



**TURVAPAikka-,
MAAHANMUUTTO- JA
KOTOUTTAMISRAHASTO**

Euroopan unionin tuella

EUSA-rahastoista rahoitettujen toimien tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden väliarviointien tiivistelmät 2014-2017 / KPMG Oy

Turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahasto - AMIF

Rahaston kansallinen ohjelma jakautuu neljään erityistavoitteeseen, joista kukin jakautuu edelleen sisällöiltään rajatumpiin kansallisiin tavoitteisiin. Suomen osalta toteutetaan kolmea ensimmäistä erityistavoitetta. Yhteensä 41 hanketta on rahoitettu ja 5 valmistunut tämän arvioinnin aikana.

Arviointi kohdistui ensisijaisesti rahoitetun hankekokonaisuuden yhdenmukaisuuteen verrattuna Euroopan komission asettamiin tavoitteisiin. Koska arvioinnin yhteydessä vain osa hankkeista oli saatu päätökseen, väliarvioinnin tarkoituksena oli varmistaa AMIF-rahasto-ohjelman eteneminen oikeaan suuntaan pikemminkin kuin tulosten mittaaminen asetettuja tavoitteita vastaan. Indikaattoreita hyödynnettiin hankkeiden edistymisen arvioinnissa suhteessa asetettuihin tavoitteisiin.

Arviointia varten kerättiin tietoja useista eri lähteistä yhdistäen kvalitatiiviset ja kvantitatiiviset tiedonkeruumenetelmät. Jokaisen rahoitetun hankkeen dokumenttiaineistot (tukipäätös, tukipäätöksen liite, välimaksatushakemus) analysoitiin väliarvioinnin yhteydessä. Lisäksi analysoitiin sisäministeriön toimittamaa taustatietoa hankkeista, kuten hankelistaa, kerättyjä indikaattoritietoja ja muita virallisia viranomaisraportteja. Arvioinnin yhteydessä haastateltiin hankkeiden toteuttajia ja eri ministeriöiden ja virastojen virkamiehiä. Data analysoitiin ja mahdolliset vaikutukset arvioitiin vertailemalla ja yhdistelmällä kerättyä aineistoa. Euroopan komission SFC-järjestelmään keräämien tietojen vertaamista hankkeiden ilmoittamiin indikaattoreihin ei voitu tehdä koko laajuudessaan, koska tiedot saatiin vasta arvioinnin loppuvaiheessa.

Eryistavoitteessa 1 (yhteisen eurooppalaisen järjestelmän vahvistaminen ja kehittäminen) on rahoitettu 15 hanketta. Hankkeiden kumulatiivinen budjetti on yhteensä 5,28 miljoonaa euroa, josta 3,96 miljoonaa (75 %) on EU:n rahoitusosuutta. Eryistavoite 1 tukee turvapaikkahakemusten käsittelyn nopeuttamista vahvistamalla eri viranomaisten välistä yhteistyötä. Lisäksi sen kautta pyritään johdonmukaistamaan työntekijäresurssien jakautumista ja ammatillisen osaamisen hyödyntämistä eri toimijoiden välillä. Eryistavoitteen 1 toimet lisäsivät turvapaikkaprosessin ensimmäisten vaiheiden tehokkuutta. Vastaanottoolosuhteita ovat parannettu huomioiden haavoittuvien ihmisten erityistarpeet.

Eryistavoitteessa 2 (kotouttaminen ja laillinen maahanmuutto) on rahoitettu 22 hanketta. Hankkeiden kumulatiivinen budjetti on yhteensä 7,55 miljoonaa euroa, josta 5,67 miljoonaa (75 %) on EU:n rahoitusosuutta. Eryistavoitteessa 2 tuetaan aikaista integroitumista yhteistyössä kansalaisjärjestön kanssa. Tavoitteena on tukea erityisesti haavoittuvien kolmannen maan kansalaisten integroitumista ja hyvinvointia sekä lisätä vuorovaikutusta heidän ja yhteiskunnan välillä. Hankkeiden toimenpiteet tähtäävät myös kunnallisen vastaanoton kapasiteetin ja kotouttamispalveluiden parantamiseen.

