



POLICY BRIEF 2023:8

Näkökulmia ajankohtaisiin yhteiskunnallisiin kysymyksiin ja poliittisen päätöksenteon tueksi.

Tämä julkaisu on toteutettu osana valtioneuvoston vuoden 2022 selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa. Julkaisun sisällöstä vastaavat tiedon tuottajat, eikä tekstisisältö välttämättä edusta valtioneuvoston näkemystä.

Systeminen analyysi ja vaikuttava kriisinhallinta

Saila Tykkyläinen, vaikuttavuusasiantuntija, Vaikuttava Yritys Oy

Antti Karjalainen, tutkija, Vaikuttava Yritys Oy

Jotta kriisinhallintaoperaatiolla voidaan vakauttaa konfliktialueen tilannetta ja luoda edellytyksiä kestäväälle rauhalle, operaation on vaikuttettava suoraan niihin rakenteisiin, jotka tuottavat epävakautta alueella. Tämä edellyttää operaatiolta mukautuvuutta eli konfliktialueen systeemien ymmärrystä ja kykyä katalysoida systeemien muutoksia läpi operaation. Kehikon tähän tarjoaa systeminen lähestymistapa, jonka periaatteita havainnollistamme analysoimalla Afganistanissa toteutettujen kriisinhallintaoperaatioiden kylätason vaikutuksia. Suosittelemme, että kriisinhallintaoperaatiot suunnitellaan jatkossa vaikuttavuuslähtöisesti hyödyntäen operaatioalueen systeemisestä analyysistä saatavaa tietoa. Tarpeen on myös päättää prosessista, jolla operaatioita mukautetaan säännöllisesti päivitettävän analyysin ohjaamana.

Vaikuttavuus yhteiskunnallisena muutoksena

Tässä katsauksessa hyödynnämme systeemistä lähestymistapaa ja avaamme sen avulla uuden näkökulman Afganistanin kriisinhallintaoperaatioiden vaikuttavuuteen. Tavoitteenamme on havainnollistaa, miksi konfliktialueen systeemiseen analyysiin kannattaa panostaa ja mitä sen laiminlyömisestä voi seurata.

Vaikuttavuudella tarkoitamme operaatioalueilla tapahtuvia kestäviä yhteiskunnallisia muutoksia¹, joihin Suomenkin kriisinhallinta julkilausutusti tähtää². Tällaisten muutosten aikaansaaminen edellyttää, että eri tasolla vaikuttavien systeemien, kuten yhteisöjen, yhteiskunnan eri osien ja alueellisten valtavarkosten, dynamiikka muuttuu.

Tämänhetkisen ymmärryksen valossa lienee kiistatonta, että kansainvälisen yhteisön tavoittelemaa yhteiskunnallista vaikuttavuutta ei Afganistanissa saatu aikaan: Taleban on jälleen vallassa valtaosassa maata, ja hyvän hallinnon, demokratian sekä ihmisoikeuksien toteutuminen on surkeaa ellei olematonta³. Joidenkin arvioiden mukaan maan tilanne näyttää suunnilleen samalta kuin ennen operaatioita⁴.

Konfliktialueilla on vallalla systeemejä, jotka tuottavat epävakautta, väkivaltaa ja muita ongelmia. Niinpä vaikuttavien kriisinhallintaoperaatioiden suunnittelun pohjaksi on tärkeää luoda ymmärrystä siitä, minkälaisia keskinäisriippuvuuksia konflikteista kärsivissä yhteiskunnissa vaikuttaa. Kun systeemien rakenne tunnistetaan, on mahdollista katkoa tai vaimentaa epävakautta tuottavia vuorovaikutussuhteita sekä vahvistaa tasapainottavia vuorovaikutussuhteita.

Operaatioissa voidaan saavuttaa hyviä tuloksia yksittäisillä osa-alueilla, joita ovat vaikkapa koulutetut poliisivoimat, luonnonvarojen oikeudenmukaisempi jako tai tulitauko. Jos kuitenkin konfliktia ylläpitävät ja eskaloivat dynamiikat jäävät ennalleen, on suuri vaara, että pian päädytään hyvin samankaltaiseen tilanteeseen kuin mistä operaatioon lähdettiin ja hyvät tulokset pyyhkiytyvät pois.

Jos konfliktialueen systeemin rakenne jää ennalleen, se horjuttaa alueen vakautta ja rauhaa jatkossakin.

Esitämme, että kriisinhallintaoperaatioiden vaikuttavuuden varmistamiseksi operaatioita aletaan *suunnitella vaikuttavuuslähtöisesti* ja sellaisen tiedon perusteella, jonka avulla konfliktialueiden systeemeistä saadaan muodostettua kriisinhallintaoperaatioiden eri osapuolten jakama ymmärrys. Esityksemme perustuu Afganistanissa opittuihin asioihin ja tuoreeseen kriisinhallinnan tutkimukseen.

Ei vaikuttavuutta ilman mukautuvuutta

Kokonaisvaltaisella kriisinhallinnalla tarkoitetaan toimintaa, jossa yhdistyvät sotilaallisen ja siviilikriisinhallinnan, kehitysyhteistyön, humanitaarisen avun sekä rauhantyyntöön toimintatavat ja osaaminen. Kokonaisvaltaisuus ei kuitenkaan automaattisesti tarkoita sitä, että kriisinhallinta olisi vaikuttavampaa. Kuten Ruohomäki ja Hakanen (2022)⁵ huomauttavat, eri toimenpiteiden koordinaatio ja täydentävyys voivat toteutuessaan lisätä kyllä tehokkuutta mutta eivät välttämättä vaikuttavuutta.

Kokonaisvaltaisuuden rinnalle on tuotava *mukautuvien* operaatioiden käsite (englanniksi adaptive operations). Tarve mukautuvuuteen nousee erityispiirteistä, joita liittyy kompleksisissa ympäristöissä toimimiseen. Onnistuminen kompleksisuuden keskellä vaatii uudenlaisia toimintatapoja, joilla varmistetaan, että kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan resurssein osataan tukea ja katalysoida yhteiskuntien muutosta kohti vakautta aina kulloiseenkin tilanteeseen sopivalla tavalla.⁶

Systeminen lähestymistapa tarjoaa käyttökelpoisen kehikon mukautuvien operaatioiden suunnitteluun, johtamiseen ja arviointiin.

