkaus antaa mahdollisuuden saada parhaat ja motivoituneimmat johtajat johtamaan projektia.

Sotilaallinen organisaatiokulttuuri on toiminnoiltaan hyvin konservatiivinen. Perusorganisaatiomalli ja -johtamiskulttuuri nojautuvat vuosisatoja vanhoihin perinteisiin. Johtaminen on jatkuvaa tilanteen seuraamista ja johtopäätösten tekoa

sekä tehtävän täyttämiseen tähtäävää suunnittelua, käskytystä ja taistelun johtamista.⁹¹ Tämä voimavara on mahdollisuus, mutta samalla myös heikkous. Heikkoutena se ilmenee asiantuntijaorganisaatiossa johtamisen ”tarpeena skismana”. Sotilaskoulutuksen saaneen perusvirhe on johtamisen tarve, johon ei projektiorganisaatiossa ole varaa, kun johtaminen on keskitettyä. Projektin erikoisuus ja ainutlaatuisuus luo linjaorganisaatioon epämääräisen kuvan ja siten aiheuttaa ristiriitoja linjan ja projektin välillä, varsinkin kun operaatioissa näiden kahden välille mahdollisesti syntyisi matriisin olinen organisaatioyhteys. Rajavartiolaitoksen sotilaallinen organisaatio on jäykkä linja- esikuntaorganisaatio, joka jo omanaan aiheuttaa ristiriitaa suhteessa projektiorganisaatioon.

Projektijohtamisen periaatteet luovat linjaorganisaatiolle mahdollisuuksia.⁹² Yritysmailmassa on todistettu projektiorganisaation toiminnan olevan tehokasta sen toimiessa oikeissa raameissa. Tällä toimintaperiaatteella saavutetaan useasti huomattavia kustannussäästöjä sellaisten kokonaisuuksien valmistamiseksi tai suorittamiseksi mitkä eivät linjaorganisaation varsinaisia tuotteita taikka palveluja. Tässä yhteydessä voimme ajatella Rajavartiolaitoksen perustuotteen olevan rajaturvallisuuden tuottamisen. Rajaturvallisuuden häiriötekijät, rajavartiolianteet, muodostaisivat ne toiminnot jotka hoidetaan projektijohtoisesti. Tämä mahdollistaa myös erittäin tavoitteellisen toimintamallin luomisen annetussa kehyksessä projektin johdolle. Projektisuunnittelun periaatteissa panos-tuotto suhde on osaltaan varsin määräävä. Tämä tosiseikka on näkökulma, jota voidaan käyttää mahdollisen uuden ratkaisun löytämiseksi rajavartiolianteiden hallinnan kokonaisuutta suunniteltaessa.

Uhat muodostuvat projektijohtamiselle rajavartiolianteiden hallinnan kehyksessä suuriksi. Projektissa toimimisesta on mahdollista syntyä itse tarkoitus, varsinkin kuin tehtäviä missä todellisuudessa tarvitaan todellista rajavartiolianteiden tilanneorganisaatiota, on vähän.⁹³ Tämä johtanee varsinaisten projektijohtajien turhautumiseen ja ristiriitaisuuksiin linjaorganisaation kanssa.

Varsinaisesti projektijohtamisen teorian mukaista idean ja esitutkimuksen perustyötä ei rajavartiolianteiden hallinnan kehyksessä tarvitse tehdä. ”Tuote” ja sen tarpeellisuus on jo ennalta määrätty ja tutkittu. Tarpeen esitutkimus kuitenkin on itse projektijohtamisen mahdollisuuksista rajavartiolianteiden hallinnan kokonaisuuden ympäristössä.

Päätös toteuttamisesta vaatii asialle motiivin. Yleisen periaatteen mukaisesti projekteja käynnistetään kun niille on tarvetta. Rajavartiotilanteiden hallinnan projektille tarpeen luo itse rajavartiotilanteiden hallinnan nykytilan ristiriitaisuus suhteessa virallisesti esitettyyn asiantilaan. Lisäksi strategia 2015⁹⁴ asettaa rajavartiotilanteiden hallinnan kehittäjille, Raja- ja merivartiokoululle motiiviin, ”operatiivisen välttämättömyyden” selvittää tulevaisuuden haasteista.⁹⁵ Tämä tarkoittaa, että projektilla turvataan systeemin, tässä tapauksessa rajavartiotilanteen hallinnan, toimivuus. Tälle motiiville on leimallinen pakko.

Muita kirjallisuuden tuntemia syitä projektin käynnistämiseen voidaan pitää rajavartiotilanteen hallinnan kokonaisuuteen asemoituna toimimattomina. Mahdollisia muita rajavartiotilanteen hallinnanprojekteja voi syntyä, mutta ne eivät ole luonteeltaan operatiivisia.

Projektijohtamisen periaatteiden mukaisesti ennen päätöksen tekemistä siitä, suoritetaanko jokin kokonaisuus projektina, tulee selvittää juridiset seuraukset ja vastuut jotka koskettavat tulevaa projektia. Mitkä ovat päätöksen juridiset, taloudelliset, organisatoriset sekä fyysisiä ja henkisiä voimavaroja edellyttävät seuraamukset?⁹⁶ Rajavartiotilanteiden hallinnan kokonaisuudessa juridisista seuraamuksista ja vastuista säädetään lailla⁹⁷ ja asetuksella.⁹⁸

Projektin tavoitteiden saavuttamiseksi on ennen projektin käynnistystä varmistuttava siitä, että tarkoituksenmukainen inhimillinen resurssi on saatavilla projektin toteuttamiseksi. Todellisuudessa tämä tarkoittaa oikeiden henkilöiden valintaa tehtävän toteuttamista varten. Rajavartiolaitoksessa tämä saattaa aiheuttaa ongelmia. Virka- ja tehtäväsidonnainen organisaatiokulttuuri ei anna mahdollisuuksia oikeille henkilöille päästä toteuttamaan kuvattua projektia.

3.3 Rajavartiotilanteiden hallinnan suunnittelu

Rajavartiotilanteiden hallinnan suunnittelun kokonaisuuteen liittyy useita eri suunnitelmia. Suunnitelmat voidaan jakaa karkeasti kolmeen eri kategoriaan:

1. Ennakoivaan ja ennaltaehkäisevään suunnitteluun, ml koulutus
2. Taktiseen suunnitteluun
3. Tilanteen jälkeisen toiminnan suunnitteluun.

Rajavartiotilanteiden hallinnan suunnitelmien, niin operatiivisten kuin taktisten suunnitelmien, sisältöä ei ole Rajavartiolaitoksessa määritelty. Rajavartiolaitoksen esikunta on määrännyt mitkä suunnitelmat raja- ja merivartiostoista pitää löytyä. Operatiiviselle suunnittelulle raamit on määritelty pysyväsasiakirjalla. Asiakirja antaa vaatimukset suunnittelulle ja määrittää hallintoyksiköille minkä laatuisiin tilanteisiin operatiivisella suunnittelulla tähdätään. Tilanteiden hallintaa koskevassa operatiivisessa suunnittelussa vartiostossa tulee varautua tilanteiden hallinnan edellyttämän tilanneorganisaation luomiseen, johtosuhteiden, käsky-, toimivalta-, ja vastuusuhteiden selkeään määrittämiseen, tarvittavan henkilöstön hälyttämiseen, käyttöön, kuljetuksiin, ryhmytyksiin ja huoltoon sekä kaluston ja välineistön varauksiin ja kuljetuksiin. Vartiostossa tulee ylläpitää toimintaohjeet vaativia ja erityistilanteita varten.⁹⁹ Hallintoyksikköjen väliset eroavaisuudet suunnitelmissa ovat huomattavat.¹⁰⁰ Suunnitelmien eroavaisuus on selkeä seuraus puuttuvasta, kokoavasta ohjeistuksesta rajavartiotilanteiden hallinnan suunnitelmien osalta.¹⁰¹ Tehostetun rajavartiostoinnin suunnitelma¹⁰² on ainoa, josta on määritelty, mitä suunnitelmassa pitää olla ja mihin kysymyksiin sen tulee vastata. Kuitenkin opas, mihin asiassa viitataan, on kumottu eli voimassa olevaa määrittelyä asiaan ei ole.

Jotta suunnittelu on mahdollista, rajavartiotilanteiden hallinnan projektin tavoitteet on oltava määritellyt. Tavoitteet määrittävät mihin suunnittelulla pyritään. Hyvin tehty suunnitelma ohjaa projektin etenemistä ja edistää hankkeen tavoitteiden saavuttamista. Toisaalta mikään suunnitelma ei ole täydellinen. Kaikki projektit altistuvat muutokselle. Tämän vuoksi kertaalleen tehty projektisuunnitelma ei sellaisenaan riitä. Sitä pitää päivittää, ja sen toteutumista pitää valvoa. Suunnitelma kulkee siis projektin mukana myös projektin käynnistysvaiheen jälkeen.¹⁰³

Suunnitelman tekijöiden suhteen kirjallisuudessa esiintyy ristiriitoja. Tutkija tukee koulukuntaa joiden mukaan projektin sidosryhmien ja osallisten tulisi olla mukana jo suunnitteluvaiheessa, koska kyseessä on tältä osin sitoutuminen ja ryhmän mielipiteiden huomioon ottaminen.