Eryistavoitteessa 3 (pysyvää paluuta edistävien oikeudenmukaisten ja tehokkaiden palauttamisstrategioiden kehittäminen) on rahoitettu neljä hanketta. Hankkeiden kumulatiivinen budjetti on yhteensä 2,67 miljoonaa euroa, josta 2,00 miljoonaa (75 %) on EU:n rahoitusosuutta. Eryistavoitteen 3 tavoitteena on tukea vapaaehtoisen paluun järjestelmän vakiinnuttamista sekä kehittää säilöänsäilyksen sisältöä ja sen vaihtoehtoja. Maastapoistamismenettelyä parannetaan ja nopeutetaan kehittämällä



henkilöllisyyden selvittämistä ja matkustusasiakirjojen hankintaa. Osana Erityistavoite 3:sta Suomi osallistui MEDCOI4-erityistoimeen, jota johti Alankomaat, sekä erityistoimeen 5 ERIN - Eurooppalainen uudelleenintegroatio verkosto, jota myös johti Alankomaat.

AMIF-ohjelman toimeenpanon aikana on ollut merkittäviä muutoksia rahaston soveltamisalan toiminnallisessa ympäristössä verrattuna vuoden 2013 päättyneeseen SOLID – rahastojen aikaiseen tilanteeseen. Merkittävin muutos oli nopea ja laaja kasvu turvapaikanhakijoiden lukumäärässä vuonna 2015. Turvapaikkahakemusten lukumäärä oli kymmenen kertaa keskimääräistä korkeampi Suomessa. Vuoden 2015 aikana Suomi vastaanotti EU:n neljänneksi suurimman määrän turvapaikanhakijoita verrattuna asukaslukuun. Turvapaikanhakijoiden lukumäärän kasvu heijastui myös vastaanottokeskusten toimintaan, yhteiskuntaan kotouttamisen toimintoihin sekä vapaaehtoisten paluiden ja viranomaisten toimeenpanemien palautusten järjestämiseen ihmisille, joille ei myönnetty turvapaikkaa.

Arvioinnin perusteella toimet, joita rahasto on rahoittanut, vastasivat jäsenvaltion tarpeisiin. Kansallisessa ohjelmassa asetetut tavoitteet ovat pääasiassa johdonmukaisia suhteessa muiden EU-resurssien rahoittamien ohjelmien tavoitteiden kanssa.

AMIF-ohjelman suunnittelussa ja toimeenpanossa huomioitujen keskeisten rahoitusohjelmien olivat Euroopan sosiaalirahasto, Euroopan aluekehitysrahasto ja Euroopan maaseudun kehittämisrahasto. Riskialue päällekkäisyyksien suhteen on maahanmuutossa jokaisen neljän rahaston kohdistuessa ainakin osittain maahanmuuttajiin maahanmuuton eri vaiheissa. Rahoitusväline, jossa on suurin riski päällekkäisyyteen AMIF-tavoitteiden kanssa, on Euroopan sosiaalirahasto. AMIF-integraatio keskittyy vastaanottokeskuksissa tapahtuvaan toimintaan, kun taas Euroopan sosiaalirahaston rahoittamat projektit ovat keskittyneet enemmän työllisyyteen liittyvään kotouttamiseen.

Arviointiin perustuen AMIF:in rahoittamat toimet ovat luonteeltaan pääasiallisesti paikallisia tai kansallisia. Kuitenkin joillakin toimilla on kansainvälinen ulottuvuus tiedon jakamisen, kansainvälisen yhteistyön tai rahoitettuihin toimiin sovellettujen kansainvälisten standardien ja metodologioiden kautta. Nykyinen EU-tuki on merkittävä etu etenkin kansalaisjärjestöjen toimissa edunsaajina, koska kansalaisjärjestöjen operatiivinen toiminta on vahvasti riippuvainen ulkopuolisesta rahoituksesta.

