

Kompetenssit: Miksi osaaminen ei vastaa operaation tarpeita?

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 kompetenssejaan (engl. competences) kriisinhallinnan vaikuttavuuden lisäämiseksi. Kriisinhallintahenkilöstön tiedot ja taidot ovat EU:n vahvuuksia kansainvälisellä areenalla, mutta haasteita aiheuttavat pehmeiden taitojen puutteet ja kompetenssien epäsopivuus operaatioiden tarpeisiin.

Kriisinhallintahenkilöstön tiedot ja taidot eli kompetenssit ovat EU:n vahvuuksia kansainvälisellä areenalla: EU:n kriisinhallintahenkilöstö tuo kentälle lujaa ammattitaitoa ja laajaa tietämystä. Pätevyys on seurausta investoinneista koulutukseen ja koulutuskeskusten väliseen yhteistyöhön. Suomessa kriisinhallintahenkilöstön koulutus on nähty kotimaisena vahvuutena, ja Suomi on ollut ylpeä lähettämänsä henkilöstön osaamisen tasosta. Tulokset kriisinhallintakoulutuksen merkityksestä vahvistavat uskoa siihen, että koulutukseen kannattaa panostaa.

Tähtäimessä yhtenäinen osaaminen

Haasteen EU-kriisinhallinnalle muodostaa henkilöstön kompetenssien hajanaisuus. Hajanaisuutta aiheuttaa ensinnäkin rekrytoinnin ja koulutuksen standardoimattomuus: käytännöt ja periaatteet vaihtelevat huomattavasti jäsenmaiden välillä. Hajanaisuutta lisäävät erot sekondeerattavan eli jäsenmaiden lähettämän ja sopimuksella palkattavan henkilöstön välillä. Sekondeerattavan ja sopimuksella palkattavan henkilöstön koulutusta, taitoja ja terveydentilaa arvioidaan eri kriteereillä. Sekondeerattu henkilökunta on usein korkeammin koulutettua, kun taas sopimuksella palkatulla henkilökunnalla voi olla paremmat valmiudet kentän olosuhteissa työskentelyyn.

Esimerkiksi Kosovon EULEX-operaation henkilöstöstä noin puolet on sopimuksella palkattua, ja heidän saamaansa koulutusta on arvioitu vähäiseksi. Toisaalta Kosovon kokemusten perusteella on arvioitu, että sopimuksella palkatun henkilöstön suuri määrä lisää koko operaation kompetenssia erityisesti silloin, kun jäsenmaat eivät sekondeeraa parhaita osaajiaan, ja kun kilpailu on kovempaa sopimuspaikoista kuin sekondeeratuista paikoista. Myös askelia osaamisen standardoimiseksi on otettu: nykyään sopimuksella palkattu henkilöstö osallistuu usein perehdytyskoulutukseen Brysselissä.

Toinen ongelma on se, että kompetenssit kohdentuvat väärin. Vaikka kriisinhallintahenkilöstön kompetenssit ovat hyvällä tasolla, ne eivät ole aina olosuhteisiin tai tehtäviin sopivia, jolloin kompetenssien korkea taso menee hukkaan. Eräissä tapauksissa henkilöstön kompetenssi on ollut korkea strategisella tasolla, mutta ei tarpeen vaatimalla taktisella tasolla. Kosovon EULEX:n muuten hyvätasoiselta henkilöstöltä puuttui osaamista sensitiivisten siviiliasioiden hoitamisessa, kun taas Libyan EUBAM-operaatioissa henkilöstöllä ei ollut riittävää fyysistä kompetenssia. Kosovossa ja Etelä-Sudanissa olisi tarvittu erityisosaamista yleisosaamisen sijaan, ja esimerkiksi Etelä-Sudanin EUAVSEC-operaatiolla oli vaikeuksia rekrytoida henkilöstöä riittävällä ilmailu- ja lentoturvallisuusosaamisella.

