



EUROOPAN KOMISSIO

Bryssel 19.9.2012
SWD(2012) 266 final

KOMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA

TIIVISTELMÄ VAIKUTUSTEN ARVIOINNISTA

Oheisasiakirja

ehdotukseen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi

Euroopan humanitaarisen avun vapaaehtoisjoukkojen perustamisesta

{COM(2012) 514 final}
{SWD(2012) 265 final}

TAUSTA JA INSTITUTIONAALISET YHTEYDET

Lissabonin sopimuksessa määrätään Euroopan humanitaarisen avun vapaaehtoisjoukkojen perustamisesta (214 artiklan 5 kohta), jotta nuoret eurooppalaiset saisivat mahdollisuuden osallistua unionin humanitaarisen avun operaatioihin. Marraskuussa 2010 komissio antoi vapaaehtoisjoukkoja koskevan tiedonannon. Neuvoston päätelmät ja Euroopan parlamentin kirjallinen kannanotto esitettiin vuonna 2011. Komissio on ehdottanut, että vapaaehtoisjoukoille osoitettaisiin 210 miljoonan euron määrärahat tulevassa monivuotisessa rahoituskehyksessä kaudeksi 2014–2020.

INTRESSITAHOJEN KUULEMINEN

Sidosryhmät, mukaan lukien tärkeimmät humanitaarisen avun ja vapaaehtoistoiminnan järjestöt sekä jäsenvaltiot, ovat osallistuneet vapaaehtoisjoukkojen perustamisprosessiin sen käynnistymisestä alkaen varhain vuonna 2010. Tietoja ja asiantuntemusta on kerätty myös teettämällä ulkopuolisia tutkimuksia ja arviointoja, järjestämällä asiaa käsitteleviä konferensseja ja pitämällä julkinen verkkokuuleminen.

Sidosryhmät ovat toistuvasti korostaneet, että vapaaehtoisjoukkojen toiminnan on perustuttava kysyntään ja tarpeeseen, jotta voidaan varmistaa sen todella vaikuttavan edunsaajayhteisöihin. Vapaaehtoisjoukkojen pitäisi käyttää vapaaehtoistyövoimaa Euroopan perusarvoja kuvastavalla tavalla humanitaarisen avun tarjoamiseen. Samalla vapaaehtoisten käytöstä olisi tehtävä alan suuntauksen mukaisesti yhä ammattimaisempaa. Eräät sidosryhmät ehdottivat myös, että kokeneet vapaaehtoistyöntekijät olisi pidettävä erillään vähemmän pätevöityneistä nuorista vapaaehtoisista, joita ei pitäisi lähettää turvallisuusuhkia sisältäviin humanitaarisen avun operaatioihin. Lisäksi korostettiin, että paikallisella vastaanottavalla järjestöllä on tärkeää olla valmiudet varmistaa vapaaehtoistoiminnan kestävä vaikutus vastaanottaviin yhteisöihin.

Arviointien ja kuulemisten tulosten perusteella sekä tulevien vapaaehtoisjoukkojen mahdollisten ominaisuuksien testaamiseksi komissio käynnisti kaksi pilottihanketta, joita toteutetaan vuosina 2011–2013. Pilottihankkeista saatuja ensimmäisiä kokemuksia on hyödynnetty tämän vaikutusten arvioinnin muotoilemisessa.

ONGELMAN MÄÄRITTELY JA TOISSIJAISUUSPERIAATE

Viimeaikaiset tiedot osoittavat, että vapaaehtoistyöntekijöiden määrä on jatkuvasti lisääntynyt EU:ssa viimeisten kymmenen vuoden aikana. Eurobarometrien (2010) mukaan eurooppalaiset katsovat, että vapaaehtoistoiminnalla on eniten vaikutusta solidaarisuuden ja humanitaarisen avun alalla, ja 88 prosenttia eurooppalaisista kannattaa humanitaarisen avun vapaaehtoisjoukkojen perustamista. Vaikka 86 prosenttia eurooppalaisista tietää, että EU rahoittaa humanitaarista apua, vain 30 prosenttia kokee olevansa hyvin perillä avun kohteista. Vapaaehtoistoiminnan kysyntä humanitaarisen avun alalla on kolmansissa maissa kasvanut. Tästä huolimatta pääosa EU:n ulkopuolelle lähetettävistä vapaaehtoistyöntekijöistä sijoitetaan edelleen pikemminkin pitkäaikaisempiin kehitysyhteistyöhankkeisiin kuin humanitaarisen avun toimiin.

Vaikka joitakin vapaaehtoistoiminnan järjestelmiä on jo olemassa, merkittävät puutteet estävät niitä edelleen hyödyntämästä kaikkia voimavaroja humanitaarisen avun tukemiseksi. Vapaaehtoistointaa koskevan järjestelmällisen ja jäsenneilyn EU:n lähestymistavan puuttuminen, vapaaehtoistoiminnan kehitystason merkittävät erot eri jäsenvaltioissa ja vähäinen näkyvyys ehkäisevät vapaaehtoistoiminnan kokonaisvaltaista kehittymistä EU:ssa. Nämä tekijät rajoittavat myös niiden ihmisten osallistumista, jotka haluaisivat edistää EU:n humanitaarisen avun operaatioita käytännön tasolla vapaaehtoistyöntekijöinä.

Seuraavat ongelmat on havaittu: i) EU:lla ei ole vapaaehtoistointaa koskevaa jäsenneiltyä lähestymistapaa, myös vapaaehtoistoiminnan taso vaihtelee merkittävästi jäsenvaltioittain; ii) EU:n humanitaarinen apu ja solidaarisuus avun tarpeessa olevia ihmisiä kohtaan ei ole kovin näkyvää; tämä merkitsee, että eurooppalaisten tiedot siitä ovat rajalliset, ja heidän on myös vaikeampaa osallistua humanitaarisen avun antamiseen käytännön tasolla; iii) yhdenmukaiset tarvekartoitus- ja valintajärjestelyt, joita käytettäisiin johdonmukaisesti eri jäsenvaltioissa, puuttuvat; tämän vuoksi vapaaehtoistyövoiman tarjonnan ja järjestöjen vapaaehtoistyövoiman kysynnän täsmäyttäminen on vaikeaa; iv) humanitaarisen avun alalla ei ole riittävästi tarpeeksi päteviä vapaaehtoisia; tämä merkitsee, että vähemmän kokeneet lähettävät järjestöt voivat toisinaan lähettää vapaaehtoisia, joilta puuttuvat vähimmäistaidot tai tiedot humanitaarisen avun periaatteista; v) humanitaarisen avun valmiusryhmät eivät ole riittäviä, koska humanitaaristen kriisien lukumäärä ja laajuus on lisääntynyt ja humanitaarisen avun tarpeet ovat kasvaneet; tämän vuoksi on keskeistä lisätä sellaisen pätevän vapaaehtoistyövoiman määrää, jota voidaan lähettää avuksi kriisitilanteeseen, jossa paikalliset ja kansainväliset hätävalmiudet eivät useinkaan riitä; vi) vastaanottavilla järjestöillä on heikot valmiudet varmistaa, että vapaaehtoistoiminnalla on kestävä vaikutus edunsaajiin.

Jos EU:n tasolla ei esitetä asiaa koskevaa säädösaloitetta, kyseisiin ongelmiin ei voida puuttua. Lisäksi unionitason toiminnan puuttuminen olisi ristiriidassa Lissabonin sopimuksen kanssa, jossa edellytetään vapaaehtoisjoukkojen perustamista.

TAVOITTEET

Vapaaehtoistoiminnan potentiaalin tehokkaampi hyödyntäminen EU:ssa voi myös olla hyödyllinen tapa antaa maailmalle erittäin myönteinen kuva unionista. Se voi lisätä kiinnostusta yleiseurooppalaisiin hankkeisiin humanitaarisen avun toimien (myös humanitaaristen pelastuspalvelutoimien) tukemiseksi, eikä välttämättä pelkästään siksi, että vapaaehtoistyöntekijöitä lähetetään enemmän kenttätehtäviin, vaan myös siksi, että he ovat paremmin valmistautuneita. Näin voidaan lisätä vastaanottavien yhteisöjen saamaa hyötyä ja tehostaa vaikutusta, jota vapaaehtoistoiminnalla on vapaaehtoisiin itseensä, sillä he kartuttavat humanitaarisen alan työmarkkinoilla merkityksellisiä erityistaitoja ja lisäksi elämäkokemusta, kuten henkilökohtaista vahvuutta ja muiden kulttuurien tuntemusta ja ymmärrystä.

Vapaaehtoisjoukkojen tavoitteena on toimia lähettävien järjestöjen, edunsaajayhteisöjen, vapaaehtoisten ja tätä kautta koko EU:n hyväksi. Nämä näkökohdat on otettu huomioon seuraavissa tavoitteissa.

Yleistavoite

- Ilmaista EU:n humanitaarisia arvoja ja solidaarisuutta avun tarpeessa olevia ihmisiä kohtaan. Tähän pyritään perustamalla tehokkaat ja näkyvät Euroopan humanitaarisen

avun vapaaehtoisjoukot, jotka lisäävät unionin valmiutta toimia humanitaarisissa kriiseissä.

Erityistavoitteet

- Kehittää unionin valmiutta tarjota humanitaarista apua
- Kehittää vapaaehtoisten taitoja ja osaamista ja parantaa heidän työskentelyolojaan
- Parantaa unionin humanitaarisen avun arvojen näkyvyyttä
- Lisätä kolmansien maiden vastaanottavien järjestöjen valmiuksia
- Lisätä vapaaehtoistoiminnan johdonmukaisuutta ja yhtenäisyyttä eri jäsenvaltioissa, jotta voidaan parantaa eurooppalaisten mahdollisuuksia osallistua humanitaarisen avun operaatioihin
- Kehittää vapaaehtoisten tarvekartoitus- ja valintakriteerejä.

Toimintatavoite:

- Luoda puitteet humanitaarisen avun operaatioihin osallistuvien Euroopan kansalaisten yhteistoiminnalle (Lissabonin sopimuksen 214 artiklan 5 kohta).

TOIMINTAVAIHTOEHDOT

Jos vapaaehtoisjoukkoja ei perusteta (**ei uutta EU:n säädöstä**), voidaan olettaa, että vapaaehtoistyöntekijöitä käytetään edelleen useimmiten pidemmän aikavälin kehitysyhteistyössä ja että yksittäiset kansalliset vapaaehtoistoiminnan järjestelmät ja kansalaisjärjestöt soveltavat jatkossakin omia tarvekartoitus- ja valintamenetelmiään.

Tämä tilanne johtaisi siihen, että humanitaarisen avun potentiaalisia vapaaehtoistyöntekijöitä ei hyödynnetä, sillä kansalaisjärjestöiltä ja jäsenvaltioiden hallituksilta puuttuu valmiuksia suunnitella ja tarjota asianmukaista koulutusta. Näistä syistä lähettävät järjestöt lähettäisivät jatkossakin kentälle vapaaehtoistyöntekijöitä, joilla ei aina ole tarvittavia taitoja eikä varmuutta tehtävänsä laadusta tai vapaaehtoistyön todellisesta vaikutuksesta paikallisyhteisöihin. Vaikutus vastaanottaviin järjestöihin ja paikallisyhteisöihin olisi myös rajallinen ja riippuisi lopulta vastaanottavan järjestön resursseista, jotka ovat usein vähäiset.

EU:n näkyvyys ei paranisi, jos EU:n tasolla ei toteuteta uusia sääntelytoimia. Näistä syistä ja koska Lissabonin sopimuksessa edellytetään vapaaehtoisjoukkojen perustamista (214 artiklan 5 kohta), toimintavaihtoehtoa, jossa EU ei toteuta uusia toimenpiteitä, ei tarkastella lähemmin.

Haasteena on määritellä vapaaehtoisjoukot tavalla, joka tarjoaa mahdollisimman paljon hyötyä (tuloksia) kustannustehokkaalla tavalla. Neljä eri toimintavaihtoehtoa on määritetty, ja ne muodostuvat eri toimenpiteiden (mahdollisesti tuettavat toimenpiteet) yhdistelmästä.

Toimintavaihtoehto 1 sisältäisi 1) vapaaehtoisten yksilöintiä ja valintaa koskevien normien laatimisen sen varmistamiseksi, että houkutellessa oikeantyyppisiä vapaaehtoistyöntekijöitä, heidät valitaan tasapuolisella tavalla ja heillä on tarvittavat taidot, ja 2) lähettävien järjestöjen sertifiointijärjestelmän kehittämisen, jonka tuloksena saataisiin varmennettua näyttöä siitä, että sertifioidut järjestöt noudattavat EU:n normeja.

Toimintavaihtoehtoon 1 sisältyvien osien lisäksi **toimintavaihtoehto 2** käsittäisi seuraavat: 3) tuki vapaaehtoisten kouluttamiseen, joka perustuu humanitaarisen avun järjestöjen kokemuksiin sekä pilottihankkeista ja komission järjestämästä pelastuspalvelualan koulutuksesta saatuihin oppeihin; 4) rekisterin perustaminen koulutetuista EU:n vapaaehtoisista, jotka ovat käytettävissä humanitaarisen avun tehtäviin; rekisterin avulla sopivien vapaaehtoishenkilöiden kartoittaminen olisi nopeaa ja mahdollisuudet osallistua vapaaehtoistehtäviin paransivat joka puolella EU:ta; ja 5) vapaaehtoisten johtamista koskevien normien ja sertifiointijärjestelmän kehittäminen vastaanottaville järjestöille sen varmistamiseksi, että vapaaehtoisten taitoja käytetään asianmukaisesti paikallisyhteisöjen eduksi.

Toimintavaihtoehdossa 3 lisättäisiin seuraavat toimenpiteet toimintavaihtoehtoon 2 sisältämiin osiin: 6) EU:n vapaaehtoisten lähettäminen kolmansiin maihin, mukaan lukien koulutukseen sisältyvät harjoittelujaksot vähemmän kokeneiden vapaaehtoisten osalta ja lähettäminen varsinaisiin humanitaarisen avun hankkeisiin (erityinen painopiste ennaltaehkäisyyn, valmistautumiseen ja olojen ennalleen palauttamiseen liittyvissä toimenpiteissä); 7) vastaanottavien järjestöjen valmiuksien kehittäminen, jotta voidaan tukea 5 kohdan mukaisesti kehitettyjen normien täytäntöönpanoa ja parantaa vastaanottokykyä, ja 8) EU:n humanitaarisen avun vapaaehtoisten verkoston perustaminen vuorovaikutteisen verkostosisivuston avulla, joka mahdollistaa vapaaehtoistoiminnan ilman lähettämistä kentälle. Toteutuksesta vastaisi jokin nykyisistä toimeenpanovirastoista, jolla on asianmukaista kokemusta vapaaehtoistoiminnan ohjelmista, ja komissio vastaisi sen valvonnasta.

Toimintavaihtoehto 4 kattaisi samat osat kuin toimintavaihtoehto 3 (kaikki 8 toimenpidettä), mutta sen lähtökohtana on, että Euroopan komissio hallinnoi suoraan jokaista osa-aluetta (myös valinta, koulutus ja lähettäminen). Tämä vapaaehtoisten lähettämiseen sovellettava toimintamalli voitaisiin organisoida useilla eri tavoilla, kuten i) lisäämällä komission yksiköiden henkilöresursseja, ii) käyttämällä toteuttamiseen jotain nykyistä toimeenpanovirastoa (esim. koulutuksen ja kulttuurin pääosaston alaista EACEA-toimeenpanovirastoa) tai iii) perustamalla EU:n vapaaehtoisjoukoista vastaava itsenäinen toimeenpanovirasto. Kun otetaan huomioon uuden toimeenpanoviraston perustamisesta syntyvät arvioidut ylimääräiset hallinnolliset kulut nykyisessä tilanteessa ja mahdollinen päällekkäisyys nykyisten virastojen toiminnan kanssa, tätä vaihtoehtoa ei tarkastella enää lähemmin.

VAIKUTUSTEN ARVIOINTI

Vaikutusten arvioinnissa tarkastellaan eri toimintavaihtoehtojen mahdollisia vaikutuksia (myös eri sidosryhmiin) ja vaihtoehtojen mahdollisuuksia saavuttaa erityistavoitteet sekä arvioidaan täytäntöönpanokustannuksia (tehokkuuden arviointi), kun lähtökohtana on sellaisen lainsäädäntökehyksen hyväksyminen, jonka perusteella täysimääräinen täytäntöönpano alkaa vuonna 2014. Täytäntöönpanokustannusten arviointi käsittää myös hallinnointikustannukset, joiden arvioidaan olevan noin 10 prosenttia kokonaismäärärahoista, jos komissio hallinnoi toimia, ja noin 8 prosenttia, jos hallinnointi ulkoistetaan jollekin nykyiselle toimeenpanovirastolle.