Jotta operaatio voi mukautua konfliktialueen muuttuviin tilanteisiin ja löytää vipukohdat, joihin vaikuttamalla konfliktia ylläpitäviä systeemeitä voidaan muuttaa, kontekstista on tuotettava systeminen analyysi.⁷

Ensimmäinen askel on erottaa toisistaan tapahtumien, kehityskulkujen, systeemien rakenteiden ja mielenmallien tasot. *Tapahtumat* on helppo havaita, sillä ne tulevat kasvoillemme uutisotsikoista tai arjestamme ja houkuttavat reagoimaan nopeasti. Tapahtumien takana on *kehityskulkuja*, joiden tutkiminen vaatii vähän enemmän paneutumista mutta joita kuitenkin osaamme analysoida, seurata ja jossakin määrin myös ennustaa.

Tapahtumiin ja kehityskulkuihin reagoiminen ei kuitenkaan riitä, jos tavoitteena on mahdollistaa yhteiskunnan kestävä muutos. Tärkeintä on kerätä ja tuottaa tietoa, jonka avulla kontekstia kuvataan yhteen kietoutuneiden systeemien kimppuna. *Systeemien rakenne* koostuu erilaisista tekijöistä, kuten toimijoista ja instituutioista, ja näiden tekijöiden välisistä vuorovaikutussuhteista. Jokaisella systeemillä on myös oma tasapainotilansa, jossa se pyrkii pysymään silloinkin, kun olosuhteet muuttuvat tai systeemiin vaikutetaan ulkopuolelta. *Mielenmallit*, eli eri toimijoiden arvot, uskomukset ja motiivit, on systeemin syvin kerros, joka edelleen jäykistää systeemiä ja hidastaa sen muuttumista.

Esimerkiksi rakentamalla ymmärrystä kyläyhteisöjen oikeuskäytännöistä ja näihin vaikuttavista muista tekijöistä, kuten sosiaalisesta hierarkiasta, koulutuksellisesta tasa-arvosta tai yhteisön uskonnollisista taustoista, voidaan huomata, miten oikeusjärjestelmää juuri kyseisellä alueella kannattaa kehittää. Samalla käy ilmi, mitkä muut asiat on otettava huomioon, jotta tulokset olisivat kestäviä ja koko systeemi voisi liikahtaa uuteen asentoon. Kun systeemistä analyysiä päivitetään säännöllisesti, operaatioiden mukautuvuus voi toteutua suunnitteluvaiheesta arviointiin.

Katsauksen aineisto ja menetelmät

Afganistania yhteiskuntana sekä Afganistanissa toteutettuja operaatioita on tutkittu huomattavan paljon⁸. Kirjallisen aineiston lisäksi keräsimme uutta aineistoa kolmesta eri ajanjaksoihin keskittyneestä työpajasta ja työpajoja täydentävistä haastatteluista. Osallistujina ja/tai haastateltavina oli 20 henkilöä, joilla on ensi käden kokemusta Afganistanissa toteutetuista operaatioista ja jotka edustavat monipuolisesti kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan osa-alueita.

Tärkeässä osassa olivat myös Afganistan-tutkijoiden ja systeemisen lähestymistavan asiantuntijoiden taustahaastattelut. Päätös systeemisen analyysin kiinnittämisestä kylätasoon tehtiin pitkälti näiden keskustelujen perusteella. Vaikka kylätason dynamiikan ja kyliin vaikuttavien tekijöiden analyysi ei yksin riitä riittävän ymmärryksen saamiseen kompleksisista ympäristöistä, se on välttämätön osa kokonaisuutta ja jäänyt vähälle huomiolle Afganistan-operaatioiden arvioinneissa⁹.

Aineistonkeruuta ja analyysiä ohjasi kompleksisuusteoriaan nojaava systeeminen lähestymistapa. Työpajatyöskentelyssä ja haastatteluissa erotimme toisistaan edellisessä luvussa kuvatut neljä tarkastelun tasoa: tapahtumat, kehityskulut, systeemin rakenteen ja mielenmallit. Kerätty aineisto kategorisoitiin analyysivaiheessa aineistosta nousseiden teemojen mukaisesti ja taulukoitiin kolmen eri ajanjakson ja analyysitason mukaan (kylä, Taleban, operaatiot). Näistä elementeistä koottiin seuraavissa luvuissa esiteltävät systeemitarinat ja -kartat.

Analyysimme keskittyy pohjoiseen, koska Suomi oli suurimmalla vahvuudella juuri maan pohjoisosissa. Alueen rajaaminen on välttämätöntä myös siitä syystä, että kyläsystemien rakenne ja suhtautuminen Talebaniin vaihtelevat suuresti maan sisällä.¹⁰

Pohjois-Afganistanin kylätason systeeminen analyysi

Lukuisat Afganistanissa toteutettujen operaatioiden vaikuttavuutta arvioineet tutkimukset ovat pyrkineet selittämään, miksi haluttu vaikuttavuus on jäänyt uupumaan¹¹. Syvennämme systeemisen lähestymistavan avulla ymmärrystä siitä, miksi ja miten Afganistanin kontekstin tuntemuksen puute ja/tai sen huomiotta jättäminen vaikuttivat epäonnistumiseen. Lopullinen tavoitteemme on kerätä oppeja ja antaa suosituksia siitä, miten konfliktialueelta kerättävää tietoa pitäisi hyödyntää ja millaista sen tulisi olla, jotta operaatioiden mukautuvuus toteutuisi paremmin.

