

Teknologiat: Hankintojen perusteeksi käyttäjien tarpeet

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 teknologioitaan (engl. technologies) kriisinhallinnan vaikuttavuuden lisäämiseksi. EU:n kriisinhallintaoperaatioilla on käytössään usein tarpeisiinsa nähden riittävät teknologiset resurssit, mutta epäonnistuneet teknologiahankinnat ja teknologiakoulutuksen puute haittaavat operaatioiden toimintaa ja pahimmillaan vaarantavat henkilöstön turvallisuuden.

EU:n kriisinhallintaoperaatioilla on yleensä käytössään tarpeisiinsa nähden riittävästi erilaisia teknologioita: tietokoneita, ajoneuvoja, turvavarusteita ja lääkinnällisiä ja logistisia valmiuksia. Sotilasoperaatioiden teknologinen varustetaso on siviilioperaatioita paremmalla tasolla. Kentällä teknologiaan liittyvät ongelmat eivät yleensä johdu teknologiasta itsestään vaan käyttäjien koulutuksen puutteista. Tarvetta on erityisesti räätälöidylle teknologiakoulutukselle.

Käyttäjän tarve hankintojen perustaksi

Kriisinhallinnan teknologioita hankittaessa “yksi malli kaikille” -ratkaisut eivät toimi, vaan hankinnat on tehtävä toimintaympäristön olosuhteet huomioon ottaen. EU tekee hankintoja usein liian teknologiavetoisesti, eikä käyttäjä- tai käyttötarkoitus edellä.

***“Kriisinhallinnan teknologioita hankittaessa
“yksi malli kaikille” -ratkaisut eivät toimi.”***

Esimerkiksi Afganistanissa modernin teknologian tuominen alueelle tapahtui liian nopeasti ja ilman, että paikallinen teknologiaosaaminen otettiin huomioon: tietokoneiden sijaan tarvetta olisi ollut vanhan mallin kopiokoneille. Käyttötarkoitukseen sopivat hankinnat edellyttävät huolehtimista siitä, että teknologialle on tarjolla myös huoltoa.

Liian usein paikallinen väestö koulutetaan käyttämään teknologiaa, jota heillä ei todellisuudessa ole käytössään. Tämä opittiin kantapäin kautta esimerkiksi Libyassa, Kongon tasavallassa ja Bosnia-Herzegovinassa, jossa asevoimat koulutettiin käyttämään välineitä, jotka vietiin pois koulutuksen päätyttyä. Kongon tasavallassa poliisille tarjottiin teknologiakoulutusta, mutta asevientikiellon vuoksi se ei saanut kyseisiä teknologioita käyttöönsä.

Teknologioiden keskitetty hallinta toisi synergiaetuja

Operaatioiden yksilöllisistä tarpeista huolimatta on tunnistettu tarve myös keskitettyjen ratkaisujen kehittämiseksi. Teknologioita kannattaisi hankkia, hallinnoida ja ylläpitää yhden integroidun hallintajärjestelmän kautta. Keskitetty teknologinen kapasiteetti tähtäisi kenttäoperaatioiden tukemiseen. Tällä hetkellä hidas ja monimutkainen hankintamenettely johtaa ajan ja rahan hukkaan. Myös keskitettyä varastointia sekä yhteistyötä siviili- ja sotilaspuolten logistiikan välillä pitäisi kehittää.

Erilliset rahoitusväylät hankaloittavat yhteistyötä siviili- ja sotilaspuolten teknologiahankinnoissa. Siviilioperaatiot rahoitetaan unionin budjetista, kun taas sotilasoperaatiot saavat rahoituksensa suoraan osallistuvilta jäsenmailta. Kentälle sotilashenkilöstö saapuu yleensä kansallisin varustein, kun taas siviilihenkilöstö varustetaan tapaus kerrallaan.

Eräisiin sotilasoperaatioiden hankintoihin, kuten kuljetuksiin, infrastruktuuriin, lääkinnällisiin valmiuksiin ja päämajakuluihin, on mahdollista käyttää unionin rahaa erityisen Athena-mekanismin puitteissa. Athena-mekanismin kautta EU-jäsenmaat rahoittavat pääasiassa operaatioista koituvia yhteiskustannuksia.

Mitä ovat teknologiat?