Pehmeitä taitoja arvioitava ja opetettava

Erityiseksi ongelmaksi on tunnistettu kriisinhallintahenkilöstön riittämättömät pehmeät taidot (engl. soft skills). Pehmeitä taitoja ovat muun muassa kulttuurinen tietämys, kulttuurien välinen vuorovaikutus, kielitaito, joustavuus ja epävarmuuden sietäminen. Kriisinhallintahenkilöstö tarvitsee pehmeitä taitoja erityisesti pystyäkseen työskentelemään yhteistyössä paikallisten toimijoiden kanssa. Pehmeiden taitojen laiminlyönti vaikuttaa negatiivisesti kriisinhallinnan tehokkuuteen.

Päävastuu pehmeiden taitojen edistämisestä on EU:n jäsenvaltioilla, sillä ne ovat vastuussa kriisinhallintahenkilöstön rekrytoinnista ja koulutuksesta. Tähän asti pehmeiden taitojen kartoitus rekrytoinnissa on ollut puutteellista. Jäsenmailla on myös keskenään erilaisia prioriteetteja pehmeisiin taitoihin liittyen.

Mitä ovat kompetenssit?

Kompetensseilla tarkoitetaan sosiaalisia rutiineja, tietoa ja taitoja, joiden avulla olemassa olevat resurssit otetaan käyttöön. Kompetenssien perustana ovat kommunikaatio, koulutus ja ammatillinen tausta.

EU:n kriisinhallinnassa tärkeitä kompetensseja ovat muun muassa tietoisuus paikallisesta kulttuurista, pehmeät taidot, organisaation sisäinen vuorovaikutus ja tehtäväkohtainen ammattitaito.

Henkilöstön kompetenssi on avainasemassa kriisinhallinnan tehokkuuden kannalta. Kompetenssien merkitys korostuu, kun työtä tehdään haastavissa ympäristöissä.

Perehdyttämiskoulutuksella on keskeinen rooli pehmeiden taitojen arvioinnissa: monia pehmeitä taitoja on vaikea mitata haastattelussa, mutta esimerkiksi ryhmässä toimimista, stressin sietokykyä ja asenteita voidaan tarkkailla osana tehtävään astumista edeltävää koulutusta. Suomessa esimerkiksi siviilipuolen peruskurssin keskeinen tarkoitus onkin opettamisen ohella osallistujien kompetenssien arvioiminen.

Erityisen haasteen EU-kriisinhallinnalle muodostaa henkilöstön puuttuva tietämys kulttuurista, kuten kohdemaan historiasta, tavoista ja normeista. Paikallisen kulttuurin ja työskentelytapojen tunteminen on kriittisen tärkeää paikallisen hyväksynnän saavuttamiseksi. Tämä koettiin haasteeksi muun muassa Etelä-Sudanin EUAVSEC-operaatioissa ja Palestiinan EUPOL COPPS-operaatioissa, jossa EU:n antikorruptioasiantuntijoita kritisoitiin siitä, että he eivät ymmärtäneet Israelin kontrollin vaikutusta palestiinalaispoliisien työhön. Kriisinhallintahenkilöstön koulutuksessa pitäisi tähdätä tiedon lisäämisen lisäksi kunnioittavaan ja arvoa antavaan ajattelutapaan. Tämä mahdollistaisi henkilökunnan työskentelyn joustavasti erilaisissa kulttuuriympäristöissä.

Tehtäväkohtaisten taitojen lisäksi kriisinhallintahenkilöstöllä on oltava riittävä ymmärrys EU:n kriisinhallinnan keskeisistä strategioista, arvoista ja periaatteista. Tällä hetkellä henkilöstön tietoutta ihmisoikeuksista ja gender-asioista pidetään riittämättömänä. Puutteita on tunnistettu niin asiantuntija- kuin johtotasollakin. Esimerkiksi Palestiinan EUPOL COPPS-operaatioissa alettiin vuonna 2015 järjestää lyhyitä, muutamien tuntien mittaisia gender- ja ihmisoikeuskoulutuksia kaikelle saapuvalla henkilöstölle. Koulutukset herättivät operaation johdossa kuitenkin vastustusta, koska niiden koettiin vievän liikaa aikaa. Erityisesti gender-toiminnan kohdalla on vielä työtä tehtävänä negatiivisten asenteiden voittamiseksi. Henkilöstön tietämättömyys gender-työstä rapauttaa tehdyn työn tuloksia.