Systeemin rakenteen, erityisesti sen sisällä vaikuttavien vuorovaikutussuhteiden, visualisointi on tärkeä osa analyysiä. Esittelemme kaksi systeemikarttaa, joiden perustana on pohjoisafganistanilainen kylä. Ensimmäinen kartta kuvaa, miten kansainvälisen yhteisön ja sen tukeman Afganistanin keskushallinnon toimet vaikuttivat kylän systeemin rakenteeseen. Toinen kartta näyttää vertailukohdaksi, miten ja millaisin tuloksin Taleban operoi samassa kontekstissa.

Systeemikartat koostuvat

- 1) kartan keskellä olevasta tavoitetilasta, jota kohden kyläyhteisö pyrkii

- 2) tavoitteen kannalta tärkeiksi tunnistetuista teemoista, kuten vakaus, toimeentulo ja uskonto
- 3) teemoja konkreetisovista tekijöistä, esimerkiksi luonnonvarojen jakautuminen, huumekauppa ja riippuvuus kansainvälisestä avusta toimeentuloteeman sisällä
- 4) tekijöiden välisistä vuorovaikutussuhteista.

Tavoitteenamme ei ollut piirtää koko kylätason systeemin kattavaa yksityiskohtaista karttaa. Pikemminkin halusimme monipuoliseen aineistoon nojautuen osoittaa *kohdat*, joihin vaikuttamalla systeemiä muutoksia olisi ehkä voitu saada aikaan, ja *vaikutukset*, joita kylätason ulkopuolella toimivien tahojen (sotalordit¹², keskushallinto, Taleban, kansainväliset toimijat) tekemisellä oli.

Kansainvälisten joukkojen ja keskushallinnon kevyt jalanjälki

Afganistan on kyläyhteisöjen varaan rakentunut maa, joka on vahvasti jakautunut etnisten taustojen ja heimohierarkioiden mukaan. Siinä missä jaettu tausta lisää yhtenäisyyttä kylien tasolla, se tekee valtion keskusjohtoisesta hallitsemisesta vaikeaa. Eri etnisistä tai heimotaustoista tulevien ryhmien vihollisuudet ovat syviä ja ulottuvat pitkälle.¹³

Afganistan on ollut niin ulkovaltojen kuin maan sisäistenkin ryhmittymien sotatantereena vuosisatojen ajan. Sodat ovat opettaneet afgaanit tunnistamaan, kuka on milloinkin voitolla ja kenen (tai keiden) puolella kannattaa oman selviytymisen kannalta olla. Yksittäisen perheen näkökulmasta pärjäämisen perusta on henkilökohtaisten suhteiden vaaliminen. Kylän ja osittain lähialueen valtahierarkia määrittää, kenen suojelusta on milloinkin tavoiteltava.¹⁴

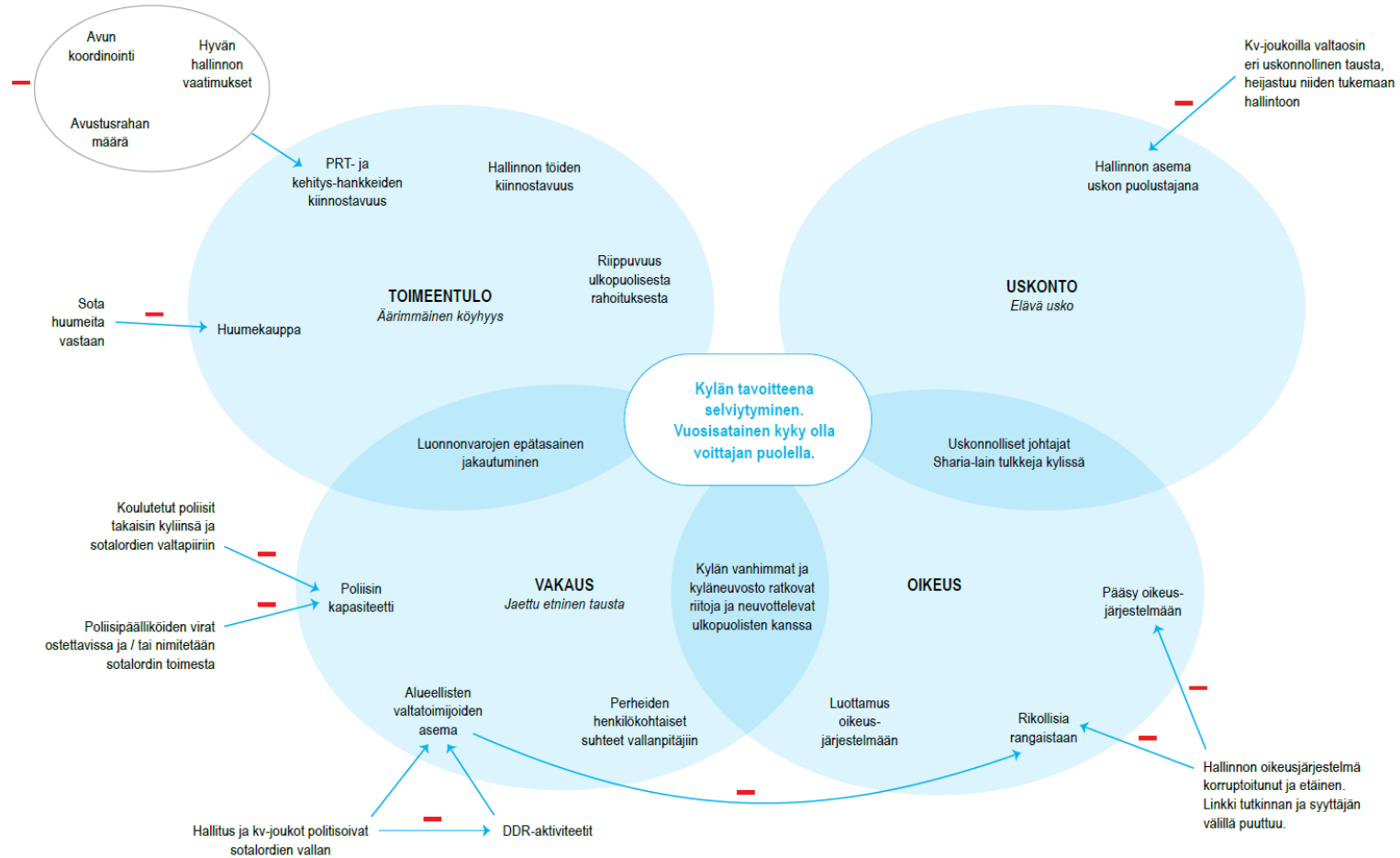
Ensimmäinen systeemikartta (kuva 1) kuvaa ajanjaksoa, jolloin näytti siltä, että tukevan jalansijan osassa pohjoista saanut Taleban oli amerikkalaisten johdolla pyyhkäisty Afganistanin kartalta (n. v. 2001–2006). Paikallisena kumppanina oli Pohjoisen liitto, joka yhdisti alueella aiemmin keskenään taistelleet sotalordit samaan rintamaan Talebania vastaan.

