

Toimintakyky: Onko EU:n toimintakyky tarpeeksi vakaalla pohjalla?

Kriisinhallinta on keskeinen osa Euroopan unionin (EU) yhteistä turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa (YTPP). EU pyrkii kriisinhallintaoperaatioillaan edistämään kansainvälistä rauhaa, turvallisuutta, kehitystä ja ihmisoikeuksien kunnioittamista. Kriisinhallinta tähtää konfliktien ehkäisyyn lyhyellä ja pitkällä aikavälillä.

Konfliktien muuttuessa luonteeltaan yhä moniulotteisemmiksi EU:n on kehitettävä kriisinhallintaansa. Tämä julkaisu tarkastelee sitä, kuinka EU voisi kehittää toimintakykyään (engl. operational capacity) kriisinhallinnan vaikuttavuuden lisäämiseksi. EU:n toimintakykyä kriisinhallinnassa heikentää kolme tekijää: EU:n rahoitusmekanismien jähmeys, henkilöstövaje kentällä sekä vaihtelevat ja välillä puutteelliset käytänteet tiedonvälityksessä.

Kriisinhallintaoperaation toimeenpano on aina monivaiheinen ja aikaa vievä prosessi. Täyden toimintakyvyn saavuttaminen kentällä voi joskus kestää jopa vuoden. Operaatioiden toimeksiantojen toteuttaminen edellyttää huolellista operatiivista suunnittelua, mutta tämän lisäksi operaatioiden onnistumisen edellytyksenä on tehokas ja joustava toimintakyky. EU:n toimintakykyä kriisinhallinnassa heikentää nykyisellään kolme tekijää: EU:n rahoitusmekanismien joustamattomuus, henkilöstövaje sekä vaihtelevat ja välillä puutteelliset käytänteet tiedonvälityksessä.

Vaikeutena rahoitusmekanismien joustamattomuus

Useimmissa EU-operaatioissa taloudellisia resursseja pidetään suhteellisen riittävinä, vaikka sitä rajoittaa rahoitusinstrumenttien joustamattomuus. Nykyisen käytännön mukaan EU-jäsenmaat voivat päättää vapaaehtoisesti osallistumisestaan operaatioihin. Toimiva rahoitusmekanismi on tärkeä osa unionin kriisinhallintavalmiutta, sillä EU:n toimeenpanemien operaatioiden määrä on huomattava.

Siviilioperaatioiden rahoitusmekanismit ovat sotilaspuolta huomattavasti joustavampia. Siviilioperaatiot rahoitetaan EU:n omasta budjetista, ja sen on tarkoitus kattaa siviilikriisinhallintaoperaatioiden lisäksi muitakin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan nimissä toteutuvia kuluja.

Sotilasoperaatioiden osalta EU-jäsenmaat vastaavat itse omien joukkojensa kustannuksista, sillä EU:n perussopimus kieltää sotilasmenojen rahoittamisen unionin budjetista, pois lukien Athena -rahoitusmekanismi, jonka kautta jäsenmaat rahoittavat ainoastaan yhteisiä sotilasmenoja.

Lopulliset kustannukset asettavat rajoituksia erityisesti korkean kustannustason sotilasoperaatioihin, mutta yleensä rajoituksia voidaan ennakoida jo suunnitteluprosessin aikana. Brysselissä onkin keitetty melko tehokkaasti budjettirajoitusten ja muutosten aiheuttamia paineita, vaikka jäsenmaiden maksu-osuuksien vähentyminen on vaikeuttanut suunnittelua. Sotilasoperaatioissa korkeat kustannukset ovat selkeä haitta jäsenmaille, mikä on vaikuttanut myös sekondeeratun henkilöstön palkkaamiseen. Sotilaspuolen joustamattomien rahoitusmekanismien on todettu olevan yksi EU:n kriisinhallintaoperaatioiden tärkeimmistä puutteista.

Tyypillisimmillään joustamattomat rahoitusmekanismit heikentävät operaatioiden tehokkuutta ja uusien tehtävien vastaanottamista. Joustavampien rahoitusmekanismien ansiosta EU:lla olisi myös paremmat mahdollisuudet osallistua jälleenrakennusprojekteihin kohdemaassa sekä vaikuttaa siten laajemmassa mittakaavassa paikallisen talouden vakauttamiseen.

Positiivisiakin kokemuksia rahoitusmekanismien hyödynnettävyydestä kentältä kuitenkin löytyy. Esimerkiksi Etelä-Sudanissa resursseja säästettiin vuokraamalla hotelli tukikohdaksi. Ulkoista rahoitusmekanismia (Foreign Policy Instruments, FPI) käytettiin helppona ja mukautuvana maksuvälineenä. FPI:n kautta Euroopan unioni kustantaa ulkoisia toimintamenoja. Kyseisen rahoitusmekanismin käyttö vaikutti operaation kykyyn sopeutua olosuhteiden muutoksiin ja toimia joustavasti paikan päällä.

Mitä on toimintakyky?

EU:n kriisinhallintaoperaatioiden toimintakyky koostuu sekä sisäisistä ja ulkoisista tekijöistä. IECEU-tutkimushankkeessa EU:n sisäisiä tekijöitä on EU:n päätöksentekoprosessi, operaatioiden organisaationaalinen rakenne, henkilöstö, kulttuuri, rahoitusjärjestelmä ja materiaalit. Sisäiset tekijät liittyvät läheisesti toisiinsa ja ovat usein riippuvaisia EU:n suunnittelukapasiteetista.

Toimintakykyä EU:n kriisinhallintaosaamisen viitekehityksessä on tarkasteltu erityisesti mandaattien toimeenpanon, johtajuuden, operaation organisaatorakenteiden, EU:n päätöksentekoprosessien ja resurssien, rahoituksen, kulttuurin, turvallisuuden ja materiaalihankintojen näkökulmasta.

Paine suunnitella paremmin tehtäväkiertoja

Kriisinhallintaoperaatioihin on usein vaikea löytää sopivaa henkilöstöä, jolta löytyy erityisasiantuntemusta tietyiltä osa-alueilta. Henkilöstövaje näkyy etenkin sotilasoperaatioissa, mutta myös siviilipuolella on henkilöstövajetta sekä määrällisesti että tietyntyyppisen asiantuntemuksen osalta. Lisäksi haasteena on se, että EU-jäsenmaat eivät välttämättä lähetä parasta osaamistaan kentälle, vaikka operaation luonne vaatisi sitä. Esimerkiksi EUFOR Althea Bosnia-Herzegovinassa olisi tarvinnut kahden pataljoonan verran enemmän henkilöstöä. Henkilöstövajetta pidettiin vakavana ja kriittisenä haasteena jos alueen turvallisuustilanne heikkenisi.

Henkilöstövaje liittyy laajemmin resurssien puutteeseen: henkilöstöä ei ole aina käytettävissä. Samaan aikaan eroja on paikallisväestön rekrytointimäärissä. Paikallisväestön palkkaaminen auttaa operaation henkilöstöä ymmärtämään paikallista kulttuuria paremmin ja helpottaa operaation ja paikallisväestön välistä viestintää. Siviilioperaatioissa on lähes aina pieni tai merkittävä osa paikallishenkilöstöä palkattuna, mutta sotilasoperaatioissa ei juuri koskaan.

Henkilöstövajeen lisäksi tehtäväkierron pituus on usein riittämätön tehtävien luonteen ja siten koko toiminnan näkökulmasta. Henkilöstö on yleensä jatkuvassa tehtäväkierrossa, vaihtuen joskus lyhyelläkin aikavälillä. Tehtäväkierto on korkeimmillaan operaation alkuvuosina. Henkilöstön asiantuntemus, rekrytointi, henkilöstöpuutokset kentällä, lyhyt tehtäväkierto sekä jatkuvat suunnitelmien muutokset vaikuttavat operaation tehokkuuteen ja siten myös unionin kriisinhallinnan vaikuttavuuteen. Lyhyimmät tehtäväkierrot ovat usein vain kuusi kuukautta tai yhden vuoden rajoitetuin jatkosopimusmahdollisuuksin. Tapaustutkimuksissa ilmeni, että järkevämpi pituus tehtävässä toimimiseen on noin 2-3 vuotta.

Liian lyhyiden tehtäväkiertojen kielteinen vaikutus toimintakykyyn ja operaatioiden tehokkuuteen näkyy selkeimmin strategis-poliittisella tasolla, jossa vaaditaan pitkän aikavälin ohjausta ja johtajuutta. Lyhyt tehtäväkierto vaikuttaa negatiivisesti unionin institutionaaliseen muistiin, yhtenäisen toimintakulttuurin luomiseen eri toimijoiden välillä ja henkilöstön mahdollisuuteen kehittää taitoja kentällä ollessaan.