Nopeassa henkilöstökierrossa institutionaalinen muisti uhkaa katketa

Kriisinhallintaoperaatioiden nopea henkilöstökierto lisää haasteita henkilöstön kompetenssien hyödyntämiselle. On arvioitu, että lyhyet työsuhteet alentavat kriisinhallinnan vaikuttavuutta. Uuden työntekijän ensimmäiset kuukaudet kuluvat aina työn ja toimintaympäristön omaksumiseen, eikä syvän ymmärryksen hankkiminen ole kannattavaa, kun työsuhde on ohi nopeasti. Näin arvioitiin käyneen muun muassa Bosnia-Herzegovinan EUFOR Althea -operaation ja Palestiinan siviilioperaatioiden kohdalla.

Tiheässä henkilöstökierrossa työtehtävien eteenpäinluovutusprosessien (hand-over) merkitys korostuu. Keskeisen tehtävää koskevan know-how-tiedon tulisi siirtyä nopeasti väistyvältä työntekijältä tehtävään astuvalle. Näin varmistetaan institutionaalisen muistin jatkuminen.

Tyypillisesti kriisinhallintaoperaatioissa työtehtävien luovutusprosessit ovat olleet heikkoja ja hajanaisia. EU:lla on ohjeet työtehtävien luovutusprosesseja varten, mutta ohjeita noudatetaan huonosti. Kun prosessi puuttuu, tehtävään astuvan henkilön mahdollisuudet hyödyntää kompetenssejaan heikentyvät. Tietoa ja ymmärrystä katoaa, vaikka työmäärä moninkertaistuu. Kun tieto koteloituu yksittäisiin työntekijöihin, myös institutionaalinen oppiminen kärsii.

Koulutus on kompetenssien perusta

Tehtävään astumista edeltävää koulutusta pidetään erittäin tärkeänä molempien tunnistettujen ongelma-alueiden, pehmeiden taitojen ja työtehtävän luovutusprosessien kannalta. Suomessa kulttuurien välinen osaaminen ja kunnioitus sekä gender-asiat kuuluvat jo kriisinhallinnan peruskurssin ydinsisältöihin. Kurssilla arvioidaan myös osallistujien fyysistä kuntoa, eikä korkean turvallisuusriskin operaatioihin lähetetä henkilöitä, joiden fyysiset edellytykset havaitaan riittämättömiksi. Niin ikään operaatioiden työtehtävien luovutusprosessien tiedettyjä puutteita pyritään huomioimaan lähtöä edeltävässä koulutuksessa, jotta henkilöstö pystyisi tekemään työtään heti kentälle saavuttuaan.

Muun muassa näiden osaamisalueiden vahvistamiseksi on tärkeää, että kaikki kriisinhallintatehtäviin lähtevät osallistuvat yhteiseen, standardoituun perehdyttämiskoulutukseen. Tulevaisuudessa korostuu entisestään tarve räätälöidylle tehtävä-, konteksti- ja teknologiakohtaiselle koulutukselle. Tämä on huomioitu Suomessa pyrkimällä tarjoamaan tulevaisuudessa enemmän erikoistumiskursseja.

Lisäksi on pohdittu, pitäisikö koulutusta kriisinhallintatehtäviin lähteville järjestää EU:ssa keskitetysti. Nyt jäsenmaiden järjestämät perehdytyskoulutukset vaihtelevat paljon laadultaan. Myös arviot koulutuksen riittävästä määrästä vaihtelevat. Vain harvan jäsenmaan sekondeeraama henkilöstö osallistuu koulutuksiin Brysselissä. Koulutus on alue, jossa EU-jäsenmaat voivat yhdistää ja jakaa voimavarojaan. Tanskan, Suomen, Islannin, Norjan ja Ruotsin NORDEFKO- ja NORPOL-yhteistyötä pidetään tästä hyvänä esimerkkinä: koulutusvastuiden jakaminen on johtanut kansainvälisen huipputason saavuttamiseen kustannustehokkaasti.

Koulutuksessa piilee mahdollisuus synergiaetujen hyödyntämiseen myös siviili- ja sotilaspuolten välillä. Siviili- ja sotilashenkilöstön yhteisestä koulutuksesta on jo saatu hyviä kokemuksia useissa EU-jäsenmaissa. Yhteinen koulutus säästää resursseja, edistää molemminpuolista ymmärrystä ja luo perustaa tiiviimmälle yhteistyölle kentällä.

Rekrytointi kaipaa standardeja

Korkean kompetenssitason ylläpitämiseksi EU-kriisinhallinta tarvitsee myös laadukasta rekrytointia. Kriisinhallintatehtäviin on löydettävä sekä osaamiseltaan että asenteeltaan sopivia henkilöitä. Haasteena on erikoistuneen, kotimaissaan hyvin työllistetyin työvoiman kiinnostuksen herättäminen kriisinhallintatehtäviä kohtaan. Rahalliset houkuttimet ovat harvoin riittävän suuria. Operaation sijainti vaikuttaa hakijajoukkoon huomattavasti: esimerkiksi Palestiinan EUPOL COPPS houkutteli uniikin sijaintinsa vuoksi paljon hakemuksia. Ongelmana pidetään myös sitä, että jäsenmaat eivät halua sekondeerata parhaita kotimaisia osaajiaan.

Henkilöresurssien laatua ja määrää pidetään erityisesti EU:n siviilioperaatioiden onnistumisen kannalta kaikkein tärkeimpinä yksittäisinä tekijöinä. Tästä huolimatta yhteistä viitekehystä EU-kriisinhallintahenkilöstön rekrytointiin ei ole kehitetty. Tärkeä hanke onkin jäsenmaiden rekrytointiprosessien yhtenäistäminen. Se on osoittautunut haasteelliseksi, sillä rekrytoivat tahot eroavat paljon toisistaan. Useissa maissa rekrytointinista vastaa ministeriö, Ruotsissa vastuu on jaettu usean eri tahon kesken ja Tanskassa toiminta on yksityistetty. Suomessa rekrytoinnista vastaavat pääasiassa Kriisinhallintakeskus ja Porin prikaati.

Suosituksia: Kohti osuvampia kompetensseja

Kompetensseja on paremmin kartoitettava rekrytointivaiheessa osaamisen väärinkohdentumisen välttämiseksi.

Pehmeitä taitoja on arvioitava varhaisessa vaiheessa erityisesti johtotason rekrytoinneissa.

Rekrytointia on standardoitava jäsenmaiden välillä ja sekondeerattavan ja sopimuksella palkattavan henkilöstön välillä.

Koulutusta on standardoitava jäsenmaiden välillä. On kehitettävä keskitettyä koulutusta EU-operaatioiden henkilöstölle ja lisättävä yhteistä koulutusta siviili- ja sotilashenkilöstölle. Tulevaisuudessa tarvitaan enemmän räätälöityä tehtävä-, konteksti- ja teknologiakohtaista koulutusta.

On panostettava henkilöstön kulttuuriseen osaamiseen, maakohtaisen tiedon, alueellisen osaamisen ja kulttuurien välisen kompetenssin kehittämiseen sekä kunnioittavan ajatustavan edistämiseen.

Työtehtävien luovutusprosesseja koskevia ohjeita on noudatettava ja noudattamista valvottava.

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.