Systeemikartta havainnollistaa, kuinka kansainväliset operaatiot ja niiden tukema keskushallinto näyttävät jääneen pitkälti kylätason ulkopuolelle. Suurin panoksin pystytetty ja rakennettu keskushallinto tai myöhemmin maakuntahallinto ei juuri näy kylätason systeemikartassa. Valtion käsite on useimmille maaseudulla asuville afgaaneille vieras, eikä lännen tuella pystytetty keskushallinto onnistunut rakentamaan luottamusta tai tarjoamaan kansalle kattavia julkisia palveluita¹⁵.

Yksi luottamusta hallintoon heikentäneistä asioista oli se, että kansalaisten näkökulmasta oikeuden toteutuminen otti askeleita taaksepäin: vaikka kylätasolla oli omat riitojenratkaisumekanisminsa (ks. kartasta kylien vanhemmat ja shura), talebanien myötä hävisi myös osa oikeusjärjestelmää, joka oli saanut kiitosta jopa liikkeelle lähtökohtaisesti vihamielisessä pohjoisessa. Sharia-laki ja talebanien tapa tulkita sitä on länsimaiden näkökulmasta julma ja omituinen, mutta kyläläisten näkökulmasta oleellista oli se, että oikeudenkäynnit olivat nopeita ja tehokkaita ja rikolliset saivat useimmiten rangaistuksen.¹⁶

KUVA 1: KANSAINVÄLISTEN JOUKKOJEN JA AFGANISTANIN KESKUSHALLINNON VAIKUTUS KYLIIN

— tarkoittaa kielteistä vaikutusta



Kartan oikeusteeman tarkastelu paljastaa, että keskushallinto ja operaatiot eivät pystyneet samaan. Oikeuden saaminen oli hidasta, epävarmaa ja kallista. Poliisien kyky tutkia rikoksia jäi alhaiseksi, eikä poliisin ja syyttäjän sekä edelleen tuomarilaitoksen välinen yhteistyö koskaan muodostunut toimivaksi. Lisäksi korruptio levisi myös oikeuslaitoksen toimintaan.¹⁷

Oikeusjärjestelmän toimivuutta, samoin kuin monia muitakin keskushallinnon ja kansainvälisten operaatioiden aloitteita, vesitti lisäksi liittolaisten valinta. Talebanin häätämiseen aseellista voimaansa lainanneet Pohjoisen liiton sotaterroristit saivat virallisen roolin maan hallinnon rakentamisessa. Heidän joukostaan nimitettiin ministereitä ja kuvernöörejä, ja heidän johtamansa puolisotilaalliset liikkeet virallistettiin puolueiksi, vaikka joitakin epäiltiin rikoksista ihmisyyttä vastaan.¹⁸

Valta-asemien vankistaminen lopetti sotaterroristien väliset reviirikiistat ja rauhoitti osaltaan kyläelämää. Samalla kehitys ajoi kylät ja alueet yhä syvemmälle sotaterroristien vaikutuspiiriin alle. Valta-asemiin päästyään heillä ei ollut intressiä luovuttaa aseita (ks. DDR-toiminta kartassa), auttaa keskushallintoa rakentamaan kilpailevaa väkivaltamonopolia – Afganistanin kansallista poliisia ja armeijaa –, suitsia omaa lompakkoaan lihottavaa korruptiota tai kaventaa toimintavapauksiaan tukemalla oikeusjärjestelmän toimivuutta. Vallan hajauttamisen sijaan valta keskittyi, mikä oli omiaan lukitsemaan systeemin entistä tiukemmin paikalleen.¹⁹

Myönteisiäkin muutoksia saatiin aikaan, ainakin hetkellisesti. Kansainvälisillä rahavirroilla rakennettiin perusinfrastruktuuria, koulutusta ja terveydenhuoltoa²⁰. Työpajoissamme jotkut osallistujat arvioivat, että 20 vuoden ajan ainakin osalla kansasta oli parempi elämä. Kartan toimeentuloteema havainnollistaa, kuinka uuden hallinnon tarjoamat työpaikat ja kansainvälisen avun mahdollistamat hankkeet toivat perheille ja kylille uusia mahdollisuuksia elintasonsa nostoon. Uudet tulonlähteet olivat tarpeen, sillä kansainvälisten toimijoiden huumekaupan vastaiset toimet vähensivät salakuljetuksesta saatavia tulovirtoja myös pohjoisessa. Samalla valtavat rahamäärät tuottivat kuitenkin suuria ongelmia: kylien riippuvuus ulkopuolisesta tuesta kasvoi, korruptio levisi kaikkialle eikä tilanne juuri kannustanut hyvän hallinnon kehittämiseen, kun rahaa oli tarjolla ilmankin.²¹