Toimintavaihtoehto 1

Vaihtoehtoon 1 avulla luotaisiin edellytykset vapaaehtoisten avoimempaan ja johdonmukaisempaan rekrytointiin ja kouluttamiseen kaikissa jäsenvaltioissa. Se voisi myös

kannustaa lähettäviä järjestöjä yhdenmukaistamaan toimintatapojaan. Vaikutukset ja synergiaedut riippuvat kuitenkin siitä, kuinka monet järjestöt ottaisivat normit ja sertifiointijärjestelmät käyttöön. Vapaaehtoisten osalta vaihtoehto 1 antaisi lähinnä mahdollisuuden merkitä ansioluetteloon, että sertifioitu järjestö on valinnut/ottanut heidät palvelukseensa. Se myös lisäisi tietoja siitä, mitä vapaaehtoistoiminnan voi odottaa merkitsevän eri järjestöissä.

Vaikutus EU:n näkyvyyden parantamiseen EU:n ulkopuolella olisi erittäin vähäinen, koska tämä vaihtoehto ei sisällä vapaaehtoisten lähettämistä kentälle. Samasta syystä vaihtoehdon avulla on mahdollista saavuttaa ainoastaan potentiaalisia epäsuoria vaikutuksia paikallisyhteisöihin ja vastaanottaviin järjestöihin.

Päätelmänä voidaan todeta, että toimintavaihtoehdolla 1 olisi vähäinen vaikutus tavoitteisiin ja se riippuisi siitä, kuinka monet järjestöt ottaisivat normit käyttöön ja olisivatko vapaaehtoistoiminnan järjestöt halukkaita osallistumaan sertifiointijärjestelmään.

Toimintavaihtoehdon 1 täytäntöönpanokustannukset olisivat noin 3,5 miljoonaa euroa kaudella 2014–2020.

Toimintavaihtoehto 2

Kuten vaihtoehto 1, myös vaihtoehto 2 varmistaisi edellytykset vapaaehtoisten rekrytointijärjestelmän parantamiseen. Lisäksi lähettävät järjestöt saisivat käyttöönsä vapaaehtoisia, jotka ovat suorittaneet laajan koulutusohjelman. Tämä tehostaisi puolestaan vapaaehtoisten lähettämistä, vähentäisi soveltumattomuuden riskiä ja helpottaisi vapaaehtoisten valvontaa ja ohjaamista kentällä. Koulutettujen vapaaehtoisten rekisterin perustaminen auttaisi myös rekrytoivia järjestöjä kartoittamaan sopivat ehdokkaat.

Tällä vaihtoehdolla lisätään suoraan vapaaehtoisten pätevyyttä koulutuksen kautta ja parannetaan heidän mahdollisuuksiaan tulla lähetetyiksi. Koulutus ja rekisteri tarjoaisivat myös nopeamman pääsyn vapaaehtoistoimintaan, kun vastaanottavia järjestöjä koskevat normit puolestaan auttaisivat kentälle lähetettäviä vapaaehtoisia maksimoimaan työpanoksensa ja lisäisi heidän työtyytyväisyyttään. Vaihtoehdolla 2 olisi myös vaikutusta paikallisyhteisöihin ja vastaanottaviin järjestöihin sekä EU:n näkyvyyteen kolmansissa maissa, mutta vain jos koulutettuja vapaaehtoisia lähetetään ja kun heidät lähetetään kenttätehtäviin.

Yleisellä tasolla vaihtoehto 2 lisäisi vapaaehtoisten pätevyyttä ja mahdollistaisi tehokkaamman lähettämisen ja vapaaehtoisten suuremman panoksen humanitaarisen avun alalla. Ei kuitenkaan ole takeita siitä, että vapaaehtoisten hankkimat taidot todella asetettaisiin paikallisyhteisöjen käyttöön, eikä siitä, että EU:n solidaarisuutta edistettäisiin kolmansissa maissa.

Toimintavaihtoehdon 2 täytäntöönpanokustannukset olisivat 53 miljoonaa euroa kaudella 2014–2020.

Toimintavaihtoehto 3

Vaihtoehdossa 3 lisättäisiin aikaisempiin vaihtoehtoihin tuki vapaaehtoisten lähettämiselle humanitaarisen avun operaatioihin, paikallisten vastaanottavien järjestöjen valmiuksien kehittäminen ja EU:n humanitaarisen avun vapaaehtoisten verkoston perustaminen.

Ehdotettu lähestymistapa, jossa jokin nykyisistä toimeenpanovirastoista ehdottaisi humanitaarisen avun järjestöille sopivia vapaaehtoisia kentälle lähetettäviksi, varmistaisi sen, että vapaaehtoisjoukkojen toiminta olisi yhteydessä alan keskeisiin sidosryhmiin. Komission tehtäväksi jäisi lähettämisen valvonta, ja siinä käytettäisiin useita keinoja. Lähettämiskelpoisia olisivat ainoastaan vapaaehtoiset, jotka ovat suorittaneet EU:n koulutusohjelman ja jotka on kirjattu vapaaehtoisjoukkojen rekisteriin. Näin varmistettaisiin, että lähetetyillä vapaaehtoisilla on valmiudet antaa arvokas työpanos. Komissio vastaisi valvonnasta seuraamalla toimeenpanoviraston toimintaa, ja näin varmistettaisiin huippuosaaminen ja EU:n hyvä näkyvyys lähettämisen aikana. Vastaanottavien järjestöjen, joihin vapaaehtoiset lähetetään, edellytettäisiin myös noudattavan toimenpiteeseen 5 sisältyviä EU:n normeja.

Eri toimenpiteiden ja kentälle lähettämiseen liittyvien edellytysten väliset yhteydet auttavat varmistamaan, että vapaaehtoisjoukkojen operaatioihin liittyy vahva EU:n identiteetti.

Tämä vaihtoehto auttaisi vapaaehtoisia hankkimaan käytännön työkokemusta alalta ja lisäisi edelleen heidän pätevyyttään lähettämisen kautta siten, että heistä tulisi kysytympiä uusiin kenttätehtäviin. Se parantaisi myös vapaaehtoisten työllistymismahdollisuuksia ja kasvattaisi humanitaarisen avun valmiusryhmiä. Lisäksi se todennäköisesti kannustaisi niitä EU:n kansalaisia, jotka haluavat ilmaista solidaarisuuttaan, osallistumaan vapaaehtoistoimintaan ja edistämään konkreettisesti humanitaarisen avun antamista (myös kansalaisia, joilla ei olisi siihen muutoin yhtä hyviä mahdollisuuksia). EU:n humanitaarisen avun vapaaehtoisten verkosto tarjoaisi verkostoitumismahdollisuuksia myös niille, jotka haluaisivat päästä töihin tälle alalle. Tämä vaihtoehto tarjoaisi myös kulttuuriin liittyviä etuja, sillä vapaaehtoiset saisivat mahdollisuuden tutustua eri kulttuureihin ja elintapoihin.

Vapaaehtoisjoukkojen välitön läsnäolo ja tuki paikallisyhteisöissä on keskeinen ja suora tapa osoittaa EU:n solidaarisuutta ja lisätä sen näkyvyyttä erityisesti, jos siihen yhdistetään asianmukainen koulutus, jolla varmistetaan, että vapaaehtoisten toimilla on tuntuva myönteinen vaikutus.

Vaihtoehto 3 edistäisi vapaaehtoistoiminnan alaa ja vapaaehtoistyöntekijöiden tukea Euroopassa. Tämän lisäksi se sisältäisi kaikki tarvittavat keinot sen varmistamiseksi, että vapaaehtoiset todella edistävät humanitaarisen avun toimia kolmansissa maissa ja edistävät samalla myös humanitaarisen avun yleistä vaikuttavuutta ja korkealaatuisuutta.

Toimintavaihtoehdon 3 täytäntöönpanokustannukset olisivat 210 miljoonaa euroa kaudella 2014–2020.

Toimintavaihtoehto 4

Tässä vaihtoehdossa kaikki osa-alueet kuuluisivat komission suoran hallinnointivastuun piiriin. Tämä merkitsisi, että komission olisi valvottava vapaaehtoisten kouluttamista ja rekisterin perustamista samalla tavoin kuin vaihtoehdossa 3. Lähettämisen osalta komissio tai toimeenpanovirasto valvoisi vapaaehtoisten lopullista valintaa ja sijoittamista, ja valintansa jälkeen vapaaehtoiset lähetettäisiin kentälle humanitaarisen avun hankkeisiin. Komission mahdollisuudet vaikuttaa EU:n näkyvyyteen ja vapaaehtoisjoukkojen ”markkinointiin” olisivat samat kuin vaihtoehdossa 3.

Vaihtoehto 4 merkitsisi muutosta vapaaehtoisjoukkojen vapaaehtoisille myönnettävän rahoitustuen hallinnoinnissa verrattuna avustustyöntekijöihin, joille EU:n humanitaarisen avun yhteistyökumppanit myöntävät nykyisin rahoitusta. Tämä muutos aiheuttaisi komissiolle

henkilöresursseista johtuvia ylimääräisiä hallintokustannuksia. Ei voida odottaa, että komission yksiköiden toimilla olisi sama potentiaalinen vipuvaikutus ja kattavuus, kun vapaaehtoisia sijoitetaan kenttätöihin. Humanitaarisen avun kumppanijärjestöt voivat myös kokea olevansa vähemmässä määrin kokonaisvastuussa, mikä voi vähentää lähettämisen tehokkuutta ja kannustimia humanitaarisen alan vapaaehtoistoiminnan laadun parantamiseen. Näiden vaikutusten tasapainottamiseksi olisi suositeltavaa ottaa käyttöön selkeä kansainvälinen hallinnointirakenne ja päivittävät yhteysjärjestelyt, joilla varmistettaisiin, että vapaaehtoisjoukot ovat kiinteä osa EU:n humanitaarisen avun antamista. Vaikuttaa todennäköiseltä, että vapaaehtoisjoukkojen toiminta laajenisi jonkin verran hitaammin kuin vaihtoehdon 4 mukaisesti.

Kun otetaan samalla huomioon rajallinen vastaanottokyky, tämän hallinnointitavan avulla olisi todennäköisesti vaikeaa tarjota kasvavaa määrää tilaisuuksia kentälle lähettämiseen. Lähetettyjen vapaaehtoisten alhaisempi määrä merkitsisi puolestaan sitä, että vastaanottavien yhteisöjen saama hyöty olisi rajoitetumpaa ja vaikutus alan kokonaiskapasiteettiin vähäisempi. Lisäksi suora keskitetty hallinnointi saattaisi heikentää EU:n kansalaisten mahdollisuuksia osallistua vapaaehtoistoimintaan.

Jos toimintavaihtoehdon 4 täytäntöönpanokustannukset pidettäisiin monivuotisen rahoituskehityksen mukaisten määrärahojen rajoissa kaudella 2014–2020 (210 miljoonaa euroa), vapaaehtoisia voitaisiin lähettää 60 prosenttia vähemmän.

VAIHTOEHTOJEN VERTAILU

Vertailtaessa näitä neljää toimintavaihtoehtoa olisi huomattava, että kunnianhimoisuus ja laajuus kasvavat vaihtoehdoittain. Toisin sanoen vaihtoehto 1 on kaikkein suppein, kun taas vaihtoehto 4 on laaja-alaisin ja sisältää suoran hallinnoinnin. Vaihtoehtoja vertaillaan arvioimalla, miten paljon enemmän laaja-alaisemmat vaihtoehdot edistävät erityistavoitteiden saavuttamista. Tätä arviointia voidaan sen jälkeen verrata laaja-alaisempien vaihtoehtojen aiheuttamiin suurempiin kuluihin. Eri vaihtoehtojen kattavuuserot aiheuttavat myös erisuuruisia riskejä varsinaisen täytäntöönpanon aikana.

Seuraavassa taulukossa esitetään yhteenveto vaihtoehtojen vertailusta. Vertailu on toteutettu soveltamalla pisteytystä, jossa vaihtoehdosta seuraavat myönteiset vaikutukset arvioidaan seuraavasti: + (vähäinen), ++ (keskisuuri) tai +++ (suuri). On syytä huomata, että jotkut pisteet on merkitty sulkeisiin, mikä merkitsee, että arviointiin liittyy enemmän epävarmuustekijöitä (ja myös todettuja riskejä). Taulukko sisältää myös yhteenlasketut täytäntöönpanokustannukset neljän toimintavaihtoehdon osalta, jotta kustannustehokkuutta voidaan arvioida suunta-antavalla tasolla.