EU-kriisinhallinnan kannalta keskeisiä teknologioita ovat kohdemaan infrastruktuuri, operaation käytössä oleva informaatioteknologia, IT-laitteet ja -ohjelmistot, salatut viestikanavat, leirin rakennustarvikkeet, henkilökunnan turvavarusteet, ajoneuvot, sotakalusto ja lääkinnälliset valmiudet.

Toimintaympäristön vaihtelevat olosuhteet asettavat erityisiä haasteita teknologioiden hankkimiselle ja käytölle.

Siviilioperaatioiden teknologiat rahoitetaan EU:n budjetista, kun taas sotilasoperaatiot saavat rahoituksensa suoraan osallistuvilta jäsenmailta. Kentälle sotilashenkilöstö saapuu yleensä omine varusteineen, kun taas siviilihenkilöstö varustetaan tapaus kerrallaan.

EU:n kriisinhallinnan teknologioiden kannalta keskeinen kysymys on, missä määrin niitä voidaan yhdistää ja jakaa operaatioiden, jäsenmaiden ja muiden kansainvälisten toimijoiden kesken.

Mekanismista ovat hyötynneet tähän mennessä esimerkiksi EUFOR-Althea-operaatio Bosnia-Herzegovinassa, EUFOR Kongon tasavallassa, EUFOR Tšadissa ja Keski-Afrikan tasavallassa ja EUTM Somaliassa ja Malisssa. Mekanismin ehtojen puitteissa sitä ei voitu käyttää edellä mainitun Bosnia-Herzegovinan asevoimien kampaamisen välineiden hankkimiseen, mikä koettiin ongelmaksi annetun koulutuksen vaikuttavuuden kannalta.

Puutteet rajoittavat mandaatin toteutusta

Vaikka kriisinhallintaoperaatioilla on yleensä käytössään riittävästi teknologioita, eräät operaatiot ovat kohdanneet erityisen paljon teknologiaan liittyviä haasteita. Puutteita ilmenee useimmiten operaatioiden alkutaipaleella.

Esimerkiksi Etelä-Sudanissa EUAVSEC-operaation tietoteknologiaa, turvavarustusta ja ajoneuvotilannetta kuvattiin katastrofiksi henkilöstön turvallisuuden ja työtehtävien suorittamisen kannalta. Välttämättömien tarvikkeiden toimitus viivästyi merkittävästi, resurssien käytössä ja kuljetuksissa priorisoitiin vääriä asioita, ja henkilökunnan ohjeet hankinnoissa ohitettiin, minkä seurauksena muun muassa yli kolmannes ajoneuvoista muuttui kuukausissa käyttökelvottomiksi. Sekä Libyassa että Kosovossa puutetta oli sopivasta tieto- ja viestintäteknologiasta. Bosnia-Hertsegovinassa puolestaan koettiin ongelmallisena, että pataljoona oli varustettu vain puolustukseen sopivilla aseilla ja panssaroimattomilla ajoneuvoilla.

“Potentiaali teknologioiden yhteiseen hankintaan ja käyttöön on valtava.”

Paikalliset olosuhteet asettavat erityisiä haasteita teknologioiden hankkimiselle ja käytölle. Esimerkiksi Keski-Afrikan tasavallassa maan infrastruktuurin heikko taso, niukat paikalliset resurssit, pula sähköstä, keho tai olematon tieverkosto ja kommunikaatioyhteysien puute viivästyttivät operaation toimintaa. Kongon tasavallassa operaation toimintaa rajoitti puuttuva tietoteknologiainfrastruktuuri sekä olemassa olevien järjestelmien olematon ylläpito. Kun paikalliselta kansalliselta poliisilta puuttui perustavanlaatuisen fyysinen infrastruktuuri, operaation täytyi keskittyä sen kohentamiseen.

“Operaation tietoteknologiaa, turvavarustusta ja ajoneuvotilannetta kuvattiin katastrofiksi henkilöstön turvallisuuden kannalta.”

Myöskään Etelä-Sudanissa haastavat olosuhteet eivät helpottaneet epäonnistuneista ja viivästyneistä hankinnoista kärsineen operaation tilannetta. Puutetta oli lähes kaikesta perusinfrastruktuurista, ja teknologioiden hankkiminen muodostuikin EUAVSEC:n toimintakyvyn kannalta kriittiseksi haasteeksi.