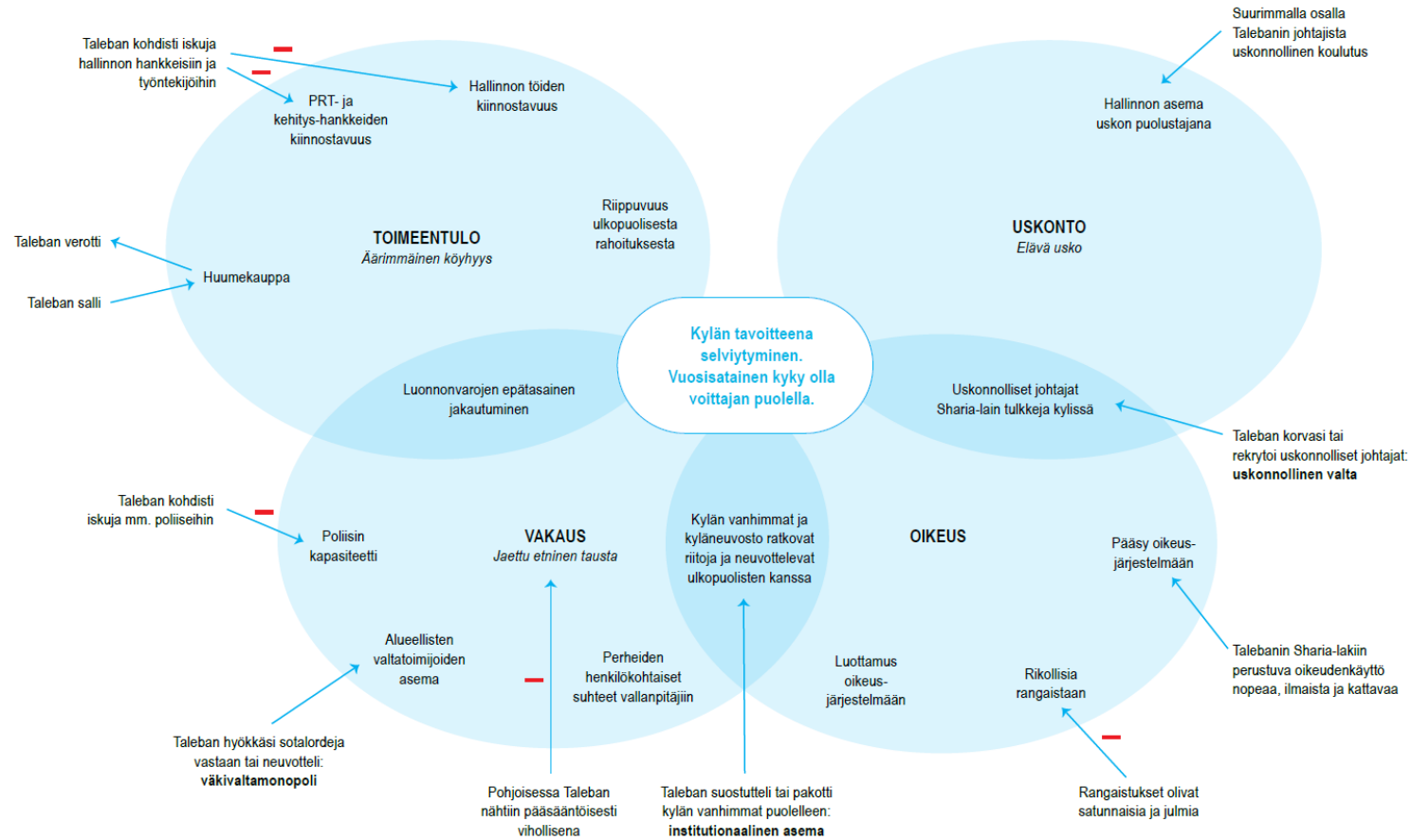
Taleban sai vankan jalansijan kylissä

Toinen systeemikartta (kuva 2) kuvaa samaa kontekstia noin vuosina 2006–2012. Tälle ajanjaksolle ajoittui Talebanin uusi tuleminen, jonka aikana liike ajoi omia tavoitteitaan voimalla, pyrki valtaamaan yhä uusia alueita ja taisteli ankarasti keskushallintoa ja kansainvälisiä joukkoja vastaan. Onnistumista selittää osin sumeilematon ja epäsymmetrinen väkivallan käyttö²².

Suhteissaan kyliin Taleban painotti yhtenäisyyttä ja korosti yhteistä uskonnollista taustaa käyttäen vipuvartenaan ”miehittäjiä” (eli kansainvälisiä joukkoja) kohtaan tunnettua epäluuloa. Taleban pyrki hallitsemaan yli etnisten taustojen ja heimorakenteiden sekä kasvattamaan omaa vaikutusvaltaansa vähentämällä niiden vaikutusta.²³

KUVA 2: TALEBANIN VAIKUTUS KYLIIN

— tarkoittaa kielteistä vaikutusta



Pohjoisessa Talebanin ja siviiliväestön suhteet olivat jännitteisiä, sillä etninen tausta oli useimmiten eri ja myös uskonnon tulkinnassa oli eroavaisuuksia. Tästä huolimatta liike pystyi luomaan luottamusta tuomalla jälleen mukanaan oikeusjärjestelmän, jonka kautta tavallisetkin afgaanit kokivat saavansa oikeutta itselleen (ks. oikeusteema).

Nopean oikeuden jakamisen lisäksi Taleban pyrki vaikuttamaan suoraan kylän sosiaaliseen hierarkiaan, kylän vanhimpiin, kyläneuvostoon ja uskonnollisiin johtajiin, ja saamaan sen hallintaansa. Kylän vanhimpien onnistui toisinaan myös neuvotella Talebanin kanssa kyläläisille tärkeistä asioista.²⁴

Oman asemansa rakentamisen ohella Taleban pyrki rapauttamaan kyläläisten luottamusta hallintoon heikentämällä keskushallinnon ja kansainvälisten operaatioiden kykyä hyödyttää kyliä. Taleban iski armottomasti kyliin tuotuihin palveluihin ja hankkeisiin sekä hallinnolle työskenteleviin kyläläisiin, kuten opettajiin ja poliiseihin. Iskut herättivät pelkoa, ja erityisesti iskut kouluja vastaan suututtivat afgaaneja siinä määrin, että Taleban luopui niistä myöhemmässä vaiheessa.²⁵

Talebanilla oli valmiiksi monta etua puolellaan: se oli afganistanilainen, islamin oppineiden johtama liike, joka operoi omalla maaperällä. Keskushallinnon ja kansainvälisten joukkojen toimet kuitenkin antoivat sille lisää valtteja pelattaviksi. Kansainvälisten joukkojen suorittamat etsinnät, ilmaiskut ja uskonnolliset loukkaukset auttoivat kääntämään kyläläisiä keskushallintoa vastaan.