	Perus- skenaario	Vaihtoehto 1	Vaihtoehto 2	Vaihtoehto 3	Vaihtoehto 4
Erityistavoitteet					
Kehittää unionin valmiutta tarjota humanitaarista apua	(+)	(+)	++	+++	++

Kehittää vapaaehtoisten taitoja ja osaamista ja parantaa heidän työskentelyolojaan	(+)	(+)	++	+++	++
Parantaa unionin humanitaarisen avun arvojen näkyvyyttä	(+)	(+)	+	+++	+++
Lisätä kolmansien maiden vastaanottavien järjestöjen valmiuksia	-	-	+	+++	+++
Lisätä vapaaehtoistoiminnan johdonmukaisuutta eri jäsenvaltioissa, jotta voidaan parantaa Euroopan kansalaisten mahdollisuuksia osallistua humanitaariseen apuun	-	(+)	(++)	++	(+)
Kehittää vapaaehtoisten tarvekartoitus- ja valintakriteerejä	+	++	++	+++	+++
Täytäntöönpanokulut 2014–2020		3 milj. €	52 milj. €	210 milj. €	212 milj. €
Lähetettyjen vapaaehtoisten määrä	-	-	-	9 604	7 045

Päätelmänä voidaan todeta, että vaihtoehdolla 1 olisi vähäinen vaikutus tavoitteisiin, ja vaikutus riippuisi siitä, kuinka monet vapaaehtoistoiminnan järjestöt ottaisivat normit käyttöön ja haluaisivatko järjestöt osallistua sertifiointijärjestelmään. Vaihtoehto 2 lisäisi vapaaehtoisten pätevyyttä ja mahdollistaisi tehokkaamman lähettämisen ja vapaaehtoisten suuremman panoksen humanitaarisen avun alalla. Ei kuitenkaan ole takeita siitä, että vapaaehtoisten hankkimat taidot todella asetettaisiin paikallisyhteisöjen käyttöön. Vaihtoehto 3 edistäisi vapaaehtoistoiminnan alaa ja vapaaehtoistyöntekijöiden tukea Euroopassa. Tämän lisäksi se sisältäisi kaikki tarvittavat keinot sen varmistamiseksi, että vapaaehtoiset todella edistävät humanitaarisen avun toimia kolmansissa maissa ja edistävät samalla humanitaarisen avun yleistä vaikuttavuutta ja korkealaatuisuutta. Vaihtoehto 4 merkitsisi korkeampia kustannuksia ja hallinnointiin liittyvistä rajoitteista johtuvia rajoitetumpia lähettämismahdollisuuksia. Siinä ei myöskään hyödynnettäisi yhteistyökumppanuuteen perustuvan täytäntöönpanomallin tarjoamia mahdollisuuksia.

Näistä syistä **parhaaksi arvioitu vaihtoehto on toimintavaihtoehto 3.**

SEURANTA JA ARVIOINTI

Seuranta

Pysyvällä seurantajärjestelmällä arvioidaan ohjelman edistymistä sen tavoitteiden saavuttamisessa. Seuranta perustuu joukkoon indikaattoreita, joita toteutuksesta vastaava taho kerää ja mittaa säännöllisesti. Seurantajärjestelmä mahdollistaa järjestelmän toimintatavoitteiden saavuttamisen seurannan, antaa viitteitä erityistavoitteiden saavuttamisesta ja opastusta siitä, miten ohjelman toteutusta voidaan mukauttaa saatujen kokemusten perusteella.

Arviointi

Ohjelman väliarviointi toteutetaan kolmen vuoden kuluttua siitä, kun toiminta on käytännössä aloitettu. Loppuarviointi on tarkoitus tehdä ohjelman päätteeksi. Tiettyjä osa-alueita koskevia ylimääräisiä arviointitutkimuksia voidaan käynnistää missä vaiheessa toteutusta tahansa, jos vaikuttaa tarpeelliselta muuttaa tai uudistaa jotakin järjestelmän osaa.