Projektien tavoitteena on kehittää toimintaa vision ja strategioiden suuntaisesti sekä toiminta- ja taloussuunnitelman tavoitteiden mukaisesti. Projektisuunnitelman tavoitteena on taata paras mahdollinen hankkeen toteuttamistapa käytettävissä olevilla resursseilla. Projektisuunnitelma toimii toimeksiantona projektiryhmälle ja perusrunkona projektin toteutukselle. Sen onnistumisen edellytyksenä ovat tavoitteiden selkeys ja mitattavuus, sekä kaikkien osapuolten tietoisuus tavoitteista ja ehdoton sitoutuminen niihin. Suunnittelu ja toteutuksen jatkuva ohjaus varmistavat sille asetettujen tavoitteiden toteutumisen. Suunnittelu on kuitenkin kovaa ponnistelua vaativaa työtä. Jotta suunnitelmallisuus toteutuisi yrityksen kaikissa projekteissa, johdon tulisi kirjallisissa ohjeissa määritellä projektisuunnitelman sisältö, laatimistapa ja hyväksyntä. Eri tutkimuksissa on todettu suunnittelun lyhentävän projektin toteutusaikaa useita kymmeniä prosentteja.¹⁰⁴

Suunnittelutyötä ohjaa suunnitelmien sisältö. Projektisuunnitelmat ovat sisällöltään samanlaisia teknisesti täysin erilaisissakin projekteissa. Projektisuunnitelmien tulee vastata kysymyksiin:¹⁰⁵

Kuka?

Mitä?

Milloin?

Miten?

Minkä verran?

Projektisuunnitelma sisältää kaksi pääosaa. Tehtävän määräysosa kuvaa projektin tavoitteet, kokonaistehtävän ja tuloksen. Työsuunnitelmaosassa esitetään yksityiskohtaisesti tehtävät resurssitarpeineen ja aikatauluineen, tuloksen muodostumisen välituloksen kautta sekä organisaation ja käytettävät työmenetelmät.

On erotettava toisistaan projektin suunnittelu ja projektin sisällön suunnittelu, Projektisuunnitelmassa otetaan kantaa projektin teknisiin ratkaisuihin vain sen verran, mitä tarvitaan työmäärien arviointia varten. Teknisiä yksityiskohtia ei tarvita

projektisuunnitelmassa. Suunnitelmassa määritellään toiminnalle raamit. Projektin suunnittelu on parhaan toteutustavan etsimistä useasta eri totuusvaihtoehdosta. Suunnittelussa tutkitaan eri vaihtoehtojen ajalliset ja taloudelliset tulokset, jonka perusteella valitaan paras toteutustapa. Eteen tuleville potentiaalisille ongelmille haetaan prosessin aikana ratkaisuja ja tarvittaessa kehitetään suunnitelmaa. Suunnittelu on siis monimuotoinen tapahtuma, jossa tarkastellaan erilaisten tekijöiden vaikutuksia ja tehdään päätöksiä.¹⁰⁶

Projektisuunnitelman rakenteessa operatiivinen ja taktinen suunnittelu erotetaan toisistaan selkeiksi eri kokonaisuuksiksi. Näistä operatiivinen suunnittelu on yhtenevä projektisuunnitelman kanssa. Voidaan todeta operatiivisen suunnittelun olevan yhtenevää eri projekteissa ja eroavaisuudet toiminnoille syntyvät taktisella tasolla. Tässä voimme yhdistää rajavartiotilanteiden hallinnan operatiivisen suunnittelun ja taktisen suunnittelun projektijohtamisen suunnittelun eri tasoille. Rajavartiotilanteiden hallinnan operatiivinen suunnittelu muodostaa rajavartiotilanteiden hallinnan projektisuunnitelman.

Seuraavana on esitelty esimerkki projektisuunnitelman sisällöstä.¹⁰⁷

I MÄÄRITTELYOSA

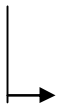
Projektin sisällön määrittely



1. Tausta
2. Tavoitteet ja tehtävänkuvaus
3. Tehtävien rajaus
4. Rinnakkaisprojektit sekä lähde- ja viiteaineistot

Projektin tulosten määrittely

1. Tulos ja sen ympäristön kuvaus, käyttäjäryhmät, käyttötilanteet tai alueet sekä hyödyt
2. Tulokselle asetettavat muut kuin tavaoitteesta suoraan johdettavissa olevat vaatimukset



II TYÖSUUNNITELMAOSA

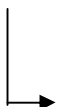
Yksityiskohtainen tehtävien kuvaus



1. Tehtävät ja osatehtävät, luettelot
2. Projektin looginen eteneminen, lohkokaavio, toimintaverkko
3. Projektin aloitus, janakuviot, toimintaverkot
4. Projektin resurssit siiden käyttö ja rahoitus
 - Henkilöresurssien tarve, määrä ja ajoittuminen sekä resurssien käyttö
 - Kustannukset, kustannuslajeittain, kertyminen
 - Rahoitus

Yksityiskohtainen tulosten kuvaus

1. Välitulokset, määrittely, johtoryhmän kokoukset
2. Työmenetelmät ja standardit



Organisaatio ja työtavat

1. Organisaatio ja henkilöstö, organisaatiokaavio, henkilöluettelo
2. Työtavat, projektin kuvaukset, dokumentointiohjeet, kokous- ja työnhyväksymismenettelyt

Operatiivisen suunnitteluprosessin tarkoituksena luoda kattava ja hyvä suunnitelma tehtävän toteuttamiseksi. Tämän saavuttamiseksi on saatava koko esikunta työskentelemään yhteisen päämäärän hyväksi. Suunnittelussa analysoidaan päämäärän saavuttamiseksi vaikuttavia tekijöitä ja pyritään varmistumaan, että kaikki olennainen otetaan huomioon. Operatiivisen suunnittelun kulminaatiopiste on omien ja vihollisen toimintamahdollisuuksien vertailu.¹⁰⁸ Suunnittelun merkityksestä menestykselle kirjoittaa myös Sun Zu¹⁰⁹, jossa suunnittelua koskevassa luvussa arvioidaan, että voitto vastusrajasta nähdään todennäköisenä, jos arviot on osattu tehdä oikein. Niiden ohittaminen Sun Zu:n mukaan vähentää samalla onnistumisen edellytyksiä.¹¹⁰

Rajavartiutilanteiden hallinnan kokonaisuuden suunnitelmista määrätään Rajavartiolaitoksen sisäisellä määräyksellä.¹¹¹ Määräyksellä käsketään hallintoyksiköihin rajavartiutilanteisiin liittyvät suunnitelmat. Sotilaallinen suunnittelu ja sotilaan ajatusmaailman ”jatkuva” suunnittelu pohjaa sotilaskoulutuksen perustaan, taistelun voittamiseen tähtäävän suunnitelman tekemiseen.¹¹² Pataljoonan komentajan päätöksestä löytyy aina, taistelusta ja paikasta riippumatta, vastaukset tiettyihin samoihin kysymyksiin. Jalkaväen taisteluohjesääntö määrittää päätöksen sisällön alakohtineen, joihin komentajan tulee hakea esikuntineen vastaukset päätöstä tehtäessä. Rajavartiutilanteiden hallinnan suunnitelmien sisällöstä ei ole olemassa määräystä siitä, mitä niiden sisällön tulee olla. Rajavartiutilanteiden hallinnan opas määrittelee suunnittelussa huomioitavat asiat seuraavasti: Suunnitelmia laadittaessa on huomioitava yleiset hallinto-oikeudelliset periaatteet eli yhdenvertaisuus-, objektivisuus-, suhteellisuus-, tarkoitussidonnaisuuden ja luottamuksensuojan periaate, jotka ohjaavat myös tosiasiallista tilanteiden mukaista toimintaa.¹¹³

Rajavartiutilanteiden hallinnan projektijohtamisen periaatteiden mukaisella suunnittelulla saadaan aikaiseksi tilanteidenhallinnan suunnitelma. Suunnitelma muodostaa perustan koko projektinaikaiselle johtamistyölle. Suunnitelma on toteutuksen ja valvonnan perusdokumentti, jota ylläpidetään ja täydennetään olosuhteissa tapahtuneiden muutosten taikka toteutuksen aikana havaittujen epätasällisyyksien ja mahdollisten virheiden osalta. Suunnitelman ylläpitotarkkuuteen vaikuttaa myös se, kuinka tärkeätä on kokemustiedon

tallentaminen ja välittäminen tuleville vastaaville projekteille ja toiminnan johtajille.¹¹⁴

Kokemus on ollut teoreettisen tietämyksen rinnalla oppimisen lähteenä jo pitkään. Kokemusperäisen tiedon keräämiseen ei Rajavartiolaitoksessa ole käsketty mitään menetelmää. Asiakokonaisuuksia on taltioitu puhtaasti muistio pohjalta ja niiden analysointi ei ole ollut systemaattista. Käytössä olevien rajavartiotilanteiden hallinan yhtenä suurimpana vaikuttimena on tällä hetkellä kokomusperäinen tieto. Asiantuntija yhdistää sekä teoreettista että kokemukseen perustuvaa tietoa osaamiseksi ja sujuviksi työsuorituksiksi. Kokemuksen perusteella toimiminen merkitsee siis sitä, että tilanteen ja tehtävänannon täytyy olla aikaisemman kaltainen, jotta kokemuksen perusteella tuotettu toimintamalli sopisi siihen. Kokemusoppimisen vaarana on ”yliyleistäminen”; uusissa tilanteissa turvaudutaan vanhoihin toimintamalleihin, toistetaan sitä, mikä on toiminut ennenkin. Yliyleistämällä tehdyt suunnitelmat ovat vain määräykset täyttäviä esitelmäpapereita, joilla ei ole todellisen tilanteen kanssa oikeaa kosketuspintaa. Projektisuunnittelun mukaisella suunnitteluprosessilla estetään merkityksettömien suunnitelmien syntyminen.