Toinen tekijä oli yllä kuvattu sotalordien vallan vankistaminen. Sotalordeja pidettiin talebanien vihollisina (mitä he operaatioiden alkuvaiheessa olivatkin), mutta historian saatossa sotalordit ovat vaihtaneet puolta useaan otteeseen²⁶. Kun kansainvälisten joukkojen lähtö lopulta varmistui, epäiltiin, että osa sotalordeista – samoin kuin tavallisista kyläläisistä – alkoi varmistella selustaansa tekemällä varjoissa sopimuksia talebanien kanssa säilyttääkseen oman asemansa²⁷.

Oleellinen huomio on, että systeemin rakenteessa yksi toimija voidaan aina korvata toisella: vaikka sotalordi haastetaan ja syrjäytetään, hänen *asemansa* systeemin kontrolloijana säilyy ja on valmiina ottamaan jonkun muun tilalle.²⁸

Vaikka olemme katsauksessa keskittyneet Talebanin vaikutuksiin kylätasolla, on tärkeää tunnistaa, että liike ja sen eri fraktiot ovat itsessään monimutkainen systeemi, jota ylläpitää, vahvistaa tai heikentää moni kylätason ulkopuolelle ulottuva lonkero. Vaikka Taleban näytti alkuvuosina voitettulta, liikettä ylläpitävä systeemi jäi koskemattomaksi. Esimerkiksi Pakistanin puolella oli madrassoja, jotka toimivat niin Talebanin johtajien kuin rivijäsentenkin koulutus- ja rekrytointialustoina ja joihin kulki häiriöttä rahavirtoja ulkomailta.²⁹ Tämä kuvaa sitä, miten eri tasoille kurottuvat systeemit kytkeytyvät toisiinsa ja ylläpitävät toisiaan.

Mitä systeemisestä analyysistä on opittavissa?

Edellä esiteltyjen systeemikarttojen avulla toimme esiin, kuinka kansainväliset operaatiot valtavilla resursseillaan eivät 20 vuoden aikana juuri pystyneet vaikuttamaan myönteisesti kylätason rakenteisiin eivätkä mielenmalleihin, kun taas Taleban jatkaa nyt siitä, mihin se 2000-luvun alussa jäi. Vaikka kartat ovat pintaraapaisu mukautuvien operaatioiden edellyttämään kontekstin tuntemukseen, ne nähdäksemme osoittavat systeemisen lähestymistavan lisäarvon.

Johdamme analyysistä kolme havaintoa, jotka liittyvät konfliktialueen kontekstin ja operaation yhteispeliin ja sen katkoksiin. Samalla kuvaamme, miten vaikuttavuus on rakennettavissa mukautuvissa operaatioissa.

Tietoa kerätään valtavasti, mutta vaikuttavuuden varmistamisen kannalta sitä kerätään väärin asioista. Afganistan-operaatioiden aikana kaikilla kriisinhallinnan lohkoilla kerättiin ja tuotettiin valtava määrä tietoa³⁰. Alueiden ja operaatioiden tilannekuvaan, toimenpiteiden ja tuotosten määriin tai tapahtumiin ja kehityskuluihin keskittyvien datamassojen asemesta tarvitaan tarkasti kuratoitu kokoelma indikaattoreita, jotka välittävät tietoa systeemien rakenteissa ja mielenmalleissa tapahtuvista liikahduksista. Tietoa on jaettava operaation eri osapuolten ja paikallisten kumppaneiden välillä, jotta yhteinen systeeminen ymmärrys kehittyy ja päivittyy.

Tiedon pitää vaikuttaa toiminnan mukauttamiseen. Huomattavaa on, että Afganistanista on piirretty operaatioiden tueksi systeemikarttoja³¹, joten kontekstin kompleksisuutta on kyllä kuvattu ja tutkittu. Niinpä on kysyttävä, vaikuttiko systeemin kuvaus tavoitteiden asettamiseen tai operaatioiden mukautumiseen 20 vuoden aikana. Tätä on vaikea uskoa, sillä arvioinneissa toistuvat huomiot toteutettujen operaatioiden ja rahoitettujen hankkeiden soveltumattomuudesta maan realiteetteihin. Muutokset tavoitteissa tai toteutuksessa vaikuttivat perustuvan operaatiota toteuttavien maiden tai niiden yhteenliittymien poliittisiin realiteetteihin³². Lisäksi kaikissa työpajoissa ja kahdessa kolmesta haastattelusta kuulumme synkkiä arvioita siitä, että kentältä välitetty tieto ja sen perusteella tehdyt tulkinnat muuttuivat matkalla eivätkä juuri vaikuttaneet operaatioiden suuntaan³³.

Operaatiosta tulee osa systeemiä, johon pyritään vaikuttamaan. Kompleksisissa ympäristöissä systeemien sisällä ja välillä vaikuttavat keskinäisriippuvuudet tuottavat yllätyksiä. Tarkastikin suunnitellulla toimenpiteellä voi olla ennakoimattomia seurauksia – mahdollisesti aivan toisessa osassa systeemiä kuin oli tarkoitus. Etenkin pitkissä, kokonaisvaltaisissa operaatioissa on vaikea välttyä siltä, että operaatiosta tulee osa systeemiä³⁴. Tämä on konfliktisensitiivisyyden ydin, joka tulisi huomioida osana kontekstianalyyysien päivityksiä. Silloin tavoitteena on saada selville, minkälaisia valta-asetelmia on ehkä oltu luomassa tai syrjäyttämässä, ja pyrkiä reagoimaan niihin. Samalla pyritään suunnittelemaan interventiot siten, että ne eivät vahvista olemassa olevia eivätkä luo uusia jännitteitä.³⁵

Systeminen analyysi – vaikuttavien operaatioiden selkäranka

Analyysimme perusteella esitämme neljä Suomen kansalliseen kriisinhallintaosallistumiseen kohdentuvaa suositusta siitä, kuinka systeemisiä vaikuttavuuden arvioinnin menetelmiä voidaan ottaa käyttöön ohjaamaan operaatioiden mukautuvuutta. Viides suosituksemme liittyy Suomen vaikuttamiseen kansainvälisissä kriisinhallintaa toteuttavissa järjestöissä.