Tuensaajien hallinnollisen taakan keventäminen ei ole vielä merkittävästi realisoitunut. Toimenpiteet, raportointi ja sähköiset järjestelmät tarvitsevat vielä jatkokehitystä. Onnistumisia ovat olleet vuosiohjelman muuttaminen monivuotiseksi ohjelmaksi ja rahoitusprosentin nostaminen.

Keskeisimmät havainnot ja suositukset:

1. Tuensaajat kokivat sähköisen hakemus- ja raportointijärjestelmän käyttöliittymän raskaaksi, hitaaksi ja hankalaksi käyttää. Lisäksi siinä todettiin olevan useita puutteita toiminnallisuuksissa. Suosittelemme järjestelmän jatkokehittämistä.
2. Mikäli lopulliset indikaattorit olisivat saatavilla jo ohjelman valmisteluvaiheen alussa, voitaisiin varmistaa, että hankkeet tuottavat tuloksia, jotka ovat linjassa rahaston tavoitteiden kanssa. Suosittelemme, että seuraavan ohjelmakauden aikana EU-komissio antaa selkeän listan kerättävistä indikaattoreista jo ohjelman valmisteluvaiheessa, jotta sekä kansallinen vastuuviranomainen että tuensaajat voivat sovittaa tavoitteet paremmin indikaattoreihin. Tavoitteiden asetannassa huomattiin vaihteluja. Jos tavoitteita ei ole asetettu realistisesti, voi se johtaa tilanteeseen, jossa osa projekteista on huomattavasti alisuorittaneita asetettuihin tavoitteisiin verrattuna. Myöskin korkeat tavoitteet vaikuttavat rahastojen kokonaisvaltaiseen



TURVAPAIKKA-,
MAAHANMUUTTO- JA
KOTOUTTAMISRAHASTO

Euroopan unionin tuella

- suorittamiseen verratessa saavutettuja indikaattoreista suhteessa tavoitteisiin. Suosittelemme, että vastuuviranomainen arvioi kriittisemmin hankehakemusten arvioinnin yhteydessä onko ehdotetut tavoitteet realistisia.
3. Loogisen viitekehyksen lähestymistapaa ei havaintojemme mukaan käytetty osana kansallisen ohjelman suunnitteluprosessia. Suosittelemme, että lähestymistapaa käytetään projektin toimintojen ja indikaattoreiden linjakkuuden varmistamiseksi. Näin saadaan luotua selkeämpi yhteys ja näkyvyys tarpeiden, tavoitteiden, toimenpiteiden välille sekä pitkän aikavälin vaikutuksiin, joihin rahasto haluaa vaikuttaa.
 4. Tämän hetkinen tuensaajien loppuraporttimalli ei sisällä osiota, jossa tuensaaja arvioisi hankkeen onnistumista jatkuvuuden näkökulmasta ja suunnittelisi toimenpiteitä jatkuvuuden varmistamiseksi hankkeen päättymisen jälkeen. Suosittelemme jatkuvuuden arvioinnin sekä jatkuvuussuunnitelman lisäämistä loppuraporttiin
 5. Operatiivinen tuen ISF-B:ssä todettiin olevan tervetullut uudistus ja tämä ylimääräinen rahoitus mahdollisti rahoituksen käytön myös operatiivisiin kuluihin. Tämä edesauttaa olemassa olevien tärkeiden järjestelmien ylläpitoa ja turvaamista. Tämä tukee olemassa olevien tärkeiden toimen ylläpitoa ja varmistamista. Lisäksi operatiivinen tuki mahdollistaa pelkkiä kansallisia toimenpiteitä tehokkaammin erilaisten yhdenmukaisten käytäntöjen ja järjestelmien käyttöönoton koko Euroopan unionin alueella. Käytännössä esimerkiksi tietojärjestelmien kehittämisen osalta operatiivinen tuki mahdollistaa järjestelmien välisten kansainvälisten rajapintojen avaamisen kansallisia kehittämistoimenpiteitä tehokkaammin. Suosittelemme tämän laajentamista myös AMIF:hen.