Suurin osa hyödyllisestä tiedosta häviää henkilöstön mukana tai vastaavasti vaihtelevien tiedonhallintakäytäntöjen vuoksi. Positiivista on se, että äärimmäisen haasteellisissa tilanteissa EU on onnistunut kokoamaan luovasti yhteen henkilöstöä ja materiaaleja. Vahvistamalla yhteistä operaatiokulttuuria selkeillä ja jaetuilla EU:n kriisinhallintaosaamisen parhailla käytänteillä voidaan vahvistaa toimijoiden välistä yhteenkuuluvuutta.

EU:n sisäiset käytänteet rajoittavat tiedonvälitystä

Operaatioissa tiedonvälitystä rajoittavat erityisesti EU:n sisäiset käytänteet. Tietyillä jäsenmailla voi olla kentätason tietoa enemmän kuin toisilla. Sisäiset tiedonjakomenettelyt ovat tehottomia etenkin silloin, kun palaute ei ole johtanut toiminnan muutoksiin tai parannuksiin ajoissa.

Muitakin haasteita henkilöstövajeen osalta löytyy. Esimerkiksi tiedonhankintamenettelyä koskien operaation tavoitteita ja jo käytössä olevien materiaalien arviointia ennen operaation toimeenpanoa on kritisoitu puutteelliseksi. Erityisesti tilannekuvaraportoinnin ja poliittisten päätösten välillä on liian pitkä väli, joka johtaa täysin väärään kokonaiskuvaan konfliktin tilanteesta.

Toinen haaste koskee kenttäraportointia, jonka vähäistä vaikutusta operaatioiden strategiseen suunnitteluun on myös kritisoitu. Tässä EU:n on mahdollisuus kehittää operaatioiden tueksi vakiintuneita raportointimekanismeja, jotka lieventävät virheellisen raportoinnin mahdollisuuksia. Yksi tärkeä kehityskohde on Brysselin ja operaatioissa toimivan henkilöstön välinen turvallinen viestintäkanava, joka mahdollistaisi sekä ajantasaisen tilannekuvan luomista, että tiedonjakamista tehtävien ja henkilöstön osalta. Toinen mahdollinen toimintatapa on pitää kentällä niin kutsuttua ydinryhmää, jonka tehtävänä on tarkkailla alueen poliittista kehitystä ja antaa suuntaviivoja. Ydinryhmän avulla Brysselissä voidaan mukauttaa strategiaa ja suunnitteluasiakirjoja tilannekuvaa vastaaviksi.

Suosituksia ja potentiaalisia kehittymahdollisuuksia:

Lyhyet tehtäväkierrot pidemmiksi

Rakennetaan yhteinen kriisinhallintakulttuuri

Kehitetään jäsenvaltioiden maksuosuuksia

Dynaaminen konfliktianalyysi: konfliktianalyysiä on kehitettävä, jotta kriisihallintaoperaatioita ei vaaranna henkilöstön vaihtuvuus

Kehitetään EU-henkilöstön ja operaatioiden välille viestintäjärjestelmä, joka takaa turvaluokitellun tiedon jakamisen

IECEU-tutkimushanke

Vuonna 2015 käynnistynyt IECEU-hanke (Improving the Effectiveness of the Capabilities in EU Conflict Prevention) pyrki kohentamaan EU:n kriisinhallintaoperaatioiden vaikuttavuutta konfliktien ennaltaehkäisyssä. Hankkeessa arvioitiin EU:n parhaita käytäntöjä, haasteita ja saatuja kokemuksia sekä esitettiin suosituksia kriisinhallinnan kehittämiseksi. Monikansallinen ja useiden eri instituutioiden yhteishanke pyrki myös kehittämään toimijoiden välistä yhteistyötä ja yhteistoimintaa. Hanke sai Horisontti 2020 -rahoitusta avustussopimuksella 653371.

Kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan osaamiskeskuksen julkaisusarjan Kuusi näkökulmaa EU:n kriisinhallintaan ovat kirjoittaneet Hanne Dumur-Laanila ja Tyyne Karjalainen IECEU-hankkeen tutkimustulosten perusteella. Julkaisu ei edusta Euroopan komission virallista näkemystä. Tutkimusraportit ovat saatavilla IECEU-hankkeen verkkosivuilla osoitteessa www.ieceu-project.com.