- 1) *Systeemiset vaikuttavuuden arvioinnin menetelmät tulee ottaa käyttöön jo ennen operaatiota tehtävässä suunnittelutyössä.* On nimettävä kansallinen taho, joka vastaa vaikuttavuuden arvioinnin prosessin johtamisesta. Vaikuttavuuslähtöisellä suunnittelulla kasvatetaan sen todennäköisyyttä, että operaatio on vaikuttava. Samalla luodaan pohja luotettavalle, jälkikäteen tapahtuvalle vaikuttavuuden arvioinnille.³⁶
- 2) *Operaatioon liittyvän päätöksenteon ja suunnittelun tulee osittain pohjata konfliktialueen systeemiseen analyysiin.* Analyysiä tekemään tarvitaan kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan eri substanssien osaajia sekä paikallisia kumppaneita. Kansallisesti tietoa voidaan hyödyntää suuntaamalla panokset operaatioihin, joissa Suomen osaaminen ja poliittiset painopisteet osuvat systeemanalyysin paljastamiin vipukohtiin. Kontekstista saatava tieto voi joskus puhua myös sen puolesta, että operaatioon ei kannata lähteä mukaan.
- 3) *Suomen tulee hyödyntää konfliktialueen systeemistä analyysiä operaation tavoitteiden muotoilussa ja priorisoinnissa.* Suomi voi määrittää roolinsa laajemman, kansainvälisellä tasolla päätettävän mandaatin sisällä hyvinkin tarkasti ja keskittyä rajattuun osakokonaisuuteen. Näin vaikutetaan tiettyihin systeemin vipukohtiin ja täydennetään kumppanimaiden panosta.
- 4) *Systeemistä analyysiä on päivitettävä läpi operaation, ja sen tulee vaikuttaa operaation toteutukseen.* Jotta tieto vaikuttaisi toiminnan suuntaamiseen, operaation osapuolten ja paikallisten kumppanien kanssa sovitaan prosessista, jolla jaetaan seurantatietoa säännöllisesti ja muodostetaan siitä yhteisiä tulkintoja.
- 5) *Suomen tulee myötävaikuttaa systeemisten vaikuttavuuden arvioinnin menetelmien käyttöönottoon kriisinhallintaoperaatioita toteuttavissa kansainvälisissä järjestöissä.* Esimerkiksi YK:lla on käytössä systeemiseen lähestymistapaan nojaava rauhanrakennusoperaatioiden suunnittelu- ja arviointijärjestelmä CPAS³⁷, ja operaatioiden jälkikäteiseen arviointiin on kehitetty kompleksisuusteoriaa operationalisoiva EPON-menetelmä³⁸. Suomen tulee tukea tämänkaltaisten yhteisten välineiden systemaattista käyttöönottoa ja kehittämistä.

Viitteet

- ¹ Lue lisää keskeisistä käsitteistä: OECD/DAC (2019). Better criteria for Better Evaluation. Revised Evaluation Criteria Definitions and Principles for Use..
- ² Ulkoministeriön verkkosivut <https://um.fi/kriisinhallinta> [käyty 14.12.2022]
- ³ Tuoreita tilannearvioita ja uutisia: esimerkiksi UNAMA (2022). Human Rights in Afghanistan. 15 August 2021 – 15 June 2022. UNHCR:n 25.11.2022 julkaisema asiantuntijalausunto ”[Afghanistan: Latest Taliban treatment of women and girls may be crime against humanity](#)” . Helsingin Sanomien 14.11.2022 julkaisema [uutinen sharia-lain täysimääräisestä käyttöönotosta](#).
- ⁴ Mustasilta, K., Karjalainen, T., Steward, T.R. ja Salo, M. (2022). Suomi Afganistanissa 2001–2021: Vakauttamisesta ulko- ja turvallisuuspoliittisten suhteiden vaalimiseen. FIIA raportti 72.; Pain, Adam (2021). Punching Above its Weight or Running with the Crowd? Lessons from Sweden’s Development Cooperation with Afghanistan 2002–2020. EBA.
- ⁵ Ruohomäki, J. ja Hakanen, J. (2022). Käsitteistä käytäntöön – Kohti vaikuttavampaa kriisinhallintaa. Policy brief 2022:31. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta.
- ⁶ Lue lisää kompleksisissa ympäristöissä toimimisesta ja niiden asettamista vaatimuksista esim. Tykkyläinen, S., Karjalainen, A., Brusset, E. ja Hario, P. (2023). Systems approach to peace operations. CMC Finland Working Papers Vol 11:1/2013
- ⁷ Systeemisen lähestymistavan perusteita ja soveltamista kuvaavat mm. Meadows, Donella (2008). Thinking in systems: a primer. Chelsea Green Publishing ja Stroh, David Peter (2015). Systems thinking for social change. A Practical guide to solving complex problems, avoiding unintended consequences, and achieving lasting results. Kiinnostava on myös USIP:n julkaisema opas systeemisen lähestymistavan soveltamisesta rauhanrakennukseen: Leroux-Martin, P. ja O’Connor, V. (2017). Systems thinking for peacebuilding and rule of law. Supporting complex reforms in conflict-affected environments. United States Institute of Peace.
- ⁸ Keskeisiä lähteitä mm. Bowden, M., Hakimi, H. ja Ramalingam, B. (2022). Confronting New Realities: Actions and Priorities for the International Community in Afghanistan. Afghanistan Strategic Learning Initiative; European Commission (2020). External Evaluation of EU’s Support to Conflict Prevention and Peacebuilding (2013-2018). Final Report - Volume 1 Main Report; Malkasian, Carter (2021). The American War in Afghanistan. A History; Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction SIGAR (2021). What we need to learn: lessons from twenty years of Afghanistan reconstruction; Zürcher, Christoph (2020) Meta-Review of Evaluations of Development Assistance to Afghanistan, 2008-2018.
- ⁹ Afganistan-tutkimuksessa yksi poikkeuksista on siviilien ja talebanien suhteisiin keskittyvä Jackson, Ashley (2021). Negotiating survival. Civilian-Insurgency Relations in Afghanistan. Hurst.
- ¹⁰ Jackson (2021)
- ¹¹ Bowden, Hakimi ja Ramalingam (2022); Mustasilta ym. (2022); SIGAR (2021); Zürcher, C. (2020)
- ¹² Englanniksi warlords, ks. esim. Malkasian, C. (2021).
- ¹³ Malkasian (2021); 1. työpaja
- ¹⁴ Jackson (2021); 1. työpaja
- ¹⁵ Malkasian (2021)
- ¹⁶ 1. työpaja; 2. työpaja; 3. työpaja; 2. haastattelu; Malkasian (2021)
- ¹⁷ 2. työpaja; Euroopan tilintarkastustuomioistuin (2015). EU:n poliisioperaatiolla Afganistanissa on saavutettu vaihtelevia tuloksia. Erityiskertomus nro 7; IECEU (2017). D4.2 The Afghanistan review; Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands (2019). In search of support: the integrated