Yksittäisinä teknologioina pulaa on tyypillisesti panssaroiduista ajoneuvoista, turvatuista kommunikaatioyhteisistä ja IT-ohjelmistoista. Tietokoneita, turvavarusteita ja lääkinällisiä ja logistisia valmiuksia on sen sijaan yleensä hyvin saatavilla. Erityisiä hyviä mainintoja ovat saaneet muun muassa Libyassa annettu IT-tuki ja satelliittikuvien saatavuus, Bosnia-Herzegovinassa puolestaan operaation käyttöönsä saama ilmasta-maahan-tiedustelu- ja valvontasysteemi AGSR.

Teknologioita kannattaa yhdistää ja jakaa

EU:n kriisinhallinnan teknologioiden kannalta keskeinen kysymys on, missä määrin niitä voidaan yhdistää ja jakaa jäsenmaiden ja muiden yhteistyötahtojen kesken. Potentiaali teknologioiden yhteiseen hankintaan ja käyttöön on valtava ja hyödyttäisi merkittävästi EU:n kriisinhallintakykyä. Teknologioiden yhdistäminen ja jakaminen ehkäisisi päällekkäisyyksiä ja säästäisi resursseja.

Myös siviili- ja sotilaspuolet voisivat teknologioita jakamalla täydentää toistensa puutteita. Yhteistyön kehittäminen lisäisi resurssien säästymisen myötä vaikutusmahdollisuuksia kentällä. Tällä hetkellä erilliset rahoitusmekanismit haittaavat yhteistyötä. Sotilaspuolen hankintojen yhteinen rahoitus mahdollistaisi synergiaetujen syntymisen. Lisäksi se tarjoaisi uuden osallistumiskanavan niille jäsenmaille, jotka haluavat edistää kriisinhallintaa lähettämättä itse henkilöstöä kentälle.

Tapaustutkimukset osoittavat useita positiivisia esimerkkejä teknologioiden yhdistämisestä ja jakamisesta kansainvälisten toimijoiden ja siviili- ja sotilaspuolten välillä. Kosovossa EU:n siviilioperaatio EULEX ja Naton YK-mandaatilla johtama sotilasoperaatio KFOR jakoivat keskenään muun muassa pyöriväsiipisiä ilma-aluksia ja kuvatunnistusvalmiuksia. Bosnia-Hertsegovinassa EU:n sotilasoperaatio EUFOR Althea hyödynsi puolestaan NATO:n suunnitteluvoimavaroja Berlin Plus sopimuksen puitteissa. Myös NATO:n kommunikaatio- ja informaatioteknologiat, turvatut verkkoyhteydet ja tiedustelusysteemit hyödyttivät operaatiota huomattavasti.

Ajatus teknologioiden yhdistämisestä ja jakamisesta kaatuu käytännössä useimmiten kansalliseen vastustukseen sekä poliittisiin ja taloudellisiin syihin. Osittain siviili- ja sotilaspuolen tarpeet myös eroavat toisistaan: siinä missä sotilasoperaatiot tarvitsevat toimintoihinsa sopivia erityisvarusteita, siviilioperaatiot voivat useammin hyödyntää kaupallisesti saatavilla olevia teknologioita.

Suosituksia: Kohti käytettävämpiä teknologioita

Uusimman teknologian tuomisen sijaan on panostettava käytännön tarpeiden tunnistamiseen ja täyttämiseen.

Suunnitteluvaiheessa on arvioitava paikallisten teknologisia tarpeita ja olemassa olevaa infrastruktuuria sekä operaation omia teknologisia tarpeita, resursseja ja kompetenssia.

Hankinnoissa on tähdättävä käyttäjälähtöisyyteen, tinkimättä teknologioiden keskitetystä hallinnoinnista. Ratkaisujen kestävyys on asetettava etusijalle.

Teknologiakoulutus on sidottava olemassa oleviin teknologisiin resursseihin. Henkilöstön opetussuunnitelmien opimistavoitteiden on perustuttava käytössä oleviin teknologioihin. Kentällä käytössä olevat teknologiat täytyy ottaa mukaan henkilöstön koulutuksiin.

Operaatioille on kehitettävä teknologiset aloituspakkaukset toimintakyvyn ja turvallisuuden varmistamiseksi operaation alkutaipaleella.

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.