Suunnitemissa kokemusperäisen tiedon perusteella tehty analysointi on ensiarvoisen tärkeää. Jotta kokemusperäistä tietoa voidaan hyväksikäyttää, on ymmärrettävä mitä ja miten kokemusperäinen tieto syntyy. Gadamerin mukaan aito kokeminen on avautumista, kykyä ottaa vastaan uusia kokemuksia ja oppia niistä. Aidot kokemukset muuttavat siis käsitystä. Gadamerin mukaan yksittäinen kokemus on pätevä siihen saakka, kunnes se joutuu ristiriitaan uuden kokemuksen kanssa. Puhutaan kokemus-sanasta kahdessa merkityksessä. Puhutaan kokemuksesta, joka täyttää odotukset ja kokemuksesta, joka ”tapahtuu”. Gadamer arvioi, että jälkimmäinen, kokemus aidossa mielessä, on aina negatiivinen. Kun kokemus ”tapahtuu”, se merkitsee sitä, että aiemmin kohdetta ei ole nähty oikein ja että nyt tiedetään paremmin. Aito kokemus on negaation kokemus eli asian laita ei olekaan niin kuin on ajateltu sen olevan. Aito kokemus muuttaa kahta asiaa: tieto muuttuu ja tiedon kohde muuttuu. Itse kohdekaan ei ole pysynyt ennallaan, vaan syntyy uusi kohde, joka sisältää uuden, paremman totuuden vanhasta kohteesta.¹¹⁵

Rajavartiotilanteita sattuu valtakunnassa onneksi harvakseltaan. Painopiste tilanteilla on selkeästi Kaakkois-Suomen rajavartioston sekä Suomenlahden merivartioston alueilla.¹¹⁶ Näiltä alueilta saadun kokemusperäisen tiedon keskitetty analysointi ja

siitä saadun tiedon hyväksikäyttäminen valtakunnallisesti suunnittelun osana, olisi suunnitteluprosessin kannalta tärkeää.

Projektin toteutuksen tärkein kokonaisuus on projektin vetäjän tai projektipäällikön nimeäminen, jolle johtaminen keskittyy. Yleisesti yritysmaailmassa projektipäälliköt muodostavat oman ammatillisen ryhmänsä. Rajavartiolaitoksessa on projektin toteuttajista, tilanneorganisaation johtajat määritelty asiakirjalla.¹¹⁷ Tämän lisäksi Raja- ja merivartiokoulu on aloittanut rajavartiotilanteiden hallinnan yleis- ja kenttäjohtaja koulutuksen. Projektijohtaminen teorian mukaan johtajiksi valikoituvat ominaisuuksiltaan siihen kykenevät henkilöt. Samankaltaista valintaa ei Rajavartiolaitoksessa ole alettu tehdä, vaan koulutukseen on käsketty tehtäväperusteisesti.¹¹⁸

Projektityöntekijöiltä vaaditaan paksunahkaisuutta ja kykyä sietää epäonnistumisia. Projektipäälliköiden on osattava herkästi ottaa vastaan kritiikkiä ja suodattaa mahdollinen kielteinen palaute rakentavasti oppimisen tueksi. Heidän on myös osattava päästää asiaton ja kohtuuton arvostelu toisesta korvasta ulos. Se vaatii kokemusta ja ammattitaitoa.¹¹⁹ Rajavartiotilanteissa on kysymys ihmishengistä, niin asiakkaiden kuin oman organisaation jäsenten osalta. Tämä asettaa tilanteessa toimiville johtajille entistä enemmän vaatimuksia toimia paineen alaisena. Riskinotto ja kyky tehdä päätöksiä ovat todellisessa tilanteessa yleis- ja kenttäjohtajan päätöksiä. Tämän kyvyn puuttuminen ja keskittien ”tallaaminen” ei johda asetettuihin tavoitteisiin. Tilanteidenhallintaan valittavien johtajien tulle olla päteviä, ei ”sopivia” tai virkatehtäväperusteisesti valittuja.

Toimintavalmiuden kohottaminen ja tilanneorganisaation muodostaminen tapahtuvat kaikissa tilanteissa joustavasti hyödyntäen vartioston perustilanteen mukaista johtamisjärjestelmää sekä etukäteen laadittuja toimintasuunnitelmia ja – ohjeita.¹²⁰ Rajavartiolaitoksen esikunta on käskenyt rajavartiostoihin jatkuvan kenttä- ja yleisjohtamisvalmiuden.¹²¹ Yleis- ja kenttäjohtajan tehtävistä sekä vaatimuksista on käsketty hallinnollisella määräyksellä. Samassa määräyksessä käsketään yleis- ja kenttäjohtajan keskeisimmät tehtävät.¹²² Tämä määräys mahdollistaa raja- ja merivartiostoja valitsemaan tilanteiden hallinnan operatiivisiksi johtajiksi parhaiten siihen sopivat. Rajavartiotilanteissa ja erityisesti vaativissa tai erityistilanteissa nousevat ammattitaito, johtamiskäyttäytyminen ja psyykkiset tekijät normaalitilanteita merkittävämpään osaan. Aikapaine, epävarmuus ja tilanteen tiedollinen

monimutkaisuus vaikeuttavat päätöksentekoa. Johtajien ja johdettavien erilaiset valmiudet ja asenteet sekä tilanteen erilainen hahmottaminen asettavat erityisiä vaatimuksia oikean suuntaiselle johtamiskäyttäytymiselle. Johdettavaksi osoitetut alaiset odottavat pääsääntöisesti johtajalta tämän aseman edellyttämää käyttäytymistä. Alaiset odottavat muun muassa, että johtaja ottaa selvää tilanteesta, tukee alaisiaan näiden päätöksenteossa, antaa selkeitä ja toteuttamiskelpoisia tehtäviä, kantaa vastuunsa ja luo vaikutelman, jossa kaikki vastuu ei jää alaiselle.¹²³

Projektin toteuttaminen on tilanneorganisaation toimintaa rajavartiotilanteen hoitamiseksi. Toiminnan perusteena on rajavartiotilanteiden hallinnan suunnitelma joka luo pohjan organisaation toiminnalle. Varsinaista teknistä toteuttamista varten tilanneorganisaatio käyttää taktisia toimintaohjeita. Toimintaohjeita, joissa on huomioitu paikalliset ja toiminnalliset eroavuudet on valmisteltu eri tilanteisiin. Toimintaohjeita ei saa sekoittaa varsinaiseen projektisuunnitelmaan, projektisuunnitelmassa voidaan antaa reunaehdot ja määritelmät käytettäville toimintaohjeille.

3.4 Rajavartiotilanteiden hallinnan seuranta ja ohjaus

Rajavartiotilanteiden hallinnan ohjaus jakautuu seurantaan ja raportointiin. Jokainen projekti vaatii seurantaa (monitorointia). Seuranta on tiedon keruuta projektin edistymisestä ja tämän tiedon analysointia suunnitelmasta poikkeamisen havaitsemiseksi. Seuraamalla projektin etenemistä voidaan tarvittaessa suorittaa korjaavia toimenpiteitä. Projektit ovat systeemejä, jotka voivat mennä epäkuntoon niin kuin mikä tahansa systeemi.

	Korjausliikkeitä ei tehdä	Korjausliikkeitä tehdään
Tarve korjausliikkeille	projektilla ei toimivaa ohjausjärjestelmää, todennäköisesti tuomittu epäonnistumaan	Ideaalitalanne, projektiohjaus toimii. Korjausliikkeiden tarve voi kuitenkin kertoa puutteellisesta suunnittelusta
Ei tarvetta korjausliikkeille	Ideaalitalanne, mutta ei välttämättä mittaa projektin ohjausjärjestelmän toimivuutta	Yliaktiivisesti viritetty projektin ohjausjärjestelmä, toimitaan hätiköidysti ja väärin johtopäätösten johdosta

Korjausliikkeiden tekemisen tarpeen ja korjausliikkeiden tekemisen suhde: neljä perusvaihtoehtoa.¹²⁴

Projektijohtamisen mukaisen ohjausryhmän rooli rajavartiotilanteiden hallinnan kontekstissa keskittyy varsinaisen toteutuksen ulkopuolelle. Ohjauksessa on kysymys vuorovaikutuksesta, dialogista projektin ja tärkeiden sidosryhmien välillä. Tarkasteltaessa ohjausryhmän funktiota, asiassa on huomioitava rajavartiotilanteiden hallinnan puutteellinen ohjeistus. Yleisjohtajana toimivat henkilöt ovat organisaatiossa niitä henkilöitä, jotka vastaavat rajavartiotilanteiden suunnittelun kokonaisuudesta. Projektijohtamisen teorian mukaisesti suunnitelmille tulee asettaa ylemmän johdon toimesta tavoitteet, seuranta- ja arviointimenetelmät sekä suunnittelulle reunaehdot. Olemassa olevassa toimintamallissa, missä Rajavartiolaitoksen sisäisellä määräyksellä käsketään tilanteiden hallinnan koulutus-, kehitys- ja tutkimus, on vastuu käsketty Raja- ja merivartiokoululle. Tämä

kokonaisuus mahdollistaa Raja- ja merivartiokoulun toimimisen koko Rajavartiolaitoksessa rajavarti tilanteiden hallinnan aktiivisena ohjausryhmänä. Ohjausryhmän tehtäviksi määritellään yksiselitteisesti projektin valvonta tehtävä. Tämä pitää sisällään projektin etenemiseen sekä kustannuksiin ja tavoitteisiin liittyvät vastuut. Lisäksi sen tehtävänä on projektiorganisaation tukeminen, informaation tuottaminen, koordinointi, tulosten hyväksyminen ja kannanotto poikkeamiin. Ohjausryhmän kokoonpanon tulee olla kokonaisuudesta kiinnostuneista, projektiohjauksen omaavista henkilöistä, joille on myös annettu tarkoituksenmukainen päätösvalta. Hyvän rungon Raja- ja merivartiokoulun johtamalle ohjausryhmälle muodostaisi tilanteiden hallinnan vastuuhenkilöt raja- ja merivartiostoissa.

Ohjausryhmän suorittaman seurannan tarkoituksena on tarkistaa:

- saavutettiinkö projektille asetetut vaatimukset
- toimiiko suunniteltu aikataulu
- toimiiko projektin organisaatio ajatellulla tavalla
- riittävätkö projektille annetut resurssit
- mikä on projektin henkinen ilmapiiri
- mikä meni pieleen
- mitä meni projektissa erinomaisesti

Seurantaa ja siihen liittyvää arviointia suoritetaan usealla eri tavalla. Yleisesti siihen käytetään tarkoitusta varten kehitettyjä tietokoneohjelmia, suunniteltuja lomakkeita, ulkopuolisia konsultteja, tarkkailemalla ja arvioimalla itse sekä reflektoiden.¹²⁵

Jokainen hanke tarvitsee oman arviointisuunnitelman. Sama pätee yhteiskuntatieteelliseen tutkimukseen yleensäkin.¹²⁶ Rajavarti tilanteessa toiminnan arviointia ja seuraamisesta ei ole määrätty. Organisaatio määrittää rajavarti tilanteessa toimivalle yleisjohtajalle perusteet ylemmälle johdolle tehtävästä raportoinnista. Raportoinnin perustana on ylemmän johdon tiedontarve, kontrolli, ei projektin seuranta ja arviointi. Mitkä ovat oikeat kriteerit ja menetelmät, joilla rajavarti tilannetta ja siinä toimivia tahoja voidaan arvioida? Onko kehitettävä sisäisiä indikaattoreita, joiden avulla projektia voidaan seurata? Rajavarti tilanteiden kehittämisen ja tutkimisen kannalta olisi ensiarvoisen tärkeää ottaa käyttöön

rajavartiotilanteidenseuranta ja - arviointi järjestelmä. Tällä menetelmällä kehitetään järjestelmää toimimaan aina paremmin ja tehokkaammin vastaavissa tilanteissa, samalla on mahdollista korjata valtakunnalliset kokemusperäiset toiminnalliset virheet. Tämä seuranta ja arviointi tulee suorittaa yhtäläisesti kaikissa rajavartiotilanteissa.

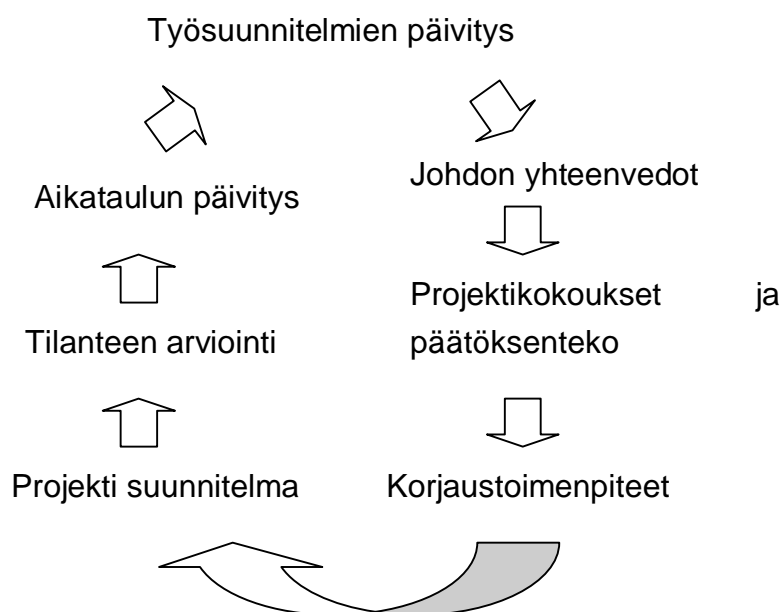
Tehokas raportointijärjestelmä perustuu projektisuunnitelman rakenteeseen. Mittauksen kohteet ja tarkkuus ovat samat kuin projektisuunnitelmassa. Raportoinnin toteuttamisella on selkeät ohjeet. Se on säännöllistä ja sen tulisi varoittaa ongelmista sekä antaa rakenteensa puitteissa mahdollisuus nähdä ongelmaan vaikuttavat syyt ja suhteet.

Raportoinnin tulisi kattaa projektin kaikki keskeiset ja relevantit näkökulmat:

- § laajuus
- § aika
- § kustannukset
- § resurssit
- § riskit
- § toimitukset
- § hankinnat
- § asiakkaan palaute

Raporttien vastaanottajina ovat projektin eri sidosryhmät. Sidosryhmille toimitetaan erimuotoisia raportteja. Niille toimitetaan raportteja myös erilaisin aikavälein. Raporttien on eroistaan huolimatta silti vastattava sisällöltään ja rakenteeltaan toisiaan. Niissä ei saa olla ristiriitaista tietoa. Sisäiset raportit ovat yksityiskohtaisia. Niitä käytetään projektien päivittäiseen johtamiseen tai tiedonlevitykseen. Ulkoiset raportit puolestaan ovat yhteenvetoja projektin etenemisestä. Ylimalkaisemman raportin pohjalta on voitava edetä suoraviivaisesti kohti tarkempia tietoja, esimerkiksi rajavartioston johdolle suunnitellusta raportista kohti jonkin yksittäisen ongelmatilanteen yksityiskohtia.¹²⁷

Projektin ohjauksen kokonaisuutta voidaan kuvata sotilaalle tutulla termillä jatkuva tilanteen arviointi. Alla olevalla kuvalla voidaan selkeyttää ohjausjärjestelmän toimintaa.¹²⁸



Projektin ohjauksen kokonaisuus

3.5 Projektin päättäminen ja tulosten toteaminen

Projekti on kytketty aikaan ja sille tulee olla selkeä päätös. Rajavartiotilanteissa operatiivinen projekti loppuu tilanneorganisaation purkamiseen, jäljelle jää loppuraportointi. Rajavartiotilanteista raportointi on määritelty siten, että vartiostojen tulee laatia muistio tapahtuneista vaativista ja erityistilanteista, merkittävimmistä harjoituksista sekä muista sellaisista tilanteista, joilla saattaa olla merkitystä rajavartiotilanteen hallinnan tutkimuksen ja kehittämisen kannalta. Muistioiden kokoamisesta vastaa Raja- ja merivartiokoulu.¹²⁹

Projektin lopputuotteen lopullinen dokumentointi on päätöksen oleellisin asiakokonaisuus. Hyvissä projekteissa laaditaan etukäteen alustava sisällysluettelo loppuraporttia varten. Raportti kirjoitetaan seuraten näitä etukäteen valmisteltuja suuntaviivoja, kiinnittäen huomiota mahdollisiin poikkeamiin, yllätyksiin ja muutoksiin projektin kuluessa.¹³⁰ Tällaista ei Rajavartiolaitoksessa ole määritelty.

Projektin toteuttamisen vaiheiden dokumentointi.¹³¹

- vertailukohtana projektin alkuperäinen suunnitelma
- pohjana projektin tuleville versioille
- apuna uusien projektien suunnittelussa ja arvioissa sekä projektikoulutuksessa
- lähtökohtana projektin työntekijöiden arvioinnissa

Päätöskatselmuksen, loppupalaverin, tarkoituksena on saatujen kokemusten kerääminen, tallentaminen ja siirtäminen eteenpäin. Tavoitteena on ongelmatilanteiden ja niiden ratkaisujen, parannusehdotusten ja jatkosuunnitelmien kerääminen tulevaisuutta varten. Tästä on hyötyä nimenomaan myöhemmille projekteille eli siten organisaatiolle kokonaisuudessaan. Projekti pitää päättää myös muodollisesti ja hallinnollisesti. Tällöin projektille ei saa enää kertyä lisää kustannuksia, vaan mahdollisia jatkokuvia varten pitää perustaa uusi, itsenäinen projekti, jolla on oma hyväksytty suunnitelmansa.

4. JOHTOPÄÄTÖKSET

4.1 Tutkimuksen tulokset

Tutkimustyön tarkoituksena oli tutkia rajavartiolaitosten hallinnan kontekstia projektijohtamisen kentässä. Tällä tutkimuksella oli tarkoitus hakea perusteita ja periaatteita rajavartiolaitosten hallinnan suunnittelulle. Tähän tavoitteeseen pyrittiin pääkysymyksellä: Voidaanko rajavartiolaitosten hallinta ja siihen kiinteästi liittyviä suunnitelmia rinnastaa projektijohtamisen periaatteisiin. Tähän pääkysymykseen haettiin vastausta kolmen alakysymyksen kautta.

Rajavartiolaitosten hallinnan kokonaisuus koostuu useista eri palasista, toiminnoista ja operaatioista. Se on terminä kokoava jonka tarkoituksena on määrittää tilanteiden hallinnan kokonaisuus Rajavartiolaitoksessa.

Termi määritellään Rajavartiolaitosten hallinnan oppaassa sekä Rajavartiolaitoksen sisäisessä määräyksessä. Määritykselle ei ole asetettu taikka esitetty mitään tieteellistä taustaa. Verrattaessa rajavartiolaitosten määrittelyä poliisin käyttämään tilanteiden hallinnan määrittelyyn on todettavissa samankaltaisuutta. Tämä on ollut osana tilanteiden hallinnan kokonaisuutta rakennettaessa, viranomaisyhteistyön parantamista ja terminologista yhdistämistä. Rajavartiolaitosten hallinnan tieteellistämistä vaikeuttaa Rajavartiolaitoksen organisaatiokulttuurin mukainen tiedon käsitteistäminen ja määrittely. Asiaan liittyvistä asiakirjoista, RVLPAK:t sekä Rajavartiolaitosten hallinnan oppaasta (luonnos) puuttuvat asiaan liittyvät viitteet ja tausta. Poliisiammattikorkeakoulu on julkaissut 2003 Kenttäjohtamisen yleisjohtaminen oppikirjan, joka pitää sisällään hyvin paljon yhtäläisyyksiä rajavartiolaitosten hallinnan oppaaseen. Kauko Hakalan ja Pekka Penttilän tekemässä kirjassa on olemassa lähdeluettelo, mutta asiakokonaisuuksista puuttuu valtaosin viitteet ja toiminnalle ei tässäkin, oppikirjaksi tarkoitettussa oppaassa, ole määritelty tieteellistä viitekehystä. Viitekehysten puute vie pohjan asiakokonaisuuden tieteelliseltä tutkinnalta ja kehittämiseltä. Tämä asettaa haasteita tulevaisuuden kehitystyölle Raja- ja merivartiokoululle.

Oman osansa tutkimuksen hankaluudelle aiheuttaa Rajavartiolaitoksessa määritelmärekisterin puuttuminen. Rajavartiolaitoksessa, kuten myös

puolustusvoimissa, määritellään termejä, erikoissanastoa sekä toimintamalleja. Hankaluutena asiassa on, että määritelmät ovat hajanaisesti eri pysyväisasiakirjoissa, oppaissa sekä osittain laissa ja asetuksessa. Näistä lähteistä ”päivitety” määritelmän löytäminen on lähes mahdoton työ, jolloin ollaan tilanteessa, että asiakirjoissa saattaa olla toisistaan poikkeavia määritelmiä asiakokonaisuuksista, mikä aiheuttaa ristiriitoja tutkimuksissa. Tieteellisen kielen kriteereinä voi pitää yleisellä tasolla yhtäältä arkikieltä suurempaa täsmällisyyttä ja toisaalta tietoisuutta teoreettisen ja operationaalisen kielen tasojen erillisyydestä. Kielen täsmällisyyteen tai selkeyteen liittyy edelleen erittely termien, käsitteiden ja ilmiöiden välillä. Tutkimus Rajavartiolaitoksessa vaatii määritelmärekisterin käyttöön oton. Puolustusvoimista tällainen rekisteri löytyy.

Rajavartiotalanteiden hallinnan tieteellistäminen on mahdollista kun asiakokonaisuudelle luodaan oikea perusta. Tässä tutkimuksessa voidaan todeta projektijohtamisen kokonaisuuden sisältävän huomattavia yhtäläisyyksiä rajavartiotalanteiden hallinnan johtamisen kanssa. Projektijohtaminen mahdollistaa rajavartiotalanteiden hallinnan kokonaisuuden tutkimisen Maanpuolustuskorkeakoulun johtamisen laitoksen määrittelemässä johtamisen nelikentässä.

Rajavartiolaitoksen vahva linjaesikuntaorganisaatio ja siihen liittyvä byrokraattinen organisaatiokulttuuri on joutumassa muutokseen Rajavartiolaitoksen strategian 2015 toteutuksen myötä. Henkilöstön vähentyminen ja toimintatapojen muutosvaatimukset ohjaavat pakosta organisaation toimimaan nykyisestä poikkeavasti. Rajavalvonnan muutos nykyisestä muuttaa pataljoonaorganisaatiota toisenlaiseksi, mutta minkälaiseksi siihen ei strategiassa viitata tai oteta kantaa. Rajavartiotalanteiden hallinta ja siinä toimiva tilanneorganisaatio on luotu vastaamaan strategian luomaan haasteeseen. Tilanneorganisaatio muodostaa, kuten tutkimuksessa todettiin projektinomaisen toiminnon suhteessa organisaation päätuotteeseen. Tilanneorganisaation toiminnan ja normaali organisaation välille syntyvää suhdetta ei muodosta toiminnallista ongelmaa organisaatioiden välille. Tämä johtuu pääsääntöisesti siitä, että todellisissa tilanteissa toimivat henkilöt ovat sisäistäneet tilanteiden hallinnan kokonaisuuden. Haasteen muodostaakin rajavartiostojen johtoporras, jotka ovat tottuneet paikalle sattuessaan tai asiasta kuullessaan johtamaan asiaa kuin asiaa ”satulasta”. Kuinka sitoutetaan rajavartiostojen johto tilanneorganisaation johtamiskulttuuriin, on haaste. Toisen organisaatiokulttuuriin liittyvä haaste on oikeiden henkilöiden sijoittaminen toimijoiksi tilanteenhallinnan

kokonaisuuteen. Perinteinen majuriksi ylentäminen tai vartiopäälliköksi määrääminen ei tuo mukanaan niitä ominaisuuksia, joita todellisuudessa tarvitaan tämän kokonaisuuden johtamisessa.

Projektijohtaminen ja siihen kiinteästi liittyvä projektin hallinta mahdollistaa rajavartiotilanteiden hallinnan kokonaisuuden tieteellistämisen. Tällä luotaisiin todellinen mahdollisuus luoda innovatiivinen tavoitteeseen pyrkivä ”nyrkki” vastaamaan Rajavartiolaitoksen strategian asettamia vaatimuksia. Projektijohtaminen on kokeiltu ja tieteellisesti todistettu toimivan tavoitteellisessa, nopeata päätöksentekoa vaativassa toiminnassa. Tämän teorian on lisäksi yleisesti tunnettu, jolloin ei tarvitsisi ”keksiä” omaa uutta johtamismallia rajavartiotilanteiden hallintaan.

4.2 Rajavartiotilanteiden hallinnan suunnitelmien tarve ja keskeinen sisältö

Tutkimuksella on todistettu, että toimiakseen projekti tarvitsee suunnitelman. Suunnitelma sisältää erilaisia alakohtia ja muodostaa kokonaisuuden jolla rajavartiotilanteiden hallinnan kokonaisuutta johdetaan. Suunnitelmat ovat sisällöltään samanlaisia teknisesti täysin erilaisissakin projekteissa, huolimatta mitä ja missä projekti tapahtuu tai mitä siinä tehdään. Tämä vahvistaa sen, että rajavartiotilanteiden hallinnan suunnittelu tulee olla johdettua, etukäteen määriteltyä suunnittelua, johon liittyy vahvasti ohjausryhmän toiminta. Ohjausryhmän muodostaa RVLPAK C11 mukaisesti Raja- ja merivartiokoulu, jolle kuuluu asiakokonaisuuden kehittäminen, tutkinta ja seuranta.

Nykyinen suunnittelu perustuu kokemuseräiseen suunnitteluun ilman että oikeasti olisi analysoitu ja rakennettu mahdolliseen tilanteeseen kuuluvaa kokonaissuunnitelmaa. Suunnitelmat ovat hallintoyksiköistä riippuvaisia ja valtaosin hyvin vanhoja, koostuen lähinnä toimintaohjeista joihinkin yksittäisiin tilanteisiin. Näiden käyttöarvo kokonaisuuden kehittämiseksi ja toiminnan johtamiselle on nolla. Perinteisten toimintatapojen pohjalta tehtyjen suunnitelmien vaarana on ”yliyleistäminen”; uusissa tilanteissa turvaudutaan vanhoihin toimintamalleihin, toistetaan sitä, mikä on toiminut ennenkin. Yliyleistämällä tehdyt suunnitelmat ovat vain määräykset täyttäviä esitelmäpapereita, joilla ei ole todellisen tilanteen kanssa oikeaa kosketuspintaa. Toisaalta, jos mitään ei tapahdu, niin onko suunnitelman

sisällölläkään sitten suurta väliä?

Strategia 2015 määrittelee tulevaisuuden toimintaympäristön sellaiseksi, että on ollut tarpeen luoda rajavartiolaitosten hallinnan kokonaisuus. Tähän kokonaisuuteen on upotettu Rajavartiolaitoksen budjetissa satojatuhansia euroja. Hyvin koulutetut ja varustetut valmiusjoukkueet ovat toimintavalmiina torjumaan maattamme uhkaavaa vaaraa. Kuitenkaan kokonaisuuteen liittyvien osien käyttöä ei ole määritelty, eikä sen suunnittelun kokonaisuutta ei ole luotu.

Onko rajavartiolaitosten hallinnan kokonaisuus puhtaasti tarkoituksen mukainen ”pyhä lehmä”? VTT Petri Virtanen nimeää kirjassaan projektityö hankkeen, joka ei ole tarkoituksenmukainen ja aito, ”pyhäksi lehmäksi”. Emo-organisaation johto, Rajavartiolaitoksen esikunta, voi rajavartiolaitosten hallinnan kokonaisuudella ja näyttävillä valmisjoukoilla ”näyteikkunamaisesti” esitellä Euroopan parasta rajaturvallisuus järjestelmää ja ylläpitää budjettiaan paremmin, kuin esimerkiksi puolustusvoimat, jolta uhkaava vihollinen on tällä hetkellä kadoksissa.

Mikäli kyseessä ei todellakaan ole edellä mainitun oloinen ”pyhä lehmä”, on syytä määrittää rajavartiolaitosten hallinnan suunnittelu uudelleen. Projektijohtaminen antaa perusteet suunnitelmien luomiselle ja sille kokonaisuudelle miten suunnitelmia tarkastellaan ja mitä ne pitävät sisällään. Koko Rajavartiolaitoksessa tulee ottaa käyttöön suunnitteluprosessi, joka on yhtenevä niin meri- kuin maavartiostoissa. Toiminnalliset eroavaisuudet löytyvät pääsääntöisesti taktisista toimintaohjeista. Suunnitteluun tulee luoda sotilaallisen maanpuolustuksen suunnittelua vastaava prosessi, jota johtaa raja- ja merivartiokoulu. Suunnittelulle tulee määritellä raamit ja sisällön pääkohdat. Sisällön osalta on rakennettava oikeanlaiset kysymykset siitä mihin asiakokonaisuuksiin rajavartiolaitosten hallinnan suunnittelulla pitää saada vastaus. Yleisesti projektisuunnitelmilla pitää saada vastaus seuraaviin kysymyksiin:

1. Kuka?
2. Mitä?
3. Milloin?
4. Miten?
5. Minkä verran?

Kun ne kysymykset, jotka ovat rajavartiotilanteiden hallinnan suunnittelulle ratkaisevia, on määritelty, on määriteltävä rajavartiotilanteidenhallinnanohjausryhmä, joka valvoo ja antaa reunaehdot sekä hyväksyy rajavartiostoissa tehdyt suunnitelmat. Tällä luodaan se sisältö joka rajavartiotilanteiden hallinnan suunnitelmissa tulee olla. Samalla tällä järjestelmällä mahdollistetaan asiaan liittyvä tutkimustyö, kun raportointivelvollisuus on aina projektin käynnistettyä, eli kun tilanneorganisaatiota on käytetty. Nykyisen määräyksen mukainen raportointi ei mahdollista rajavartiotilanteiden hallinnan tutkimusta saatiikka kehittämistä.

Tällä tutkimuksella ei voida määritellä mitä keskeinen sisältö tulee olla. Tutkimuksella on kuitenkin pystytty todistamaan tieteellisesti, että suunnitelmat ovat onnistuneen rajavartiotilanteiden hallinnan perusta. Perustan luominen vaatii kuitenkin tutkittua tietoa jotta voidaan määritellä kokonaissuunnitelman keskeisen sisältö. Projektisuunnittelun periaatteiden mukainen yleinen asettelu antaa sisällölle perustan, mutta erikoispiirteiden huomioonottaminen vaatii taustakseen enemmän tutkimusta.

4.3 Pohdintaa

Projektijohtamisen menetelmät luovat mielenkiintoisen lähentymistävän rajavartiotilanteiden hallinnan kokonaisuuteen. Kokonaisuutta tarkasteltaessa ne elementit mitä projektijohtamisen kentässä ovat, löytyvät rajavartiotilanteiden hallinnan kokonaisuudesta. Projektijohtaminen ei ole uusi asia, Rajavartiolaitoksessakin on suoritettu projekteja tietämättä tai tietyntahtoisesti aikaisemmin. Eron aikaisempaan on projektijohtamisen ulottaminen operatiivisen johtamisen alueelle, Rajavartiolaitoksen päätehtävään. Tulevaisuudessa on Rajavartiolaitoksen johtamisjärjestelmään ja organisaatioon tulossa muutoksia kun Strategia 2015 tavoitteet saavutetaan. Strategian mukaisia toimenpiteitä on alettu toteuttamaan ja on todennäköistä, että siihen liittyvät toiminnan ja henkilöstön supistukset tulevat toteutumaan.

Uusi rajavalvontamalli on ollut koekäytössä Pohjois- Karjalan rajavartiostossa. Sen on määrä mahdollistaa organisaation toiminta muuttuneissa olosuhteissa tulevaisuudessa. Uusi rajavartiomalli on rakennettu lähtökohtaisesti ydintehtävien toteuttamiseen. Näitä ydintehtäviä tuetaan tilanteidenhallinnan kokonaisuudella. Siinä

on laadukkaalla johtamisjärjestelmällä tarkoitus varmistaa oikea resurssienkäyttö koko toiminta-alueella. Se mikä tuo laadukas johtamisjärjestelmä on ja mihin se perustuu, ei ole tieteellisesti määritelty. Kuitenkin, jos asiaa johtaa eteenpäin ja yhdistää tilanteidenhallinnan kokonaisuuden uuteen rajavalvontamalliin, voidaan todeta siitä löytyvän projektiorganisaation mukaisia elementtejä. Päästäänkin mielenkiintoiseen ajatukseen, jossa koko laitoksen operatiivinen toiminta toimisi projektissa. Tämä totta kai, vaatii myös sen, että rajatilanne muuttuisi haasteellisemmaksi nykyisen sijasta. Ilman tapahtumia, uusikin järjestelmä näivettyy, ja siirtyy rutiinitasolle, jossa kokemuksesta voidaan todeta, että ei täällä kuitenkaan mitään tapahdu.

Projektijohtaminen toisi perinteiseen pataljoonaperusteiseen organisaatioon mielenkiintoisen näkökulman. Rajavartiotilanteiden hallinnan kohdalla on jopa perusteltua, että projektijohtamisen periaatteet otetaan käytäntöön. Vaikka tulevaisuus näyttäisi, että se ei ole paras taikka sopiva menetelmä ja perusta rajavartiotilanteiden kokonaisuuden hallintaan, se kuitenkin antaisi mahdollisuuden mille tahansa tieteellisesti perustellulle johtamiselle suoriutua kokonaisuudesta. Toisaalta projekti on nimenomaan se mikä pitää perustaa, jotta rajavartiotilanteiden hallinnan kokonaisuus saadaan kuntoon. Kun kokonaisuus on kunnossa, voidaan sitä hallita esimerkiksi prosessijohtamisen keinoin.

4.4 Tutkimuksen perusteella esitettävät suositukset ja jatkotutkimus tarpeet

Tässä luvussa kootaan ne esitykset Rajavartiolaitoksen johdolle, jotka ovat tulleet esille tämän tutkimuksen aikana. Esitykset pohjautuvat projektijohtamisen teorian pohjalta tehtyihin kehityshavaintoihin sekä yleisesti tutkimustyön kannalta tehtyihin havaintoihin. Tutkimuksen otsikon ja sen myötä tehtävän annossa Rajavartiolaitoksen silloinen tutkimuspäällikkö maj Vesa Blomqvist määritteli tutkimuksen tavoitteeksi määritellä rajavartiotilanteiden hallinnan suunnittelun perustan.

Esitettävät suositukset toiminnalle:

1. Rajavartiotilanteiden hallinnan suunnittelu ei ole nykymääräysten mukaisesti siinä tilassa, kuin sen suunnittelun tulee olla. Suunnitteluun liittyvät määritteet ja argumentit tulee asettaa siten, että kokonaisuus saataisiin asetetulle tasolle.
2. Suunnittelutyölle on luotava ohjausryhmä, joka ohjaa valtakunnallisesti rajavartiotilanteiden hallinnan suunnittelua. Ohjausryhmän toiminnan tehtäväksi tulee määritellä yksiselitteisesti rajavartiotilanteiden hallinnan valvonta tehtävä.
3. Rajavartiotilanteiden hallinnan toiminnan arviointiin, seurantaan ja raportointiin on luotava parametrit, joilla toimintaa suoritetaan.
4. Rajavartiolaitoksen tietopalveluun on perustettava käsiterekisteri, jota ylläpidetään kootusti. Käsiterekisteri mahdollistaa rajavartiotoiminnan paremman tutkimuksen, etenkin kun rekisterin perustamisen yhteydessä siihen liitetään asiakokonaisuuksien viitepalvelu, jossa on kyseiseen asiakokonaisuuteen liittyvä tieteellinen viittaus.

4.5 Tutkimuksen kriittistä arviointia

Rajavartiotilanteiden hallinnan tutkiminen tieteellisesti on haastavaa. Aihe on Rajavartiolaitoksessa ajankohtainen ja kiinnostava. Ongelmaksi muodostuu kuinka tutkia asiaa, jolla ei ole mitään tieteellistä perustaa, on vain järjestelmä joka on käsketty toimimaan asianmukaisesti.

Tutkimuksessa käsitellään aihetta projektijohtamisen teorian kautta. Projektijohtaminen antoi tutkijalle mahdollisuuden ”tieteellistää” rajavartiotilanteiden hallinta. Projektijohtamisesta, kuten tutkimuksessa on todettu, on olemassa paljon kirjallisuutta. Valtaosan tästä kirjallisuudesta muodostaa ns konsulttikirjallisuus. Konsulttikirjallisuus mahdollistaa projektijohtamisen periaatteiden käsittelyn ja tällä tutkija pääsee muokkaamaan kokonaisuutta haluamukseen. Ongelmaksi jää kuitenkin varsinaisen tieteellisen lähdeaineiston puute, eli alkuperäinen

lähdeaineisto, josta kyseiset projektikonsultitkin ovat kirjoittaneet johonkin asiakokonaisuuteen sopivan projektityön teoksen.

Tutkijan edettyä tutkimuksessaan tämän perimmäisen lähdeaineiston käsittely jäi puutteelliseksi. Tämä aiheuttaa tutkimuksen kannalta sen, että johtopäätösten olisi pitänyt olla enemmän perusteltuja johonkin projektijohtamisen teoriaan. Tältä osin tutkimus jää vaillinaiseksi. Tämä aiheutuu tutkimustyön työsuunnitelman väärästä painotuksesta, teorian tutkimiseen käytetty työmäärä jäi liian vähäiseksi.

VIITTEET

-
- 1 Gadamer Hans-Georg: Hermeneutiikka. Ymmärtäminen tieteissä ja filosofiassa. Vastapaino 2004 (valikoinut ja suomentanut Ismo Nikander) s.207
 - 2 Rajavartiolaitoksen strategia 2015
 - 3 Rajavartiolaitoksen strategia 2015
 - 4 Rajavartiolaitoksen strategia 2015
 - 5 Arjen turvaa, Sisäisen turvallisuuden ohjelma. VM yleisistunto 23.9.2004 s.14
 - 6 Ruuska Kai: Pidä projekti hallinnassa. Talentum 2005 s.11
 - 7 Rajavartiolaitoksen strategia 2015
 - 8 Rajavartiolaitoksen henkilöstöstrategia 2015 s.9
 - 9 RVLPAK C.2 4L
 - 10 Niiniluoto Ilkka: johdatus tieteenfilosofiaan Otava 2002 s.13
 - 11 Hirsjärvi, Remes, Sajavaara: Tutki ja kirjoita s.126-128
 - 12 Hersey, Paul-Blanchard, Kenneth H.:Tilannejohtaminen, tuloksiin ihmisten avulla. Yhteisvalmennus-kirja, Gummerus kirjapaino oy, Jyväskylä 1990
 - 13 Niiniluoto Ilkka: Johdatus tieteenfilosofiaan. s.13
 - 14 Huhtinen Aki-Mauri: Sotilasjohtamisen tiedon kohteet s.43
 - 15 Aalto Mika: Johtaminen, luennot MPKK 5.2.2005
 - 16 Sotilasjohtaja II s.39
 - 17 Sotilasjohtaja II s.40
 - 18 Pinomäki Antti: Vapaaksi vangittu- Työ ja työntekijyys Jari Sarasvuon Huomiotalouskirjassa. Pro gardu – tutkielna. Tampereen yliopisto Sosiologian- ja sosiaalipsykologian laitos. Huhtikuu 2006 s.11
 - 19 Oesch Erna: hermeneutiikka tiedonalueiden järjestelmässä. Kirjasta Tulkinnasta toisen,toimittanut Jarkko Tontti s 14-17
 - 20 Oesch Erna: hermeneutiikka tiedonalueiden järjestelmässä. Kirjasta Tulkinnasta toisen,toimittanut Jarkko Tontti s 23-30
 - 21 Gadamer: Hermeneutiikka s. 31
 - 22 Gadamer: Hermeneutiikka s.42
 - 23 Gadamer: Hermeneutiikka s.34
 - 24 Gadamer: Hermeneutiikka s.38
 - 25 Leppälahti Merja: Hermeneutiikka suomeksi s.1
 - 26 Gadamer: Hermeneutiikka s.29
 - 27 Gadamer s. 29-39
 - 28 Siljander Pauli: Hermeneuttisen pedagogiikan pääsuuntauukset 1988 s. 115-119
 - 29 Anttila Pirkko: Se on projekti- vai onko? S.11
 - 30 Lööw Monica s. 16
 - 31 Lööw Monica s.16
 - 32 Virtanen Petri: Projektityö WSOY 2000. s 35
 - 33 Arto, K., Martinsuo, M. & Kujala, J. Projektiliiketoiminta

-
- 34 Lööw Monica s. 16
- 35 Pelin Risto: Projektihallinnan käsikirja
- 36 Anttila Pirkko s.20
- 37 SFS-käsikirja: Projektitoimintasanasto. Suomen Standardisoimisliitto SFS ry 1987 s.20
- 38 Mäkelä P, Stenlund H: Projektijohtaminen, toiminnanohjaus verkostotaloudessa. Hakapaino 1995 s.8
- 39 Stenlund Heikki: Projektijohtamisen perusteet. Esita Oy 1996 s 82
- 40 Jantunen Sami: Projektin hallinta, luento. Lappeerannan teknillinen yliopisto 2006
- 41 Ruuska Kai: Projekti hallintaan. Suomen ATK-kustannus 1999 s.18
- 42 Nykysuomen sanakirja, 13.painos WSOY 1994. s.340
- 43 Projektiyhdistys: Projektin johdon pätevyys 2004 s.8
- 44 MPKK Johtamisenlaitos: Johtamisen nelikenttä
- 45 Urpo Jalava: Projektin johtaminen. Turun yliopiston täydennyskoulutuskeskus 2001
- 46 Frame J.Davidson: Project management competence s.3
- 47 Frame J.Davidson: Project management competence. s.4
- 48 Frame J.Davidson: Project management competence. s.5
- 49 Frame J.Davidson: Project management competence. s.5
- 50 Urpo Jalava: Projektin johtaminen. Turun yliopiston täydennyskoulutuskeskus 2001
- 51 Helsingin yliopisto: Projektinhallinta 2006
- 52 Ruuska Kai: Projekti hallintaan. Suomen ATK-kustannus 1999 s.39
- 53 Pelin Risto: Projektihallinnan käsikirja 1999, 2 painos Gummerus Kirjapaino Oy s.32
- 54 Anttila Pirkko: Se on projekti- vai onko? S.74-75
- 55 Ruuska Kai: Projekti hallintaan. Suomen ATK-kustannus 1999 s 42
- 56 Jalava U, Virtanen P: Tietoa luova projekti, polku oppivaan organisaatioon. Kirjayhtymä1998 s.189
- 57 Ruuska Kai: Projekti hallintaan. Suomen ATK-kustannus 1999 s 48
- 58 Ruuska Kai: Projekti hallintaan. Suomen ATK-kustannus 1999 s 50
- 59 Arppe Antti: Projektityöskentely 2004, luento Helsingin yliopisto
- 60 Anttila Pirkko: Se on projekti- vai onko? S
- 61 Rajavartiolaki
- 62 Asetus rajavartioloitoksesta
- 63 Arppe Antti: Projektityöskentely 2004, luento Helsingin yliopisto
- 64 Pelin Risto: Projektihallinnan käsikirja 1999, Pirkko Anttila: Se on projekti – vai onko? kulttuurialan tuotanto- ja palveluprojektien hallinta. Akatiimi 2001
- 65 Pitkäniitty Matti, kapteeni. Rajamme Vartijat Rajavartioloituksen henkilöstölehti 1/2007 s.18-20
- 66 Perustuslaki 2§ 3 mom
- 67 Asetus rajavartioloitoksesta 53§
- 68 Asetus rajavartioloitoksesta, perustelumuuisto 53§
- 69 Rajavartiolaitostenhallinnan opas 2005 (luonnos)
- 70 Rajavartiolaitostenhallinnan opas 2005 (luonnos)

-
- 71 Poliisiasetus 2§ - 6§
- 72 Hakala/Penttilä: Kenttätöiminnan yleisjohtaminen, TLL III s 46
- 73 Jaakko Jonkka: Poliisin johtamisjärjestelmä ja sisäinen laillisuusvalvonta. Sisäasianministeriön julkaisuja 48/2004 s.32-33
- 74 Rajavartiolaki 4L
- 75 Asetus rajavartiolaitoksesta 53§
- 76 RVLPAK C11 (luonnos) TLL III
- 77 Asetus rajavartiolaitoksesta 53§
- 78 Hakala/Penttilä: Kenttätöiminnan yleisjohtaminen, TLL III sivu144
- 79 Korkeimman oikeuden päätös KKO 50/1993
- 80 Pelin Risto: Projektihallinnan käsikirja 1999, 2 painos Gummerus Kirjapaino Oy s.418
- 81 Rajavartiolanteidenhallinnan opas 2005 (Luonnos), sivu 7
- 82 RVLPAK C.11 luonnos (TLL III) kohta 1
- 83 RVLPAK C.11 luonnos (TLL III) kohta 7
- 84 Rajavartiolanteidenhallinnan opas 2005 (Luonnos)
- 85 Rajavartiolanteidenhallinnan opas 2005 (luonnos) kohta 1.3.2
- 86 RVLPAK C.11 luonnos (TLL III) kohta 7
- 87 Pelin Risto: Projektihallinnan käsikirja 1999, 2 painos Gummerus Kirjapaino Oy luku 7.2
- 88 Arppe Antti: Projektiyöskentely 2004, luento Helsingin yliopisto
- 89 Anttila Pirkko: Se on projekti- vai onko? S.47
- 90 <http://fi.wikipedia.org/wiki/SWOT-analyysi>
- 91 Jalkaväen taisteluohjesääntö (JVO), PvKK 1995 kohta 99
- 92 Frame J.Davidson: Project management competence. Luku 1
- 93 Rajavartiolaitoksen toimintakertomus 2006
- 94 Rajavartiolaitoksen strategia 2015
- 95 Virtanen Petri: Projektiyö WSOY 2000. s 79
- 96 Anttila Pirkko: Se on projekti- vai onko? S
- 97 Rajavartiolaki
- 98 Asetus rajavartiolaitoksesta
- 99 RVLPAK C.11 luonnos (TLL III) kohta 7
- 100 Valmiussuunnitelmat LR/K-SR
- 101 Tilannejohtamisen opetustilaisuus RVMK 27.9-1.10 ja15.-19.11.2004
- 102 RKO 1986 luku 8
- 103 Virtanen Petri: Projektiyö WSOY 2000. s 89 -90
- 104 Pelin Risto: Projektihallinnan käsikirja 1999, 2 painos Gummerus Oy s.99 -100
- 105 Pelin Risto: Projektihallinnan käsikirja 1999, 2 painos Gummerus Oy s 101
- 106 Pelin Risto: Projektihallinnan käsikirja 1999, 2 painos Gummerus Oy s 103
- 107 Stenlund Heikki: Projektijohtamisen perusteet. Esita Oy 1996 s.23

-
- 108 Huhtinen Aki-Mauri: Tietoyhteiskunta ja – sodankäynti; asioiden ja ihmisten johtamisen integraatio
- 109 Sun Tsun Sodankäynnin taito on yksi seitsemästä kiinalaisesta klassisesta sodankäynnistä kertovasta kirjasta. Sodankäynnin taito kirjoitettiin noin 400 eaa. - 320 eaa
- 110 Rekkedal Nils Marius: Nykyaikainen sotataito, sotilaallinen voima muutoksessa. MPKK 2006 s.194
- 111 RVLPAK C.11 luonnos (TLL III)
- 112 Jalkaväen taisteluohjesääntö (JVO), PvKK 1995 kohta C.3
- 113 Rajavartiolanteidenhallinnan opas (luonnos) 2005, kohta 1.4.1. Turvaluokiteltu luottamuksellinen III lk
- 114 Stenlund Heikki: Projektijohtamisen perusteet. Esita Oy 1996 s.65
- 115 Jalava U, Virtanen P: Tietoa luova projekti, polku oppivaan organisaatioon. Kirjayhtymä 1998
- 116 RVT tietokanta, tapahtumat 2006
- 117 RVLPAK C.11 luonnos (TLL III) kohta 4.2
- 118 RVL koulutuskäsky 2006
- 119 Jalava U, Virtanen P: Tietoa luova projekti, polku oppivaan organisaatioon. Kirjayhtymä 1998 s.106
- 120 RVLPAK C.11 luonnos (TLL III) kohta 4.1
- 121 Rajaturvallisuuskäsky 2007, RVLE TLL III
- 122 RVLPAK C.11 luonnos (TLL III) kohta 4.2
- 123 Rajavartiolanteidenhallinnan opas 2005 (Luonnos), kohta 3.1.9
- 124 Virtanen Petri: Projektityö WSOY 2000. s 160
- 125 Anttila Pirkko: Se on projekti- vai onko? s. 135
- 126 Jalava U, Virtanen P: Tietoa luova projekti, polku oppivaan organisaatioon. Kirjayhtymä 1998 s. 129
- 127 Arppe Antti: Projektityöskentely 2004, luento Helsingin yliopisto
- 128 Pelin Risto: Projektihallinnan käsikirja 1999, 2 painos Gummerus Oy s 306
- 129 RVLPAK C.11 luonnos (TLL III) kohta 7
- 130 Anttila Pirkko: Se on projekti- vai onko? s 160
- 131 Helsingin yliopisto: Projektinhallinta 2006

1. JULKAISEMATTOMAT LÄHTEET

Rajavartiolaitoksen pysyväisasiakirja kokoelma

Rajaturvallisuuskäsky 2007, RVLE (turvaluokiteltu III, Luottamuksellinen)

Matti Ahola, Kari Hämeenaho, Heikki Kammonen, Tomi Kivenjuuri, Mikko Lehmus, Tommi Salopelto: Rajavartiotilanteiden hallinnan opas 2005 (LUONNOS), Raja- ja merivartiokoulun julkaisusarja 2 (turvaluokiteltu III, Luottamuksellinen)

Lapin rajavartioston, Sallan rajavartioalueen tehostetun rajavartiointin suunnitelmat. (turvaluokiteltu III, Luottamuksellinen)

Lapin rajavartioston, Sallan rajavartioalueen toimintaohjeet Vati- ja Erti- tilanteisiin (turvaluokiteltu III, Luottamuksellinen)

Kaakkois-Suomen rajavartioston toimintaohjeet Vati- ja Erti- tilanteisiin (turvaluokiteltu III, Luottamuksellinen)

Pinomäki Antti: Vapaaksi vangittu- Työ ja työntekijäyys Jari Sarasvuon Huomiotalous kirjassa. Pro gradu – tutkielma. Tampereen yliopisto Sosiologian- ja sosiaalipsykologian laitos. Huhtikuu 2006

2. JULKAISTUT LÄHTEET

Anttila Pirkko: Se on projekti – vai onko? Kulttuurialan tuotanto- ja palveluprojektien hallinta. Akatiimi 2001

Arjen turvaa, sisäisen turvallisuuden ohjelma. VM yleisistunto 23.9.2004

Artto Karlos., Martinsuo Mia, Kujala Jaakko. Projektiliiketoiminta. WSOY 2006.

European Commission: Project cycle management guidelines 2004

Frame J.Davidson: Project management competence. Building key skills for individuals, teams and organizations. Jossey- Bass publishers San Francisco 1999

Gadamer Hans-Georg: Hermeneutiikka. Ymmärtäminen tieteissä ja filosofiassa. Vastapaino 2004 (valikoinut ja suomentanut Ismo Nikander)

Hakala Kauko, Penttilä Pekka: Kenttätoiminnan yleisjohtaminen, poliisin ylläjohto (Turvaluokiteltu III, Luottamuksellinen)

Hanen Tom: Turvallisuusjohtaminen ja rajavartiolaitos. Diplomityö Maanpuolustuskorkeakoulun julkaisusarja 1. Tutkimuksia n:o 30 2005

Hersey Paul, Blanchard Kenneth H.:Tilannejohtaminen, tuloksiin ihmisten avulla. Yhteisvalmennus-kirja, Gummerus kirjapaino oy, Jyväskylä 1990

Hiam Alexander: Motivational Management, inspiring your people for maximum performance. Amacom 2003

Hirsjärvi Sirkka, Remes Pirkko, Sajavaara Paula: Tutki ja kirjoita. Kirjayhtymä 1997

Huhtinen Aki-Mauri: Sotilasjohtamisen tiedon kohteet. MPKK julkaisuja 2006

Huhtinen Aki-Mauri: Sotilasjohtamisen tutkimuksen tieteenfilosofiset perusteet ja menetelmät. Maanpuolustuskorkeakoulu 2002

Jalava Urpo: Projektin johtaminen. Turun yliopiston täydennyskoulutuskeskus 2001

Jalava Urpo, Virtanen Petri: Tietoa luova projekti, polku oppivaan organisaatioon. Tammer- Paino Oy 1998.

Jalava Urpo, Virtanen Petri: Laatu, innovaatio ja projekti. Kirjayhtymä 1996

Jonkka Jaakko: Poliisin johtamisjärjestelmä ja sisäinen laillisuusvalvonta.
Sisäasiainministeriön julkaisuja 48/2004

Karlöf Bengt: Tehokas johtaminen, yritystalouden kaivattu ydin. Edita Prima Oy 2004

Karlöf Bengt, Lövingsson Helin Fredrik: Johtamisen näkökulmat, peruskäsitteitä ja malleja. Edita Prima Oy 2004

Kettunen Sami: Onnistu projektissa. WSOY 2003

Leppälahti Merja: Hermeneutiikkaa suomeksi. Elore 2/2004 Suomen
Kansantietoisuuden Tutkijain Seura ry

Lööw Monica : Onnistunut projekti, projektijohtamisen ja -suunnittelun käsikirja

Niemenkari Arto: Rajaturvallisuus Euroopan unionissa. Raja- ja merivartiokoulun
julkaisusarja 1. Tutkimuksia 1. 2003

Niiniluoto Ilkka: Johdatus tieteenfilosofiaan. 3.painos Otava 2002

Nissinen Vesa, Seppälä Teemu: Johtajakoulutus murroksessa, MPKK Johtamisen
laitos 2000

Nissinen Vesa: Military leadership Maanpuolustuskorkeakoulu 2001

Nykysuomen sanakirja, 13.painos WSOY 1994

Mäkelä Pekka, Stenlund Heikki: Projektijohtaminen, toiminnanohjaus
verkostotaloudessa. Hakapaino 1995

Pelin Risto: Projektihallinnan käsikirja, Projektijohtaminen Oy Risto Pelin Gummerus
kirjapaino Oy 1996

Projektiyhdistys: Projektin johdon pätevyys 2004

Rajavartiolaki 15.7.2005/578

Rajavartiolaitoksen henkilöstöstrategia 2015

Rajavartiolaitoksen strategia 2015

Rekkedal Nils Marius: Nykyaikainen sotataito, sotilaallinen voima muutoksessa. MPKK 2006

Rissanen Tapio: Projektilla tulokseen –projektin suunnittelu, toteutus, motivointi ja seuranta. Kustannusosakeyhtiö Pohjantähti 2002

Ruuska Kai: Pidä projekti hallinnassa. Talentum 2005

Ruuska Kai: Projekti hallintaan. Suomen ATK-kustannus 1999

SFS-käsikirja: Projektitoimintasanasto. Suomen Standardisoimisliitto SFS ry 1987

Siljander Pauli: Hermeneuttisen pedagogiikan pääsuuntaukset, Oulun yliopiston kasvatustieteiden tiedekunnan tutkimuksia 55/1988

Sisäasiainministeriö, poliisin ylijohdo: Poliisin operatiivisen toiminnan perusteet, 2002 (Turvaluokiteltu III, Luottamuksellinen)

Sotilajohtaja II Pääesikunnan koulutusosasto 1990

Stenlund Heikki: Projektijohtamisen perusteet. Edita 1996

Tontti Jarkko: Tulkinnasta toiseen. Esseitä hermeneutiikasta. Vastapaino 2005.

Valtioneuvoston asetus Rajavartiolaitoksesta n:o 651/2005

Virtanen Petri: Projektityö, WSOY 2000

Von Clausewitz, Carl : Sodankäynnistä, suom Heikki Eskelinen Art House

3. MUUT LÄHTEET

Internetlähteet:

Arppe Antti: Projektityöskentely 2004, luento Helsingin yliopisto
<http://www.ling.helsinki.fi/kit/2006k/clt310pro/lisamateriaali.shtm>

European Commission: EuropeAid Co-Operation Office, 2004
http://ec.europa.eu/index_en.htm

Euroopan unionin jäsenvaltioiden operatiivisesta ulkorajayhteistyöstä huolehtiva virasto (FRONTEX)

<http://www.frontex.eu.int/>

http://europa.eu/agencies/community_agencies/frontex/index_fi.htm

Helsingin yliopisto: Projektinhallinta 2006

http://www.ling.helsinki.fi/kit/2006k/clt310pro/suunnittelu/tyon_ositus.shtml

Jantunen Sami: Projektin hallinta luento. Lappeenranta teknillinen yliopisto 2006
<http://www.it.lut.fi/kurssit/05-06/Ti5214400/>