police training in Kunduz, Afghanistan; Post-mission evaluation. UK's House of Lords, European Union Committee (2011). The EU's Afghan Police Mission.

¹⁸ 1. työpaja; 2. haastattelu; 3. haastattelu; Malkasian (2021); Mustasilta ym. (2022); Whitlock, Craig (2021). The Afghanistan Papers. A Secret History of the War. Simon & Schuster.

¹⁹ Stroh (2015) kuvaa kompleksisissa systeemeissä vaikuttavia attraktoreita (attractors), jotka jäykistävät systeemejä tehden niistä yhä vaikeampia muuttaa. Adam Day (2022, States of Disorder. Ecosystems of Governance. Complexity Theory applied to UN Statebuilding in the DRC and South Sudan. Oxford University Press) hyödyntää käsitettä analyysissään Kongon ja Etelä-Sudanin konflikteista ja mainitsee tyypillisiksi attraktoreiksi etniset taustat, viholliskuvat ja epävirallisissa valta-asemissa olevien toimijoiden suhdeverkostot. Afganistanissa sotalordien asema vastaa Dayn kuvausta siitä, miten operaatioissa saatetaan päätyä vastoin tavoitteita vahvistamaan epävirallisten toimijoiden valta-asemaa.

²⁰ Pain (2021); Zürcher (2020)

²¹ 1. työpaja; 2. työpaja; 3. työpaja; SIGAR (2021); Whitlock (2021)

²² 3. työpaja; Jackson (2021)

²³ 1. työpaja; Malkasian (2021)

²⁴ Jackson (2021)

²⁵ 3. työpaja; Jackson (2021); Sexton, Renard (2016). Aid as a Tool against Insurgency: Evidence from Contested and Controlled Territory in Afghanistan. American Political Science Review. vol. 110 no 4; Sexton, R. ja Zürcher, C. (2020). Aid, Attitudes and Insurgency: Evidence from German Development Projects in Northern Afghanistan. American Journal of Political Science.

²⁶ 3. työpaja; Malkasian (2021)

²⁷ 3. työpaja

²⁸ Lue lisää Day (2022) ja Meadows (2018) systeemin kyvystä ylläpitää olemassa olevaa tasapainotilaansa mm. korvaamalla valta-asemissa olevat toimijat toisilla. 3. työpajassa sotalordien asema tunnistettiin sellaiseksi, että Taleban saattoi syrjäyttää vallanpitäjän ja alkaa käyttää hänen valtaansa.

²⁹ Malkasian (2021); Mustasilta ym. (2022)

³⁰ 1. työpaja; 2. työpaja; 3. työpaja; Mustasilta (2022)

³¹ PA Consulting Group (2009) Dynamic Planning for COIN in Afghanistan. PDF-esitys saatavilla http://www.willreno.org/Afghanistan_Dynamic_Planning.pdf [käyty 15.12.2022]

³² 2. työpaja; 2. haastattelu; 3. haastattelu; Mustasilta ym. (2022)

³³ Samankaltaisia huomioita on esitetty myös Mustasilta ym. (2022)

³⁴ Day (2022)

³⁵ Anderson, M. B. (1999). Do No Harm. How Aid Can Support Peace – Or War. Lynne Rienner Publishers; Wallace, Marshall (2014). From Principles to Practice: A User's Guide to Do No Harm. CDA Collaborative Learning Projects. Saatavilla www.principletopractice.com [käyty 12.12.2022]

³⁶ Katso myös Ruohomäki ja Hakanen (2022)

³⁷ Katso lisää CPAS-järjestelmän arvioinnista: Forti, Daniel (2022). UN Peacekeeping and CPAS: An Experiment in Performance Assessment and Mission Planning. International Peace Institute. Forti 2022. CPAS-sivut: <https://peacekeeping.un.org/en/cpas> [käyty 14.12.2022]

³⁸ The Effectiveness of Peace Operations Network (EPON) (2019). Methodological Framework for EPON Case Studies. Verkoston sivut: <https://effectivepeaceops.net/> [käyty 15.12.2022]

Lisätietoja:

Vaikuttavuusasiantuntija Saira Tykkyläinen, Vaikuttava Yritys Oy

Lisätietoja: <https://vaikuttavayritys.fi>

Tutkija Antti Karjalainen, Vaikuttava Yritys Oy

Lisätietoja: <https://vaikuttavayritys.fi>

Afganistanin kriisinhallintaosallistumisen vaikuttavuus -hanke toteutetaan osana valtioneuvoston vuoden 2022 selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa.

Hankkeen ohjausryhmän puheenjohtaja:

Lähetystöneuvos Markus Teir

Ulkoministeriö, markus.teir@formin.fi



Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta
Statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet