



Sisäministeriö
Inrikesministeriet



EUROOPAN UNIONIN
SISÄASIOIDEN RAHASTOT

Turvapaikka-, maahanmuutto-, ja kotouttamisrahaston (Asylum, Migration and Integration Fund, AMIF) 2014-2020 JÄLKIARVIOINTIRAPORTTI



Sisällys

KUVAUS ARVIOINNIN RIIPPUMATTOMUUDESTA	6
EXECUTIVE SUMMARY	7
TIIVISTELMÄ	10
JOHDANTO	13
i. Yleinen tausta.....	13
ii. Metodologinen lähestymistapa ja mahdolliset rajoitukset	14
iii. Täytäntöönpanon nykytila	18
iv. Kohdatut haasteet ja niiden vaikutus kansallisen ohjelman toimeenpanoon	21
v. Interventiologiikka	23
VAIKUTTAVUUS	25
1. Missä määrin turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahasto on saavuttanut asetuksessa (EU) N:o 516/2014 määritellyt tavoitteet?	25
1.1 Miten rahasto edisti Euroopan yhteisen turvapaikkajärjestelmän kaikkien näkökohtien , myös sen ulkoisen ulottuvuuden, vahvistamista ja kehittämistä?.....	26
1.1.1 Miten edistettiin turvapaikkajärjestelmien vahvistamisessa ja kehittämisessä , ja mikä oli rahaston rooli siinä?.....	27
1.1.2 Miten edistettiin vastaanotto-olosuhteiden vahvistamisessa ja kehittämisessä, ja mikä oli rahaston rooli siinä?.....	28
1.1.3 Miten edistettiin aseman määrittelyä koskevan direktiivin (ja sen muutosten) muodostaman lainsäädäntökehyksen täytäntöönpanossa , ja mikä oli rahaston rooli siinä?	30
1.1.4 Miten parannettiin jäsenvaltioiden valmiuksia kehittää, seurata ja arvioida turvapaikkapolitiikkaansa ja -menettelyjään , ja mikä oli rahaston rooli siinä?	30
1.1.5 Miten edistettiin kansallisten uudelleensijoittamishjelmien ja strategioiden sekä muiden humanitaarisiin perustein hyväksyttävän maahantulon ohjelmien perustamisessa, kehittämisessä ja täytäntöönpanossa, ja mikä oli rahaston rooli siinä?	31
1.2 Miten rahastosta tuettiin jäsenvaltioihin suuntautuvaa , niiden taloudellisten ja yhteiskunnallisten tarpeiden, kuten työmarkkinoiden tarpeiden, mukaista laillista maahanmuuttoa , niin että samalla turvattiin jäsenvaltioiden maahanmuuttojärjestelmien eheys ja edistettiin kolmansien maiden kansalaisten tehokasta kotouttamista ?	32



1.2.1 Miten edistettiin jäsenvaltioihin suuntautuvan , niiden taloudellisten ja yhteiskunnallisten tarpeiden, kuten työmarkkinoiden tarpeiden, mukaisen laillisen maahanmuuton tukemisessa , ja mikä oli rahaston rooli siinä?.....	34
1.2.2 Miten edistettiin kolmansien maiden kansalaisten tehokkaassa kotouttamisessa , ja mikä oli rahaston rooli siinä?	35
1.2.3 Miten edistettiin jäsenvaltioiden keskinäisen yhteistyön tukemisessa , niin että samalla turvattiin niiden maahanmuuttojärjestelmien eheys , ja mikä oli rahaston rooli siinä?	37
1.2.4 Miten jäsenvaltioissa parannettiin kotouttamista ja laillista maahanmuuttoa koskevia valmiuksia , ja mikä oli rahaston rooli siinä?.....	38
1.3 Mikä oli rahaston rooli, kun jäsenvaltioissa kehitettiin oikeudenmukaisia ja tehokkaita palauttamisstrategioita , joilla tuettiin laittoman maahanmuuton torjuntaa , ja painotettiin samalla paluun pysyvyyttä ja tehokasta takaisinottoa alkuperä- ja kauttakulkumaihin?.....	39
1.3.1 Miten edistettiin palauttamismenettelyjen liitännäistoimenpiteiden tukemisessa , ja mikä oli rahaston rooli siinä?	40
1.3.2 Miten edistettiin (vapaaehtoista ja paktoon perustuvaa) paluuta koskevien toimenpiteiden toteuttamisessa , ja mikä oli rahaston rooli siinä?	42
1.3.3 Miten parannettiin palauttamistoimenpiteitä koskevaa käytännön yhteistyötä jäsenvaltioiden ja/tai kolmansien maiden viranomaisten välillä , ja mikä oli rahaston rooli siinä?	43
1.3.4 Miten edistettiin palautuksia koskevien valmiuksien kehittämisessä , ja mikä oli rahaston rooli siinä?	43
TEHOKKUUS.....	45
2 Saavutettiin rahaston yleiset tavoitteet kohtuullisin kustannuksin?	45
2.1 Miltä osin rahaston tulokset saavutettiin kohtuullisin kustannuksin suhteessa panostettuihin varoihin ja henkilöresursseihin ?.....	46
2.2 Millaisia toimenpiteitä toteutettiin petostapausten ja muiden sääntöjenvastaisuuksien ehkäisemistä ja toteamista, niistä ilmoittamista ja niiden seuraamista varten ja miten tehokkaita nämä toimenpiteet olivat?.....	47
MERKITYS	49
3. Vastasivatko rahastosta rahoitettujen toimien tavoitteet todellisiin tarpeisiin ?.....	49
3.1 Vastasivatko jäsenvaltioiden kansallisissa ohjelmissaan asettamat tavoitteet todettuihin tarpeisiin ?.....	50
3.2 Mitä toimenpiteitä jäsenvaltio toteutti vastatakseen muuttuviin tarpeisiin ?.....	51
JOHDONMUKAISUUS	52



4 Vastasivatko rahaston kansallisen ohjelman tavoitteet EU:n muista varoista rahoitettujen ohjelmien tavoitteita , joita sovelletaan samantapaiseen työhön?.....	52
4.1 Arvioitiinko muita toimia, joilla on samantapaiset tavoitteet, ja otettiin arviointi huomioon ohjelmasuunnittelu vaiheessa?	53
4 Varmistettiin tavoitteiden keskinäinen johdonmukaisuus rahaston toimia toteutettaessa?	53
4.2 Luotiinko rahaston ja muiden samantapaisiin tavoitteisiin tähtäävien toimien välille koordinointimenettelyjä rahaston täytäntöönpanokaudella?	54
4.3 Olivatko rahaston tuella toteutetut toimet johdonmukaisia ja sopusoinnussa muiden sellaisten toimien kanssa, joilla on samantapaiset tavoitteet?	54
TÄYDENTÄVYYS	54
5 Täydensivätkö kansallisen ohjelman tavoitteet ja niitä vastaavat toimet muita vastaavia tavoitteita ja toimia , joita toteutettiin osana muita, varsinkin jäsenvaltion politiikkoja?	54
5.1 Arvioitiinko muita toimia , joilla on täydentävät tavoitteet, ja otettiin arviointi huomioon ohjelmasuunnittelun vaiheessa?	55
5.2 Luotiinko rahaston ja muiden samantapaisiin tavoitteisiin tähtäävien toimien välille koordinointimenettelyjä niiden keskinäisen täydentävyyden varmistamiseksi rahaston täytäntöönpanokaudella?	56
5.3 Pyrittiinkö menettelyillä estämään käytettyjen rahoitusvälineiden päällekkäisyys?	56
EU:N LISÄARVO	57
6 Onko EU:n tuella saatu lisäarvoa?	57
6.1 Minkä tyypistä lisäarvoa rahaston tuki enimmäkseen tuotti (laajuus, soveltamisala, rooli, prosessi)?	58
6.2 Olisiko jäsenvaltio toteuttanut toimia, joita EU:n politiikkojen toteuttaminen rahaston tukemilla aloilla edellytti, ilman rahaston rahoitustukea?	59
6.3 Millaisia seurauksia olisi todennäköisesti aiheutunut rahaston tuen keskeyttämisestä?	60
6.4 Missä määrin rahaston tukemista toimista on ollut hyötyä unionin tasolla?	60
KESTÄVYYS.....	62
7 Onko todennäköistä, että rahastosta tuettujen hankkeiden myönteiset vaikutukset jatkuvat myös AMIF-rahaston tuen päättymisen jälkeen?.....	62
7.1 Mitkä ovat tärkeimmät jäsenvaltiossa hyväksytyt toimenpiteet rahaston tuella toteutettujen hankkeiden tulosten kestävyuden varmistamiseksi (sekä ohjelmasuunnittelu- että täytäntöönpanovaiheessa)?	63



7.2 Kehitettiinkö ohjelmasuunnittelu- ja täytäntöönpanovaiheissa menettelyjä kestävyden varmistamiseksi?	64
7.3 Missä määrin rahastosta tuettujen toimien tulosten tai hyötyjen odotetaan jatkuvan myöhemmin?	64
YKSINKERTAISTAMINEN JA HALLINNOLLISEN RASITTEEN KEVENTÄMINEN	65
8 Yksinkertaistettiinkö rahaston hallintomenettelyjä ja kevennettiinkö tuensaajien hallinnollista rasitetta?	65
Yksinkertaistivatko rahaston innovatiiviset menettelyt (yksinkertaistettu kustannusvaihtoehto, monivuotinen ohjelmasuunnittelu, kansalliset tukikelpoisuussäännöt, kattavammat kansalliset ohjelmat, jotka mahdollistavat joustavuuden) rahaston tuensaajien työtä?	65



KUVAUS ARVIOINNIN RIIPPUMATTOMUUDESTA

Tämä jälkiarviointi toteutettiin helmikuusta-marraskuuhun 2024.

Arviointi toteutettiin sisäisellä toimeksiannolla. Arvioinnin sisäinen itsenäisyys taattiin sillä, että arvioitsija toimi hallinnollisesti vastuuviranomaisesta täysin erillään sisäministeriön hallinto- ja kehittämisosastolla. Arviointi on tehty virkavastuulla. Arvioinnin itsenäisyyden vaade, kuten esitettyinä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) no 514/2014 artiklassa 56(3) voidaan katsoa täyttyvän.

Arvioitsija toimi yksin, mutta työtä monitoroitiin säännöllisin tapaamisin vastuuviranomaisen edustajien kanssa työn laadun takaamiseksi. Arvioitsijalla on pitkä ja laaja-alainen kokemus rahoitusinstrumenttien toiminnasta julkisella sektorilla. Sama arvioitsija suoritti myös sisäasioiden rahastojen 2021–2027 väliarvioinnin vuonna 2024.



EXECUTIVE SUMMARY

During the programming period 2014-2020, the European Commission funded Finland's national Asylum, Migration and Integration Fund (AMIF) by approximately EUR 26 million. AMIF along with Internal Security Fund (ISF), together form the Home Affairs Funds entity, which is a succession of SOLID funds.

A total of 102 projects have been implemented, all of which have ended by the end of the programme's implementation by 2022. In addition, the Fund included separate funding for relocation and resettlement, which are not, however, dealt with within the framework of this ex-post evaluation, although they are reflected in the national implementation programme. The ex-post evaluation of the Fund was carried out by an internal evaluator in 2024. The ex-post evaluation focused on assessing the Fund's performance and effectiveness. The structure of the evaluation is based on the eight criteria presented by the European Commission. These criteria, separately discussed in the evaluation are, effectiveness, efficiency, relevance, coherence, complementarity, added value, sustainability and simplification and administrative burden reduction.

Data were collected for the evaluation from various sources, combining qualitative and quantitative data analysis. The analysis also includes the findings from interviews with beneficiaries, members of the Monitoring Committee and representatives of the Responsible Authority. The possible impact of the restrictions on the results of the ex-post evaluation has also been identified and its results have been reinforced through triangulation.

The objective of the AMIF programme for 2014-2020 was to strengthen and develop the common European asylum and reception system, to streamline legal migration, to support the integration of third-country nationals, to develop the prevention of illegal immigration and to develop effective return systems.

The implementation of the Fund's programme was divided into specific objectives, and these were further divided into national objectives. The national implementation of AMIF is divided into three specific objectives: asylum, integration and legal migration and return. The fourth specific objective, solidarity, was not included in Finland's national programme.

The first specific objective of Strengthening and Developing the Common European Asylum System was to speed up the processing of asylum applications by strengthening cooperation between the authorities, developing human resources and professional competence. The implemented measures improved the effectiveness of the early stages of the asylum process, the reception conditions, and addressed the special needs of vulnerable people.

The second specific objective, Integration and Legal Migration, promoted early integration in cooperation with NGOs and increased interaction between immigrants and society. The implemented measures improved municipalities' reception capacity and integration services. For the third specific objective the Development of Fair and Effective Return Strategies supported the establishment of a voluntary return system and improved and accelerated



removal procedures by developing identification processes and the acquisition of travel documents.

The Integration objective accounts for more than half of all projects and EU funding. Similarly, when examining the number of projects and grants, the biggest individual national objective also focused on integration with 43 projects and grants of slightly over EUR 10 million.

The recipients of AMIF funding are heterogeneous as a group, especially in connection with integration. The largest individual recipient is the Finnish Immigration Service with 32 projects, meaning it has implemented more than 30% of all projects. Implementing the Funds focuses on authorities, but because of the theme, AMIF also includes smaller NGOs. There is also a significant number of actors who have each implemented only one project. In this respect, the role of the Managing Authority, its instructions and training have been emphasised.

The conclusion of the ex-post evaluation is that the implementation of the programme and the use of funding have largely corresponded to national needs. Active application for funding from the Fund and high commitment rates are proof that the programme is functional in its current form. AMIF has been managed efficiently. The AMIF programme has been implemented systematically and the objectives set for it have been largely achieved.

The drawbacks of AMIF projects are their disparity, due partially to their small size, which weakens the overall effectiveness of the programme.

During the implementation of the AMIF programme, the operating environment has changed significantly compared to the situation at the time of the programme's preparation in 2013. The most significant change was the rapid growth of asylum seekers in 2015. The number of asylum applications in Finland was ten times higher than the average. This increase was more widely reflected in society. AMIF was able to contribute positively to the sustainability of Finland's asylum system, which was under unprecedented pressure at the time.

Also, other irreversible changes took place in the operating environment. This was due to the migration crisis, the rise of violent extremism and radicalism, the war against ISIL and terrorist attacks in Europe, the occupation of Crimea and the enlargement of the war in Eastern Ukraine into a full-scale war of aggression, the COVID19 pandemic, digitalisation and the emergence of networks as well as rapid technological development. Cyber security and CBRNE threats were increasingly highlighted. Although the above have not always directly influenced the implementation of the projects, they have influenced project implementers and their operating methods as well as society in general.

Based on the findings of the evaluation, the objectives of the actions financed by the Fund met national needs. The AMIF was considered meaningful, which was emphasised in the interviews, and its activities were justified and appropriate. Due to its specific theme, the Fund was seen as an important and unique financial instrument. This was high-lighted in the early stages of the programme and during the migration crisis in 2015-2016. AMIF is also important because the operational activities of many NGOs working in the Fund's field, are strongly dependent on external funding.



Sisäministeriö
Inrikesministeriet



EUROOPAN UNIONIN
SISÄASIOIDEN RAHASTOT

The activities of AMIF have had added value both national and EU level. The greatest added value can be identified when examining the national implementation of EU directives or other mandatory EU requirements. Funding can be used for the development of multifaceted entities, such as IT systems, as was done in Finland. The extensive development and implementation of the return system can be considered as a good individual result.

AMIF funding has been used to support the strengthening of the knowledge base related to immigration at the national level. This is essential in the longer term. Immigration to Finland has diversified and increased during the programme period.

AMIF funding has supported the ability of national actors to integrate their organizations' own objectives with the objectives of the European Union and to strengthen this connection. Indeed, the Commission has used AMIF funding to steer national action in the desired direction and to even out differences between Member States.



TIIVISTELMÄ

Euroopan komissio rahoitti ohjelmakaudella 2014–2020 Suomen kansallista turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastoaan (Asylum, Migration and Integration Fund, AMIF) noin 26 miljoonalla eurolla. AMIF-rahasto on osa sisäasioiden rahastojen muodostamaa kokonaisuutta, joka perustuu SOLID-rahastojen jatkumolle.

Toimeenpantuja hankkeita on 102, jotka kaikki päättyneet ohjelman toimeenpanon loppuun mennessä vuoden 2022 päätteeksi. Lisäksi rahastoon sisältyi sisäisiä siirtoja ja uudelleensijoittamista koskevia erillismäärärahoja, joita ei kuitenkaan käsitellä tämän jälkiarvioinnin puitteissa, vaikkakin ne näkyvät kansallisessa toimeenpano-ohjelmassa osana kokonaisuutta.

Rahaston jälkiarviointi on suoritettu vuonna 2024 sisäisen arvioitsijan toimesta. Jälkiarvioinnissa keskityttiin rahaston tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden arvioimiseen. Arviointi perustuu komission määrittelemiін kahdeksaan arviointikriteeriin, jotka ovat vaikuttavuus, tehokkuus, merkityksellisyys, johdonmukaisuus, täydentävyys, Euroopan unionin lisäarvo, kestävyys ja viimeisenä yksinkertaistaminen ja hallinnollisen rasiitteen keventäminen.

Arviointi toteutettiin yhdistämällä kvalitatiivisia ja kvantitatiivisia menetelmiä. Pääasiassa arviointi painottui aineistoanalyysiin, mutta sen yhteydessä suoritettiin otantamenetelmällä avustuksensaajien, seurantakomitean jäsenten ja hallintoviranomaisen edustajien haastatteluita. Mahdollisia rajoitteiden vaikutus jälkiarvioinnin tuloksiin on myös tunnistettu ja sen tuloksia on vahvistettu trianguloinnin avulla.

AMIF-rahaston ohjelman tavoitteena oli 2014–2020 vahvistaa ja kehittää Euroopan yhteistä turvapaikka- ja vastaanottojärjestelmää, laillisen maahanmuuton sujuvuutta, tukemaan kolmansien maiden kansalaisten kotoutumista sekä kehittämään laittoman maahanmuuton ehkäisemistä sekä toimivien paluujärjestelmien kehittämistä.

Rahaston ohjelman toimeenpano jakautui erityistavoitteisiin ja nämä edelleen kansallisiin tavoitteisiin. AMIF-rahaston kansallinen toteutus jakautuu kolmeen erityistavoitteeseen: turvapaikka, kotouttaminen ja laillinen maahanmuutto sekä paluu. Neljäs erityistavoite solidaarisuus, ei sisällynyt Suomen kansalliseen ohjelmaan.

Ensimmäisessä erityistavoitteessa Yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän vahvistaminen ja kehittäminen pyrittiin nopeuttamaan turvapaikkahakemusten käsittelyä vahvistamalla viranomaisyhteistyötä, kehitettiin henkilöstöresursseja ja ammatillista osaamista. Toimilla parannettiin turvapaikkaprosessin alkuvaiheiden vaikuttavuutta, vastaanotto-olosuhteita ja huomioitu haavoittuvassa asemassa olevien erityistarpeita.

Toisessa erityistavoitteessa Kotouttaminen ja laillinen maahanmuutto edistettiin varhaista kotoutumista yhteistyössä kansalaisjärjestöjen kanssa ja lisättiin vuorovaikutusta



maahantulijoiden ja yhteiskunnan välillä. Toimilla parannettiin kuntien vastaanottokapasiteettia ja kotouttamispalveluja.

Kolmannessa erityistavoitteessa Pysyvää paluuta edistävien oikeudenmukaisten ja tehokkaiden palauttamisstrategioiden kehittäminen tuettiin vapaaehtoisen paluun järjestelmän vakiinnuttamista ja parannettiin ja nopeutettiin maastapoistamismenettelyjä kehittämällä tunnistamisprosesseja ja matkustusasiakirjojen hankkimista.

Toinen erityistavoitteista Kotouttaminen muodostaa suurimman kokonaisuuden. Se kattaa yli puolet kaikista hankkeista sekä EU-rahoituksesta. Samoin suurin yksittäinen rahoitettu kansallinen tavoite on hankemääriä ja myöntöjä tarkastellessa toisen erityistavoitteeseen kuuluva Kotoutuminen 43 hankkeella ja hieman yli 10 miljoona euron myönnöllä.

AMIF-rahoituksensaajat ovat ryhmänä, ja erityisesti kotoutumiseen liittyen, heterogeeninen. Yksittäisenä toimijana suurimmaksi nousee Maahanmuuttovirasto 32 hankkeellaan eli se on toteuttanut yli 30 % kaikista hankkeista. Sisäasioiden rahastot ovat viranomaispainotteisia, mutta AMIF-rahastossa on tematiikan vuoksi mukana myös pienempiä järjestötoimijoita. Rahastossa on paljon toimijoita, jotka ovat toimeenpanneet kukin vain yhden hankkeen. Tässä vastuuviranomaisen rooli, sen antama ohjeistus ja koulutus ovat korostuneet.

Jälkiarvioinnin löydöksenä todetaan, että ohjelman toteutus ja rahoituksen käyttö ovat valtaosin vastanneet kansallisia todennettuja tarpeita. Aktiivinen rahoituksen haku rahastosta ja korkeat sidonta-asteet kertovat ohjelman toimivuudesta nykymuodossaan. Samalla AMIF-rahastoa voidaan katsoa hallinnoidun tehokkaasti. AMIF-ohjelman toimeenpano on tapahtunut suunnitelmallisesti ja sille asetetut tavoitteet ovat pääpiirteissään saavutetut.

Ohjelman vaikuttavuuden näkökulmasta riksiksi voidaan tunnistaa AMIF-hankkeiden pistemäisyys, johtuen myös niiden pienehköstä koosta.

AMIF-ohjelman toimeenpanon aikana toimintaympäristö on muuttunut merkittävästi verrattuna ohjelman laadinnan aikaan vuonna 2013 vallinneeseen tilanteeseen. Merkittävin muutos oli turvapaikanhakijoiden nopea ja laaja kasvu vuonna 2015. Turvapaikkahakemusten määrä oli Suomessa kymmenkertainen keskimääräiseen verrattuna. Turvapaikanhakijoiden määrän kasvu heijastui laajemmin yhteiskuntaan. AMIF pystyi osaltaan vaikuttamaan myönteisesti Suomen turvapaikkajärjestelmän kestävyteen, joka oli ennennäkemättömän paineen alla.

Toimintaympäristössä tapahtui muitakin peruuttamattomia muutoksia. Taustalla siirtolaiskriisi, väkivaltaisen ekstremismin ja radikalismien nousu, sota ISIL:ia vastaan ja terrorismi Euroopassa, Krimin valtaus ja Itä-Ukrainan sota laajentuminen täysimittaiseksi hyökkäyssodaksi, COVID19-pandemia, digitalisoituminen ja yhteiskunnan verkottuminen sekä teknologian nopea kehitys. Kyberturvallisuus ja CBRNE-uhat nousivat entistä vahvemmin esille. Vaikka yllä mainitut eivät ole suoraan vaikuttaneet hankkeiden toimeenpanoon, ne



ovat vaikuttavat hanketoteuttajiin ja heidän toimintatapoihinsa sekä yleensäkin yhteiskuntaan.

Arvioinnin havaintojen perusteella rahaston rahoittamien toimien tavoitteet vastasivat kansallisia tarpeita. AMIF-rahasto koettiin merkitykselliseksi, mikä korostui haastatteluissa, ja sen toiminta perustelluksi sekä tarkoituksenmukaiseksi. Rahasto oli tarkkarajaisen tematiikkansa ansiosta tärkeä ja ainutlaatuinen rahoitusväline. AMIF-osalta tämä korostui ohjelman alkuvaiheessa ja vuosien 2015–2016 siirtolaiskriisiä koskien. AMIF on merkityksellinen jo senkin vuoksi, että sen avustuksensaajina toimivien järjestöjen operatiivinen toiminta on vahvasti riippuvaista ulkopuolisesta rahoituksesta.

AMIF-rahaston toimilla on ollut kansallista ja EU-tasoista lisäarvoa. Lisäarvo on merkittävimmillään tunnistettavissa tarkastellessa EU-direktiivien tai muiden EU-vaateiden kansallista toimeenpanoa. Rahoitusta voidaan hyödyntää laajojen kokonaisuuksien, kuten IT-järjestelmien kehityksessä, kuten Suomessa tehtiin. Yksittäisenä hyvänä tuloksena voidaan mainita paluujärjestelmän laaja-alainen kehittäminen ja jalkauttaminen.

AMIF tuella on kyetty tukemaan maahanmuuttoon liittyvän tietopohjan vahvistamista kansallisesti. Tämä on oleellista pidemmällä aikajänteellä. Suomeen suuntautuneen maahanmuutto on monipuolistunut ja kasvanut ohjelmakauden aikana.

AMIF-rahoitus on tukenut kansallisten toimijoiden kykyä kytkeä organisaatioiden omat tavoitteet osaksi Euroopan unionin tavoitteita ja vahvistanut tätä yhteyttä. Komissio onkin käyttänyt sitä ohjaamaan kansallista toimintaa haluamaansa suuntaan ja tasoittamaan eroja jäsenmaiden välillä.



JOHDANTO

i. Yleinen tausta

EU:n turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahasto (Asylum, Migration and Integration Fund, AMIF) on perustettu edistämään Euroopan unionin yhteisen turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikan kehittämistä sekä vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen vahvistamista. Sen avulla pyrittiin vahvistamaan ja kehittämään Euroopan yhteistä turvapaikkajärjestelmää, tukemaan kolmansien maiden kansalaisten kotoutumista ja laillista maahanmuuttoa sekä kehittämään paluustrategioita.

Sisäasioiden rahastot, joihin AMIF-rahasto kuuluu, ovat jatkumoa aiemmalle vuosien 2007–2013 SOLID (Solidarity and Management of Migration Flows) -rahastokokonaisuudelle. SOLID-rahastoja oli neljä; Euroopan pakolaisrahasto (ERF), kotouttamisrahasto (IF), ulkorajarahasto (EBF) ja paluurahasto (RF). SOLID-rahastot, yhdessä CIPS (Prevention, Preparedness and Consequence Management of Terrorism and Other Security-related Risks) ja ISEC (Prevention of and Fight Against Crime) -rahastojen kanssa, muodostivat pohjan sisäisen turvallisuuden rahastoille kaudella 2014–2020.

SOLID—rahastokaudesta saatujen oppien perusteella rahastoissa tehtiin erinäisiä muutoksia tämän tarkastelun keskiössä olevalla kaudella vuosina 2014–2020. Esimerkiksi turvapaikka-asioita ja maahanmuuttoa koskevat näkökohdat yhdistettiin yhdeksi rahastoksi. Lisäksi pyrittiin järjestelmällisesti osallistujien hallinnollisen taakan keventämiseen ja siirryttiin monivuotiseen ohjelmatyöhön. Samoin otettiin käyttöön uusia seuranta- ja arviointimekanismeja, kehitettiin ohjelmille yhteiset indikaattorit ja laajennettiin rahaston toimien kohderyhmää. Uutena asiana kaudella 2014–2020 suoritettiin ohjelmakauden puolivälissä erillinen väliarviointi rahastojen toiminnan kohdentamisen tarkistamiseksi.

Sisäasioiden rahastoja hallinnoidaan kansallisesti ja Suomessa sisäministeriö hallinnoi AMIF-rahastoa vuosina 2014–2020. AMIF-rahastoon oli Suomessa toteutettaviin ohjelman mukaisiin toimiin ja hankkeisiin osoitettu yhteensä noin 26 miljoonaa euroa. AMIF-rahaston rahoittaminen toimet ovat päättyneet vuoden 2022 lopussa ja tätä jälkiarviointia tehdessä kaikki hankkeet ovat päättyneet ja toimittaneet loppuraporttinsa vastuuviranomaiselle.

Ohjelmakaudella 2014–2020 Suomessa oli toiminnassa kaksi sisäasioiden rahastoa; turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahasto AMIF ja sisäisen turvallisuuden rahasto ISF, joka jakautuu edelleen ulkorajoja ja viisumipolitiikkaa koskevaan rahoitusvälineeseen ISF-B:hen sekä poliisiyhteistyötä, rikollisuuden ehkäisemistä ja torjumista sekä kriisinhallintaa koskevaan rahoitusvälineeseen ISF-P:hen.

Hankerahoituksen lisäksi AMIF-rahastoon kuului osana kansallisia tavoitteita **uudelleensijoittamisohjelman määräraha (asetus 516/2014, artikla 17), kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden siirtoja varten tarkoitettu määräraha tai sisäisiä siirtoja varten tarkoitettu määräraha (asetus 516/2014, artikla 18).** Tukimuoto on hankkeistettu sen hallinnoimisen helpottamiseksi. Kansallisessa toimeenpano-ohjelmassa tukea on seurattu



osana ohjelman erityistavoitteita viisi, kuusi ja seitsemän, joskaan kansallisessa ohjelmassa näin ei ole, vaan erillismäärärahat näkyvät enemmänkin erityistapauksina. Rahoitusta ei ole raportoitu komissiolle hankemuotoisena, eikä sitä näin tulla käsittelemään laajemmin osana tätä jälkiarviointia. Arviointi keskittyy rahaston kolmeen ensimmäiseen erityistavoitteeseen.

Uudelleensijoittamis- tai siirtotuelle ei ole kansallisessa ohjelmassa määritelty kansallisia tavoitteita, ja niiden tavoitteet ja toteutettavat toimet määrittyvät AMIF:n toimeenpano-ohjelmassa. Tuilla on rahoitettu Suomen uudelleensijoittamisohjelman toimeenpanoa, kiintiöpakolaisten kuntaan sijoittamista ja kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden sisäisten siirtojen tehokasta toimeenpanoa. Suomen AMIF-rahastossa ei ole rahoitettu erityistoimia kaudella 2014–2020.

AMIF-rahaston toiminta perustuu sille laadittuun **kansalliseen ohjelmaan, joka kattaa ohjelmakauden kokonaisuudessaan**. Kyseessä on strateginen ohjaava asiakirja. Lisäksi **toimeenpanoa varten laadittiin** kansallista ohjelmaa tarkentava **erillinen kansallinen toimeenpano-ohjelma**, sekin kattamaan koko ohjelmakauden. Toimeenpano-ohjelmassa kuvattiin tuettavien hankkeiden ja toiminnan valintaperusteet, kansallisen ohjelman tavoitteiden mukaisesti toteutettavat toimet ja kansalliseen ohjelmaan sisältyvän rahoituksen kohdentamisessa noudatettavat periaatteet. Euroopan komissio hyväksyi Suomen kansallisen ohjelman ensimmäisen kerran 26.3.2015 ja sen viimeisimmän muutoksen 4.5.2020. Toimeenpano-ohjelma on viimeksi päivitetty ja hyväksytty maaliskuussa 2021. Ohjelmia on päivitetty useampia kertoja.

Ohjelmakauden 2014–2020 aikana AMIF-rahasto on vakiinnuttanut paikkansa rahoitusinstrumenttina muuttoliikeasioissa ja sen toiminta jatkui edelleen samanmuotoisena seuraavalla rahastokaudella 2021–2027 kansallisen rahoituksen määrän kasvaessa merkittävästi. Tätä vasten tämän työn alussa oletusarvona oli, että AMIF-rahasto on saavuttanut riittävässä määrin sille asetetut tavoitteet ja sen toimintaa pidetään perusteltuna.

ii. Metodologinen lähestymistapa ja mahdolliset rajoitukset

Ohjelmakaudella 2014–2020 Suomen kansallisista AMIF- ja ISF -ohjelmien toimeenpanosta suoritetaan jälkiarviointi. **Molemmat arvioidaan komission esittämien kahdeksan kriteerin perusteella**. Nämä kriteerit ovat **vaikuttavuus, tehokkuus, merkityksellisyys, johdonmukaisuus, täydentävyys, Euroopan unionin lisäarvo, kestävyys ja viimeisenä yksinkertaistaminen ja hallinnollisen rasiitteen keventäminen**. Arvioinnin rakenne jakaantuu näin määriteltyihin arviointikriteereihin, joista kutakin tarkastellaan erillisinä kokonaisuuksina vasten komission arviointikysymyksiä. Yksittäinen arviointikysymys muodostaa itsenäisen luvun omalla otsikollaan. Työn pohjana toimii arviointimatriisi, jossa kuvataan kriteereittäin jaoteltuna arviointiin käytetyt kysymykset ja niiden arviointiin käytettyjä indikaattoreita. Arviointimatriisi on tämän jälkiarvion liitteenä 1. Kuvaus indikaattoreista on tämän työn liitteenä 2.



Jälkiarviointi toteutetaan Euroopan komission sisäasioiden rahastojen jälkiarviointeja koskevan ohjeistuksen mukaisesti perustuen dokumenttiin: Webinar of 20 July 2023 on the key elements of the Ex post evaluation Home Affairs Funds 2014–2020 – Draft Background Note – October 2023 liitteineen. Jälkiarvioinnin toimeenpanoa sääntelee edelleen 19.1.2024 päivätty toimeksianto. Siinä on määritelty jälkiarvioinnin tavoitteeksi tarkastella kansallisten ohjelmien toimien vaikutuksia. Jälkiarviointi kattaa koko ohjelmakauden eli ajanjakson 1.1.2014–31.12.2020, mukaan lukien viimeiset hankkeet, jotka saivat toimeenpanonsa päätökseen vuonna 2022.

Tämä jälkiarviointi suoritetaan Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) n:o 514/2014 artiklaan 56 perustuen. Tässä jälkiarvioinnissa nojaututaan komission asettamiin ohjeisiin ja suuntaviivoihin sisäasioiden rahastojen arvioimiseksi ja rahastoja sääteleviin asetuksiin (EU) 2017/207 (yhteinen seuranta - ja arviointikehys) ja 514/2014 (horisontaaliasetus). Asetuksen (EU) 2017/207 liitteissä (I-IV) kuvataan arviointikysymykset sekä arviointia varten kerättävät tulos- ja vaikuttavuusindikaattorit. Suuntaviivoissa, jotka koskevat komission laatimaa rahaston arviointikehystä, esitetään useita arviointiperusteita ja niiden tueksi arviointikysymyksiä. Koska komission arviointikehys, johon arviointimatriisi perustuu, on suunniteltu kattamaan kaikkien jäsenvaltioiden osallistumista rahastoon, kaikki kysymykset eivät ole oleellisia Suomen kansallisia ohjelmia tarkasteltaessa, esimerkiksi Suomen AMIF-rahaston kansalliseen ohjelmaan ei ole kuulunut lainkaan neljättä erityistavoitetta Solidaarisuus. Näitä kysymyksiä ei siis tarkastella työssä.

Ohjelmakaudella 2014–2020 ohjelmasta on myös suoritettu väliarviointi vuonna 2018 ulkoisen arviointijärjestelmän toimesta. Väliarvioinnin suoritti KPMG ja se kattoi ohjelman alkukauden 1.1.2014–30.6.2017. Väliarvioinnissa tarkasteltiin samoja kriteerejä kuin tässä jälkiarvioinnissa. Jälkiarvioinnissa pyritään painottamaan loppuohjelmakauteen liittyviä havaintoja, kuitenkin huomioiden väliarvioinnin löydökset ja sen tarjoama asetelma. Väliarvioinnin löydöksiä ei ole kuitenkaan tarpeen toisintaa, koska ne jo dokumentoitu kattavasti, mutta niitä kuitenkin tullaan tarkastelemaan ohjelmakauden kokonaisuuteen heijastellen. Koska tämä jälkiarviointiraportti noudattaa samaa logiikkaa ja rakennetta kuin väliarviointiraportti, se vertautuu mahdollisimman helposti aiempiin löydöksiin ja työt muodostavat yhdessä kokonaisuuden.

Väliarvioinnissa esitettiin AMIF- ja ISF-rahastoille seuraavat suositukset loppuohjelmakaudelle:

1. Sähköisen hakemus- ja raportointijärjestelmän käyttöliittymän jatkokehittäminen.
2. Lopullisten indikaattorien selkeä listaaminen ja määrittely jo ohjelman käynnistyessä, jolla hankkeet tuottavat varmemmin rahaston tavoitteiden kanssa linjassa olevia tuloksia. Hankkeiden tavoitteiden asettelussa oli havaittavissa epärealistisuutta, mikä johti alisuorituksiin asetettuihin tavoitteisiin verrattuna.
3. Loogisen viitekehysten lähestymistavan hyödyntäminen hankkeissa.
4. Hankkeen tulosten jatkuvuuden arvioimisen vahvistaminen lisäämällä jatkuvuuden arvioinnin sekä jatkuvuussuunnitelman kattavat osiot loppuraporttiin.
5. ISF-B:ssä käytössä olleen operatiivisen tuen käytön laajentaminen myös AMIF:hen.



Väliarvioinneissa korostuu ohjelmakauden alun viivästyminen, mikä vaikutti mahdollisuuksiin tehdä kattavia arviota. Väliarvioinnin löydökset kuvataan näin ensisijaisesti suuntaa antaviksi.

Väliarvioinnin lisäksi ohjelmista on suoritettu kauden 2014–2020 osalta muitakin ulkoisia tarkastuksia, kuten esimerkiksi Valtiotalouden tarkastusviraston (VTV) tarkastus. Tästä on saatavilla 21.4.2022 päivätty raportti ”Tilintarkastajan väliraportti Euroopan unionin sisäasioiden rahastoista rahoitettavien kansallisten ohjelmien hallinnon ja sisäisen valvonnan tarkastuksesta”. Raportissa käsitellään myös ohjelmien tuloksellisuuteen liittyviä näkökulmia. VTV:n tarkastuksesta ei tulla julkaisemaan jälkiraporttia.

Sisäasiainhallinnon alalla ei ole käytössä yhtenäistä metodologiaa vaikuttavuuden arvioimiseksi. Laajimmassa käytössä ovat valtioneuvoston yhteiset lainsäädäntöhankeiden vaikuttavuusarviointeihin käytetyt menetelmät, mutta koska kyseiset arvioinnit tehdään pääasiassa etukäteen, ne eivät luonteensa vuoksi sovellu sellaisenaan hankemuotoisen toiminnan jälkitarkasteluun.

Tässä jälkiarvioinnissa **käytetty aineisto on kerätty useista, erillisistä lähteistä.** Aineiston keräämiseksi on yhdistetty **joustavasti kvantitatiivisia ja kvalitatiivisia käytäntöjä.** Aineiston käsittelyssä on kiinnitetty erityistä huomioita komission jälkiarviointiin kohdistamiin vaateisiin, erityisesti arviointikysymyksiin ja indikaattoreihin. Myös **aineiston tulkinnassa on yhdistetty eri metodeja.** Vastauksia komission arviointikehyksen kysymyksiin ei usein ollut mahdollista löytää suoraan, joten arvioinnissa on tehty kokemukseen perustuvia tulkintoja hankkeiden tulosten merkityksellisyydestä ja vaikuttavuudesta.

Kvantitatiivinen aineisto on kerätty mm. vastuuviranomaisen säännöllisesti komissiolle toimittamia raportteja sekä muuta yhteenvetävää materiaalia hyödyntäen. Samoin on huomioitu yksittäisten hankkeiden raportointiaineistoa. Aineistoa rikastettiin edelleen muulla soveltuvilla kirjallisilla aineistoilla, kuten erilaisilla kansallisilla strategioilla, kuten sisäisen turvallisuuden selonteoilla vuosilta 2016 ja 2021. Näin lähteistöstä pyrittiin muodostamaan kattavampaa kuvaa rahaston toimintaympäristöstä ja siihen vaikuttaneista tekijöistä.

Kvalitatiivista **aineistoa syvennettiin suorittamalla kattavaksi katsotulla otannalla haastatteluita.** Haastatteliin kuului vastuuviranomaisen edustajien lisäksi hanketukea saaneiden tahojen sekä seurantakomiteoiden edustajia. Haastattelut toteutettiin kesä-syyskuussa 2024. Haastattelut on tehty puolistrukturoituina sekä yksilö- että ryhmähaastatteluina. Haastatteluja ei ole litteroitu.

Arvioinnissa vaikuttavuutta pyrittiin tunnistamaan haastattelujen pohjalta sekä hyödyntäen virallista ohjelmatasoista raportointia vertaillen näitä toimintaympäristössä havaittuihin muutoksiin. Siitä huolimatta kausaliteettia hankkeiden tulosten ja komission asettamien tavoitteiden välillä on haasteellista todentaa aukottomasti. **Työn tarkoituksena onkin saada edellä kuvatun aineiston perusteella mahdollisimman kuvaavin tulos kustannustehokkaasti.**



Tämän jälkiarvioinnin toimeenpanossa on huomioitava myös rajoituksia, kuten valmistumiselle asetetut aikarajoitteet, mikä on vaikuttanut mm. valittuihin aineiston keräämis- ja käsittelytapoihin. Rajoitteet on tiedostettu ja niiden vaikutusta on pyritty hillitsemään mm. hyödyntämällä triangulointia mahdollisuuksien mukaan. Työssä on näin yhdistelty useita menetelmiä ja lähestymistapoja.

Haastattelujen osalta rajoitteiden huomioiminen on oleellista, koska merkittävällä osasta sidosryhmien edustajia oli rajallinen kokemus rahastoista ja näkökulmallisista syistä taipumus keskittyä pikemminkin menettelyllisiin kysymyksiin, kuin hankkeiden tuloksia laajempiin vaikutuksiin. Huomioitavaa on myös, että haastatteluissa käsitelty ajanjakso oli pisimmillään noin 10 vuoden takaa, millä on vaikutusta muistikuviin. **Tarkasteluajanjakson ollessa näin pitkä, on yhteyksien tunnistaminen muistinvaraisesti paikoin haasteellista.** Tuon aikaiset prosessit ja aikomukset, kuten toimintaympäristö ja teknologia, ovat menneessä ja perustuvat sen ajan todellisuuteen ja käsityksiin, eivätkä näin aina sellaisenaan suhteudu tähän päivään.

Samoin työn kattavuutta rajoittaa se, että **raportoinnissa ylipäätään on aina määrättyjä epätasaisuuksia**, jonka seurauksena yhteenvedon tekeminen niistä jättää tulkinnanvaraa. Hankeraporteissa esitetyt tulokset, kuten myös haastatteluissa esitetyt arviot, ovat subjektiivisia perustuen toimeenpanijoiden omiin arvioihin. Raportoinnissa annetut tulokset ja muut arviot oletetaan pitävän paikkansa sellaisenaan, eikä tuloksia ole ryhdytty erikseen tarkistamaan arvioinnin osana. Tämä **subjektiivisuus ei luonnollisesti estä arvioiden tekemistä, mutta tulee huomioida kuvan täydellisyyttä tarkasteltaessa.**

Rajoitteita on muun ohella tunnistettavissa **komission asettamien indikaattorien tulkinnassa.** Tämä heijastuu siihen, miten ohjelman toiminnasta voidaan ylipäätään vastata komission sille asettamiin tutkimuskysymyksiin. **Indikaattoreiden lähtö- ja tavoitetasojen määrittelyssä on havaittavissa puutteita, mikä vaikuttaa tulosten suhteutumiseen tavoitteisiin verrattuna ja indikaattoreiden käyttämiseen arvioinnin tukena.** Ilman etukäteen määriteltyä tasoja on haasteellista todentaa rahaston roolia ja kauseliteettia eri kehityskuluissa muun kuin korrelaation kautta.

Ohjelmalle asetettujen indikaattoreiden määrittelyssä ei ole käytetty tunnistettavaa metodologista lähestymistapaa, eikä ole ollut mahdollista selvittää monien tavoitetasojen taustaa tai muodostumista. Osassa indikaattoreista ei ole ylipäätään asetettu lähtötasoa tai tavoitetasoja, joten kerätyn tiedon valossa saavutetun indikaattorin suhteuttaminen saavutuksiin on lähes mahdotonta. Pelkät numeraaliset indikaattorit eivät myöskään sovellu parhaiten vaikuttavuuteen liittyvien kysymysten kuvaamiseen. Laadullisia indikaattoreita ei ole käytössä.

Lopulliset indikaattorit ja niiden asettelu olivat jossain määrin epäselviä syksyyn 2017 asti, jolloin mm. ohjelman väliarviointi valmistui. Puuttuvat tai viivästyneet indikaattorit hankaloittivat ohjelman arviointia, mikä pahimmillaan tämä on voinut tarkoittaa, että ohjelman tavoitteiden yhteys hankkeiden tuotoksiin on jäänyt heikoksi. Huomattavaa **indikaattoreita tarkasteltaessa on sekin, että pitkän ohjelmakauden aikana,**



toimintaympäristön ollessa epästabili, ne vanhentuvat helposti vaikuttavuuden näkökulmasta. Indikaattoreiden mittausarvo jää näin vääjäämättä vajaaksi, mikä on tunnistettu tätä työtä laadittaessa.

iii. Täytäntöönpanon nykytila

Kansallisten AMIF- ja ISF-rahastojen täytäntöönpanoa määrittelevät EU-tason säädökset sekä kansallinen lainsäädäntö. Rahastojen toimeenpanoa koskee EU:n horisontaaliasetus eli Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus rahastoihin sovellettavista yleisistä säännöksistä (asetus (EU) 514/2014). Lisäksi niitä säätelevät rahastokohtaiset Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset, kuten asetus turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahaston perustamisesta, AMIF (asetus (EU) 516/2014).

Kansallisesti sisäasioiden rahastoista säädetään sisäasioiden rahastoista annetussa laissa (903/2014), sekä valtioneuvoston asetuksella sisäasioiden rahastoista (351/2015). Lisäksi vuoden 2018 alusta voimaan astui rahastolain muutos (993/2017) ja rahastoasetuksen muutos (1148/2017). EUSA-rahastojen tukimenettelyyn sovellettiin lakia valtionavustuksesta (688/2001).

Asetuksissa määritellään eri toimijoiden rooleista ja tehtävistä. **Vastuuviranomainen, joka oli ohjelmakaudella sisäministeriön yksikön EU:n sisäasioiden rahastojen vastuualue**, vastasi kansallisten ohjelmien täytäntöönpanosta, hallinnoinnista ja valvonnasta. Tiimi toimi jakautuen ministeriön kansainvälisten asioiden yksikköön sekä talousyksikköön. **Tarkastusviranomaisena toimi sisäministeriön sisäisen tarkastuksen yksikkö** vastuullaan hallinnointi- ja valvontajärjestelmän toiminnan tehokkuus. Lisäksi ISF-rahasto kuului samojen vastuu- ja tarkastusviranomaisien vastuulle ja sitä hallinnoitiin kuten AMIF-rahastoa. Lisäksi rahastoille **asetettiin erikseen seurantakomiteat, jotka osallistuvat kansallisten ohjelmien hallinnointi- ja seurantatyöhön.**

Seurantakomiteoissa oli edustettuina rahastojen toimialojen kannalta keskeisiä tahoja ja toimijoita. AMIF-rahaston seurantakomiteassa olivat edustettuina Ahvenanmaan maakunnan hallitus, opetus- ja kulttuuriministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, ulkoministeriö, sisäministeriön maahanmuutto- ja poliisiosastot, maahanmuuttovirasto, poliisihallitus, Etnisten suhteiden neuvottelukunta, Suomen Kuntaliitto ry sekä vaihtuvia jäseniä seuraavista tahoista: vastaanottokeskukset, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset, järjestöt ja yhdistykset ja työmarkkina- ja elinkeinojärjestöt. Seurantakomitean edustusta voidaan pitää rahaston toiminnan näkökulmasta riittävänä.

Rahastoja **toimeenpannaan Suomessa sisäministeriön johdolla valmisteltujen monivuotisten kansallisten ohjelmien ja niitä tarkentavien kansallisten toimeenpano-ohjelmien mukaisesti. AMIF-ohjelman pyrkimyksenä, tukemalla kansallisten tahojen toimia ja hankkeita, oli edistää sisäistä turvallisuutta EU-tasolla muuttoliikkeeseen liittyvien teemojen kautta.** Tätä varten avattiin säännöllisesti avoimia rahoitushakuja, joiden perusteella rahoitettavat hankkeet valikoituivat. Haut olivat julkisia ja niistä oli viestitty esim. rahastojen nettisivustoilla ja uutiskirjeillä. Koska rahoitus oli kilpailtua, se on tukenut



ohjelmatasoisten tavoitteiden saavuttamista kustannustehokkaasti, laadukkaasti ja tarvelähtöisesti. Vastuuviranomainen on vastannut hakujen avaamisesta ja vastaanottamiensa hankesuunnitelmien perusteella rahoituspäätösten tekemisestä asettamiensa arviointikriteerien mukaisesti.

AMIF-ohjelma jakautuu erityistavoitteisiin, joista Suomen kansallisessa ohjelmassa toimeenpantiin yhdestä kolmanteen. Erityistavoite neljä ei ole ollut osana Suomen kansallista ohjelmaa. **Tämän ohjelmakauden aikana on AMIF-rahastosta rahoitettu yhteensä 102 hanketta, joiden yhteenlaskettu budjetti on 33,5 miljoonaa euroa ja EU:n rahoitusosuus 26 miljoonaa euroa. Jälkiarvioinnissa tarkastellaan siis Suomen AMIF-rahaston toimeenpanoa sen kolmen ensimmäisen erityistavoitteen kautta.**

Ensimmäisessä erityistavoitteessa Yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän vahvistaminen ja kehittäminen pyrittiin nopeuttamaan turvapaikkahakemusten käsittelyä mm. vahvistamalla viranomaisten välistä yhteistyötä ja työnjaon toimivuutta sekä ammatillista osaamista. Turvapaikanhakijamäärien nopeisiin vaihteluihin varautumiseksi ja vastaanottojärjestelmän sopeuttamiseksi luotiin kansallista toimintamallia ja tehostettiin turvapaikkaprosessin alkuvaihetta. Vastaanotto-olosuhteita parannettiin eritoten haavoittuvassa asemassa olevien, kuten turvapaikanhakijanaisten ja tyttöjen, erityistarpeiden huomioimiseksi, jonka lisäksi turvapaikanhakijoille pyrittiin varmistamaan riittävä tuki, oikeusvarmuus ja inhimillinen kohtelu turvapaikkaprosessin aikana. Samoin tuettiin pakolaisten uudelleensijoittamiseen liittyviä toimia. Tähän erityistavoitteeseen oli budjetoitu noin 25 % rahoituksen kokonaisuudesta.

Toisessa erityistavoitteessa Kotouttaminen ja laillinen maahanmuutto tavoitteena oli edistää yhteistyössä kansalaisjärjestöjen kanssa kotoutumisen alkuvaiheen toimenpiteitä, tukea erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien kolmansien maiden kansalaisten kotoutumista ja lisätä heidän osallisuuttaan ja hyvinvointiaan sekä parantaa vuorovaikutusta heidän ja vastaanottavan yhteiskunnan välillä. Toimenpiteillä pyrittiin parantamaan kuntien vastaanottovalmiuksia ja kotouttamispalveluita sekä kehitettiin maahanmuuttohallintoa ja laillisen maahanmuuton menettelyjä. Tähän erityistavoitteeseen oli budjetoitu noin 42 % rahaston perusrahoitusosuudesta tehden siitä suurimman tarkastelluista erityistavoitteista.

Kolmannessa erityistavoitteessa Pysyvää paluuta edistävien oikeudenmukaisten ja tehokkaiden palauttamisstrategioiden kehittäminen tavoitteena oli tukea vapaaehtoisen paluun järjestelmän vakiinnuttamista sekä kehittää säilöönoton sisältöä ja sen vaihtoehtoja. Maastapoistamismenettelyä parannettiin ja nopeutettiin mm. kehittämällä henkilöllisyyden selvittämistä ja matkustusasiakirjojen hankintaa. Tähän erityistavoitteeseen oli budjetoitu noin 23 % rahaston perusrahoitusosuudesta.

Erityistavoitteet jakautuvat edelleen kansallisten tavoitteiden muodostamiin kokonaisuuksiin. Rahoitetut 102 hanketta jakautuvat seuraavasti erityistavoitteiden välillä.

Ensimmäisestä erityistavoitteesta on rahoitettu yhteensä 29 hanketta (28,4 % kaikista hankkeista), jakautuen seuraavasti kansallisiin tavoitteisiin:



- 1.1. Vastaanotto/turvapaikka, 22 rahoitettua hanketta (21,6 % kaikista hankkeista)
- 1.2. Turvapaikka-politiikan arviointi, 4 rahoitettua hanketta (3,9 % hankkeista)
- 1.3. Uudelleensijoittaminen, 3 rahoitettua hanketta (2,9 % hankkeista)

Toisesta erityistavoitteesta on rahoitettu yhteensä 55 hanketta (53,9 % hankkeista) jakautuen seuraavasti:

- 2.1 Laillinen maahanmuutto, ei rahoitettuja hankkeita
- 2.2 Kotoutuminen, 43 rahoitettua hanketta (42,1 % hankkeista)
- 2.3 Valmiuksien kehittäminen, 12 rahoitettua hanketta (11,7 % hankkeista)

Kolmannesta erityistavoitteesta on taas yhteensä 18 rahoitettua hanketta (17,6 % hankkeista) jakautuen alatavoitteisiin seuraavasti:

- 3.1 Paluun liittämis-toimenpiteet, 6 rahoitettua hanketta (5,9 % kaikista hankkeista)
- 3.2 Paluutoimenpiteet, 6 rahoitettua hanketta (5,9 % hankkeista)
- 3.3 Yhteistyö, 6 rahoitettua hanketta (5,9 % hankkeista)

Toinen erityistavoitteista, kotouttaminen ja laillinen maahanmuutto, on ylivoimaisesti suurin hankkeiden lukumääriä tarkastellessa, ja se pitää sisällään yli puolet kaikista rahoitetuista hankkeista. Koska erityistavoitteeseen suunnattu perusrahoitus on kuitenkin vain noin 42 %, voidaan päätellä, että tavoitteen hankkeet ovat euromääräisesti pienempiä kooltaan kuin muissa erityistavoitteissa. Hankkeiden lukumäärien jakautuminen noudattelee muuten pääpiirteissään erityistavoitteiden rahoitusosuuksien euromääräistä jakautumaa. Lähemmässä tarkastelussa toisen erityistavoitteen kansallinen tavoite 2.2. Kotoutuminen pitää sisältään eniten kaikista hankkeista, yli 40 %, joten **kotoutuminen on selvästi ollut tarkastellun rahastokauden merkittävin yksittäinen tema**.

Ohjelmakauden lopuksi voidaan todeta, että toimet ovat olleet erityistavoitteiden mukaisia. AMIF-ohjelmassa on ohjelmakaudella rahoitettu toimia, joilla on tavoiteltu turvapaikkamenettelyjen ja vastaanottokapasiteetin parantamista, valmisteltu valtakunnallinen malli turvapaikanhakijoiden määrän nopeaan vaihteluun ja vastaanottojärjestelmän sopeuttamiseksi tähän, parantaa vastaanotto-olosuhteita sekä varmistaa turvapaikanhakijoiden tuki, oikeusturva ja inhimillinen kohtelu. Rahastosta on tuettu uudelleensijoittamisen toteuttamista Suomessa. Toimilla on erityisesti pyritty parantamaan haavoittuvassa asemassa oleville suunnattuja palveluja.

Edelleen on tuettu kolmansien maiden kansalaisten varhaista integroitumista, tuettu sosiaalista osallisuutta ja hyvinvointia sekä pyritty parantamaan vuorovaikutusta vastaanottavan yhteiskunnan kanssa. Tätä on tavoiteltu parantamalla vastaanottopalvelujen kapasiteettia ja kehittämällä kotouttamispalveluita. Myös viranomaisten toimintaa on tehostettu sekä kehitetty maahanmuuttoon liittyvien tietojen ja tilastojen kokoamista ja analysointia.



AMIF-rahoituksella on samaten tuettu vapaaehtoisen paluun järjestelmän virallista perustamista ja kehitetty säilöönottoprosessia vaihtoehtoiseen, maastapoistamisprosessia sekä Suomen viranomaisten, Suomen edustustojen ja kolmansien maiden viranomaisten yhteistyötä. Samaten palautusten seurantaprosessia on kehitetty edelleen ja uudelleenkotoutumisen seurantaa ja arviointia vahvistettu.

iv. Kohdatut haasteet ja niiden vaikutus kansallisen ohjelman toimeenpanoon

AMIF-ohjelmakausi käynnistyi vuonna 2014. Kansallisen toimintasuunnitelman hyväksyminen viivästyi ja ensimmäiset rahoitushaut avattiinkin vasta kesäkuussa 2015 ja näin ensimmäiset rahoituspäätökset tehtiin tammikuussa 2016. Ohjelman käynnistyminen voidaan arvioida viivästyneen ainakin noin 12 kuukautta, mikä on heijastunut sen toimeenpanossa erityisesti alkuvuosina. Ohjelman viimeiset haut on järjestetty vuonna 2022 ja kaikki hankkeet ovat päättyneet vuoden 2022 aikana.

Ohjelmakauden alun jälkeen maahanmuuttoon ja liikkuvuuteen liittyvä **toimintaympäristö muuttui perustavanlaatuisesti ja pitkäkestoisesti**. Tähän ovat vaikuttaneet mm. vuonna 2014 tapahtunut Krimin valtaus ja Itä-Ukrainan sota ja sen vaikutus Suomen ja Venäjän suhteisiin, sekä myöhempi Venäjän laajamittainen hyökkäys Ukrainaan, Euroopan siirtolaiskriisi vuosina 2015–2016, 2010-luvun sota ISIL:iä vastaan ja laajat terroristi-iskut Euroopassa ja myös Suomessa ja maailmanlaajuinen vuonna 2019 alkanut COVID19-pandemia. Yleisenä megatrendinä mainittakoon yhteiskunnan voimakas digitalisoituminen ja teknologian kehitys, mikä on johtanut kasvavaan keskinäiseen verkottumiseen ja uudenlaisiin riippuvuuksiin. Samanaikaisesti väkivaltainen ekstremismi ja radikalisoituminen sekä laajempi ääriajattelun nousu ovat luoneet uusia haasteita. Muutos on ollut nopea.

AMIF-rahaston toimintaan näistä erityisesti vaikutti siirtolaiskriisi. Vuosina 2014–2015 havaittiin EU:ssa yli 2 miljoonaa laitonta rajanylitystä, joista 1,8 miljoonaa pelkästään jälkimmäisenä vuonna. Samanaikaisesti vastaanotettiin merkittäviä määriä viisumihakemuksia ulkorajanylityspaikoilla. Välimeren ylitti poikkeuksellinen määrä siirtolaisia. Muutos vuosien välillä oli raju. Turvallisuus ja muuttoliikkeen hallinta nousivatkin EU:n merkittäviksi tavoitteiksi ja unionin sisäisen turvallisuuden strategiaa lähdettiin uudistamaan. Ohjelmakaudella 2014–2020 sisäisen turvallisuuden teeman merkitys nousi Euroopan unionin agendalla. Ylipäätään sisäisen turvallisuuden kysymysten painoarvo on noussut merkittävästi 2010-luvun kuluessa niin unionin tasoisesti kuin kansallisestikin. Sisäasioiden rahastot, eli AMIF ja ISF, yhdessä muodostavat oleellisen työkalun, jolla pyrittiin vastaamaan EU:n sisäisen turvallisuuden strategian keskeisiin tavoitteisiin. Niiden merkitys kasvoi.

Ohjelmakaudella 2014–2020 erityisesti AMIF-rahaston osalta **on tunnistettavissa muuttoliikkeeseen liittyvän ajatusparadigman muutos**. Koska kaudella on muutenkin huomattavissa laajemmin ajattelutavan muutos liittyen sisäiseen turvallisuuteen, monet niistä premisseistä, jolle ohjelman suunnittelu oli aikanaan perustunut, muuttui kauden



aikana. Haastattelut tukivat tätä löydöstä. AMIF-rahaston osalta koettiin merkitykselliseksi ylipäättään sen olemassaolo ja toiminta. Arvostettiin, että AMIF mahdollisti toiminnan juuri tarkkaan rajatuissa maahantuloon liittyvissä kysymyksissä. Yhteenvetona voidaan todeta, että sisäisen turvallisuuden ja muuttoliikkeen merkitys ja sen muutos on haastanut ohjelman toimeenpanoa ja siihen kohdistettuja tarpeita.

Vuosina 2015–2016 turvapaikkaa hakevien määrän nopea ja merkittävä kasvu Suomessa muodosti haasteen AMIF-ohjelman toimeenpanolle. Vaikkakaan tilanteeseen liittyen, ei suoraan osana erityistavoitteita rahoitettu hanketoimintaa, se vaikutti hankkeiden toteuttajien arvioihin tarpeista ja ylipäättään toimintaympäristöstä, esimerkiksi maahan tulevien henkilöiden määrä suunnitellun hankkeen toteutuksen aikana heitteli. Seurauksena oli haastavampaa arvioida hanketoiminnan tavoittamien henkilöiden määriä, mikä osaltaan heijasteli ohjelman indikaattoreiden saavuttamiseen ja niiden tulkintaan.

Suomeen suuntautuneen maahanmuuton syyt monipuolistuivat ja ohjelmakauden päättyessä Suomeen suuntautuvasta muuttoliikkeestä yli 90 prosenttia on työ-, perhe- ja opiskeluperäistä. Vastaavasti alle 10 prosenttia muuttoliikkeestä on humanitääristä maahanmuuttoa. Aiemmin maahanmuutto perustui useammin humanitaarisiin syihin. Huomattavaa on, että maahanmuutto ei itsessään ole sisäisen turvallisuuden kysymys, mutta muuttoliike voi aiheuttaa epävakautta esim. sääntelyn tai viranomaisresurssien vähyyden kautta tai tulijoiden hallitsemattoman määrän vuoksi. Joka tapauksessa, vuosien 2015–2016 tilanne oli poikkeuksellinen. Lävitse ohjelmakauden on kuitenkin nähtävissä maahanmuuton merkityksen muutos ja 2000-luvulla Suomessa asuvan ulkomaalaisväestön määrä onkin kaksinkertaistunut.

Digitalisaation eteneminen ja yhteiskunnan verkottuminen ovat kuitenkin haastaneet tapoja toimeenpanna AMIF-rahastoa. Kuvaavaa muutokselle esimerkiksi on, että SOLID-kaudella vastaanotettuja rahoitushakemuksia käsiteltiin pääasiassa paperimuotoisena, kun AMIF-kauden lopulla oli siirrytty täysin sähköiseen järjestelmään. Vuoden 2019 COVID19 –pandemia pakotti muutokseen luultavimmin äkillisemmin ja laajemmassa mittakaavassa kuin se olisi muuten tapahtunut ja erilaisten sähköisten ja etäpalveluiden käyttö yleistyi räjähdysmäisesti. Muutoksessa on ollut valtavasti potentiaalia, mutta kun puhutaan esimerkiksi kotoutumisesta, alkuvaiheen tuesta, tasapainon löytäminen läsnä tapahtuvan palvelun ja sähköisten palveluiden välillä on tärkeää.

Kuvatut muutokset toimintaympäristössä eivät ole vaikuttaneet suoraan rahaston hankkeisiin, mutta kuitenkin niiden vaikutus toimijoiden todellisuuteen ja mahdollisuuksiin on todettava. AMIF:n hankkeisiin suunnattu kokonaisrahoitus kaudella oli 26 miljoonaa. Kun tämän lisäksi tulevat erilliset uudelleensijoittamisohjelman ja sisäisten siirtojen määrärahat, joita maksetaan jäsenvaltiolle vastaanotettujen uudelleensijoitettujen kiintiöpakolaisten sekä toisesta jäsenvaltiosta sisäisesti siirrettyjen kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden lukumäärien perusteella, Suomen kokonaissaanti kaudella onkin yli 90 miljoonaa euroa. Summa on huomattava ja **kaudella 2014–2020 AMIF-rahasto on toiminut normaalisti yllä kuvatuista haasteista huolimatta.**



v. Interventiologiikka

Kansallisen AMIF-rahaston ohjelman kautta pyritään siis yleistavoitteena edistämään EU:n yhteisten painopisteiden ja säädösten toimeenpanoa muuttoliikkeen hallinnan edistämiseksi. Tämän tavoittelemiseksi rahaston toiminnassa tulisi tunnistaa interventiologiikka ja sen taustalla vaikuttava muutosteoria.

AMIF-rahaston interventiologiikka perustuu pohjimmiltaan sen oikeusperustaan. Interventiologiikka auttaa määrittelemällä toiminnan, tuotosten, tulosten ja vaikutusten välistä syy-yhteyttä ja näin ymmärtämään, mitä toiminnalla tavoitellaan. AMIF-rahaston ohjelmassa on esitetty rahaston toiminnan keskeiset näkökohdat ja eri tasot, mukaan lukien sen kattamat politiikka-alat ja erityistarpeet ja -tavoitteet, joihin pyritään vastaamaan, sekä ottamaan huomioon ulkoiset tekijät, jotka voivat vaikuttaa rahaston täytäntöönpanoon.

Sisäasioiden rahastojen muutosteoria perustuu holistiseen lähestymistapaan, jossa paikallisen tai kansallisen tason syötteet rakentavat kansallista ja kansainvälistä, euroopanlaajuista vaikutusta. Erikseen nimettyä muutosta olemassa olevaan tilaan ei aktiivisesti haeta, vaan toiminta perustuu olemassa olevien tunnistettujen ja nimettyjen tavoitteiden, kuten kansallisten ja organisaatioiden strategioiden, tukemiseen. Ohjelmat pyrkivät siis ensisijaisesti tukemaan olemassa olevia rakenteita ja jo muodostuneita hyviksi havaittuja käytänteitä. Rahaston toiminta ei pyri luomaan ulkoista painetta muutokseen. Tämä onkin rahaston ohjelman toimintaperiaatteen ytimessä sisään rakennettuna. **Ohjelmatasoista muutosteoriaa ei ylipäätään erikseen kuvata auki ohjelmadokumenteissa, joten voidaan tulkita, että se ei ole AMIF-rahastossa oleellinen.**

Sisäasioiden rahastojen muutosteoriaa kuitenkin on kuvattu edellisen SOLID-rahastojen loppuraportissa ja komission tuottaman raportin Final Report of the Interim Evaluation of the Asylum, Migration and Integration Fund vuodelta 2018. Vaikkakin eroja tarkastellun ohjelmakauden ja aiemman SOLID-kauden välillä on, niissä on huomattavia samankaltaisuuksia ja toimintatavat ovat pysyneet pääpiirteissään samana. SOLID-rahastojen interventiologiikka on rakennettu euromääräisten syötteiden aikaansaamaan tuotos-tulos ketjuun, joilla aikaan saadaan vaikutuksia (panos-tuotos-tulos-vaikutus, input-output-result-impact). Mainittakoon, että tätä kuitenkin käsiteltiin SOLID-rahastojen arvioinneissa kriittisesti mm. koska vankempaa muutosteoriaa on vaikea näin todentaa.

Vaikka AMIF-rahastoa kyettiin hyödyntämään vuosien 2015–2016 poikkeustilanteessa, sitä pidetään **luonteeltaan hidastempoisena ja ennakoitavasti etenevänä kokonaisuutena. Tämä on myös sen vahvuus**, sillä tämä mahdollistaa pidempijänteisen resursoinnin etukäteen tiedossa oleviin prosesseihin ja kehityshankeisiin, jolloin yllättävien tilanteiden sattumassa näiden toimeenpano ei pysähdy resurssipulan takia. Haastattelut tukevat tätä päätelmää. Hieman ristiriitaisesti ohjelma pyrkii toimillaan kuitenkin **vaikuttamaan kompleksiseen systeemiin**, jossa muutokset voivat olla yllättäviäkin ja laaja-alaisesti toimintaan vaikuttavia. Selkeän lineaarisen, saatikka kausaalisen, syy-yhteys ketjun todentaminen ohjelman toimien perusteella ei ole useimmiten mahdollista. Kompleksisen järjestelmän muuttaminen ohjelmatyöskentelyn kautta on muutenkin haasteellista. Koska pyritään vaikuttamaan



kompleksiseen kokonaisuuteen, kausaalisuhteita on vaikea todentaa ja tulkita, koska **myöskään vaihtoehtoinen syy-yhteys ei aina ole selvä.**

AMIF-ohjelmassa pyritään kohti asetettuja tavoitteita **erilaisten kokeilu-, käynnistämis-, tutkimus- tai kehittämishankkeiden ja aineellisen tai aineettoman hyödykkeen hankinta- tai muuhun tarkoitukseltaan rajattujen hankkeiden avulla.** Samaan pyritään erillisen uudelleensijoittamisen määrärahan sekä sisäisten siirtojen määrärahan avulla, jota suunnattiin toimiin, jotka tukivat Suomen uudelleensijoittamisohjelman toimenpanoa, kiintiöpakolaisten kuntaan sijoittamista tai kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden sisäisten siirtojen toimeenpanoa.

Sisäasioiden rahastojen toimintatapoja esitellessä, on mainittava, vaikka tämä ei sovellukaan AMIF-ohjelmaan, kaudella 2014–2020, **ISF-B-ohjelmassa käytössä ollut operatiivinen tuki.** Operatiivista tuesta ei ole tunnistavissa muutosteoriaa. Tukimuoto oli kuitenkin vastaanottajien arvostamaa ja kokemuksia pidettiin niin hyvinä, että tuen käytön laajentamista myös AMIF-ohjelmaan suositeltiin ohjelman väliarvioinnissakin. **Operatiivinen tuki laajeni AMIF-ohjelmaan seuraavalla ohjelmakaudella 2021–2027.**

Ohjelmakauden 2014–2020 aikana toimintaympäristössä kuitenkin tapahtui huomattavia muutoksia ja osa ohjelmakauden alussa asetetuista oletuksista, ei pitänyt enää sen päättyessä paikkaansa. Näin myöskään osa aikanaan tehdystä ohjelman perusanalyysistä pitää paikkaansa. Tätä ajatusketjua seuraamalla radikaalit muutokset toimintaympäristössä kyseenalaistavat tavallaan myös ohjelman muutosteorian ja harjoitetun interventiologiikan.

Toisaalta rahastokausi on ajallisesti pitkä, jolloin lähtöoletuksena on ollut, että aluksi muotoillut tarpeet ja tavoitteet vanhenevat sen edetessä samalla kun toimintaympäristö ja –tarveanalyysi vanhenee. Tähän voivat vaikuttaa ulkoisten tekijöiden lisäksi esimerkiksi kansallisten tavoitteiden muutokset, kuten vaaleja seuraava hallituksen vaihdos ja sen tuomat painopistemuutokset. Rahastojen toimintaperiaatteisiin liittyvien perusolettamusten ei kuitenkaan voida tunnistaa merkittävästi muuttuneen ohjelmakauden aikana.



Seuraavassa osiossa vastataan yksitellen komission jälkiarvioinnille asettamiin kysymyksiin. Huomiona tämän arvioinnin rakenteesta: vaikka arvioinnin rakenne perustuu mekaanisesti jälkiarvioinnin kysymysmatriisiin ja siihen linkittyneisiin erityistavoiteisiin, vastauksissa tästä on voitu poiketa. Arvioinnissa on kuvattu kaikki erityistavoitteet, mutta niihin liittyvissä sanallisissa vastauksissa, mikäli esitellyn hankkeen on tulkittu kontribuoivan tavoitteeseen, vaikka se olisikin rahoitettu osana jotakin toista erityistavoitetta, sen toimintaa esitellään.

Arvioinnin tarkoituksena on muodostaa mahdollisimman kuvaava kokonaisuus ohjelmatasoisesta vaikuttavuudesta ja tuloksellisuudesta, joka vaatii näin ylläluvatun kaltaisia rakenteellisia poikkeamia.

VAIKUTTAVUUS

1. Missä määrin turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahasto on saavuttanut asetuksessa (EU) N:o 516/2014 määritellyt tavoitteet?

Arvioinnin perusteella AMIF-rahasto on saavuttanut pääpiirteissään sille määritellyt tavoitteet kaudella 2014–2020. Seuraavissa alaluvuissa kuvataan tarkemmin tavoitteiden saavuttamista kunkin erityistavoitteen osalta kuhunkin matriisissa asetettuun kysymykseen vastaten.

AMIF-ohjelman toimeenpano käynnistyi samanaikaisesti poikkeusvuosien 2015 ja 2016 kanssa, jolloin turvapaikkahakemusten määrä kääntyi ennätykseen Suomessa ja Euroopassa. Näin ollen suuri osa hankkeista toimeenpantiin täytäntöönpanon alkuvuosina tarpeiden tyydyttämiseksi. Jälkikäteen voidaan arvioida, että resurssien ajoitus oli oikea ja **AMIF pystyi osaltaan vaikuttamaan myönteisesti Suomen turvapaikkajärjestelmän kestävyyyteen**, joka oli ennennäkemättömän paineen alla.

Vuodessa turvapaikanhakijoiden määrä kymmenkertaistui noin 32 000 henkilöön. Vastaanottoa jouduttiinkin laajentamaan erittäin nopeasti, sillä Suomen turvapaikkajärjestelmää ei ollut mitoitettu niin suurelle hakijamäärälle. Mm. syksyllä 2015 perustettiin Tornioon järjestelykeskus maahantulijoiden rekisteröimiseksi, jota varten saatiin AMIF-hätärahoitusta. Turvapaikanhakijoiden määrän kasvu lisäsi myös vastaanottojärjestelmässä olevien oleskeluluvan saaneiden ja kuntapaikkaa odottavien henkilöiden määrää. Samoin henkilöiden, jotka saivat kielteisen turvapaikkapäätöksen, määrä kasvoi ja tarve paluutoiminnan kehittämiseksi kasvoi vastaavasti.

Siirtolaisuuskriisin seurauksena talvella 2015 julkaistiin Suomessa kansallinen turvapaikkapoliittinen toimenpideohjelma, joka sisälsi lukuisia eri hallinnonalojen vastuulle kuuluvia toimenpiteitä. Ohjelman tavoitteena oli saada räjähdysmäisesti kasvanut turvapaikanhakijatilanne hallintaan tehostamalla turvapaikka- ja palautusprosesseja, kontrolloida tilanteesta syntyviä kustannuksia ja kotouttaa turvapaikan saaneet. Turvapaikkatilanteesta johtuvia säädöshankkeita käynnistettiin syksyllä 2015. Turvapaikka- ja palautusprosesseja tehostettiin AMIF-tuella kehittämällä ulkomaalaisasioiden sähköistä asiointijärjestelmää (UMA) automaattisemmaksi kustannusten hillitsemiseksi. Samalla



erityisryhmien, kuten turvapaikkaa hakevien naisten ja tyttöjen huomioimiseksi tehtiin kohdennettuja toimia ja esim. koulutettiin viranomaisia ja tulkkeja.

Turvapaikanhaun lisääntyminen heijastui myös muille hallinnonaloille ja laajemmin yhteiskuntaan. Erityisesti tarve tuloksellisille ja vaikuttaville kotouttamistoimille oli selvä. Tämän onnistumisessa oleellinen rooli kuitenkin oli viranomaisten lisäksi lähiyhteisöillä, kunnilla ja järjestöillä. Oleskeluluvan saaneet siirtyivät vastaanottokeskusten ulkopuolelle, mikä myös asetti kunnat ja koko lähiyhteisön uudenlaiseen tilanteeseen.

Vuonna 2019 alkoi COVID19-pandemia, mikä vaikutti laajasti muuttoliikkeeseen. Matkustamista ja kokoontumisia rajoitettiin merkittävästi aina vuoteen 2021 saakka. Tämä näkyi myös maahan saapuvien määrissä ja yleisesti liikkuvuudessa. Pandemia vaikutti myös tapoihin toimeenpanna rahaston ohjelmaa ja yleensäkin työtapoihin, esimerkiksi kokoontumisten sijaan täytyi kehittää muita ratkaisuja.

Turvapaikkahakemusten määrä kasvoi jälleen vuonna 2022 poikkeusvuosien 2015 ja 2016 jälkeen pääasiassa Venäjän Ukrainaan kohdistaman hyökkäyksen vuoksi. Vuonna 2022 turvapaikkahakemuksia vastaanotettiin 5827, kun edellisvuonna määrä oli 2545. Määrä on yhä paljon alhaisempi kuin vuosina 2015–2016. Hakemusten valtaväestöryhmät pysyivät kuitenkin entisellään, ollen edelleen irakilaiset, somalialaiset ja afganistanilaiset.

Suurin yksittäinen tuensaaja AMIF-ohjelmassa oli Maahanmuuttovirasto. Se toteutti hankkeista yhteensä 32 eli noin 31 % ja se myös vastaanotti EU:n rahoituksen kokonaisuudesta noin 37 %. Yksittäisenä toimijana se siis on merkittävä. Tämän jälkeen suurimmat hanketoteuttajat olivat Terveystieteiden tutkimuskeskus (THL) kuudella hankkeella ja Yhdenvertaisuusvaltuutettu ja Tampereen ammattikorkeakoulu kumpainkin neljällä hankkeella. Rahoituksensaajissa huomattavaa on se, että 46 eri tahosta, joille myönnettiin hankerahoitusta 32 toteutti vain yhden hankkeen. Tähän ryhmään kuului lukuisia kuntia ja kaupunkeja, ammattikorkeakouluja ja myös järjestöjä, kuten Suomen Punainen Risti, Kirkon ulkomaanapu ja Pakolaisneuvonta ry. Ohjelmaa toimeenpannut ryhmä on siis hyvin heterogeeninen.

Kuvattu Maahanmuuttoviraston asema hankkeiden toimeenpanossa liittyy osaltaan sen tehtävien muutokseen. Poliisilta siirtyi Maahanmuuttoviraston vastuulle arviolta noin 50 000 rekisteröinti- ja lupa-asian käsittely ja näin samaten huomattava määrä henkilöstöä. Tätä ennen ensimmäisen vaiheen ja turvapaikkapäätöksen tiedonannosta vastasi poliisi. Henkilöstöä siirtyi myös valtion vastaanottokeskusten hallinnon keskittämisen myötä. Kun tämän lisäksi otetaan huomioon turvapaikkahakemusruuhkaa purkamaan palkattu henkilöstö, Maahanmuuttovirasto kasvoi hyvin lyhyessä ajassa aiempaan kokoonsa nähden monikertaiseksi, yli tuhannen henkilön virastoksi.

1.1 Miten rahasto edisti Euroopan yhteisen turvapaikkajärjestelmän kaikkien näkökohtien, myös sen ulkoisen ulottuvuuden, vahvistamista ja kehittämistä?



Ensimmäisen erityistavoitteen **Yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän vahvistaminen ja kehittäminen** tavoitteena on parantaa turvapaikkamenettelyjä ja vastaanottokapasiteettia, mm. valmistella valtakunnallinen malli, joka huomioi turvapaikanhakijoiden määrän nopean vaihtelun ja mahdollistaa vastaanottojärjestelmän sopeuttamisen, parantaa vastaanotto-olosuhteita sekä varmistaa turvapaikanhakijoiden riittävän tuen, oikeusturvan ja inhimillisen kohtelun. Erityisesti haavoittuvassa asemassa oleville suunnattuja palveluja on kehitetty tavoitteen osana.

Ohjelmassa ensimmäiselle erityistavoitteelle kuvatut tavoitteet ovat ohjelmakauden päätyttyä edelleen relevantteja ja rahoitettujen hankkeiden voidaan katsoa kattaneen riittävästi tavoitteita. **Ohjelmakauden aikana ET 1:sta on rahoitettu yhteensä 29 hanketta** AMIF:n 102 hankkeesta. Erityistavoitteeseen ohjattu EU:n rahoitusosuus on noin 7 miljoonaa kattaen noin 28 % ohjelman EU-rahoituksesta. Rahoituksen sitoumusaste on 98,5 %. Suurin osa ET 1 rahoituksesta sidottiin vuosien 2015 ja 2016 aikana. Tämän seurauksena vuonna 2022 Ukrainan sodan aiheuttamiin tarpeisiin ei näin voitu vastata täysimääräisesti uusien hankkeiden muodossa. Vuonna 2022 käynnistyivät kuitenkin viimeiset kaksi hanketta.

Rahoituksensaajia tarkastellessa **ET 1 toimeenpano jakautuu Maahanmuuttoviraston, 16 hankkeellaan, ja muiden toimijoiden, yhteensä 13 hankkeella, välillä.** Jälkimmäinen toteuttajien ryhmä on heterogeeninen ja siihen kuului paikallishallintojen toimijoiden lisäksi järjestöjä.

Hankkeiden jakautuminen kansallisten tavoitteiden välillä on eritelty alla:

1.1 Vastaanotto- ja turvapaikkajärjestelmät 22 hanketta, EU-rahoituksen osuus on 5,27 miljoonaa euroa

1.2 Turvapaikka-politiikan arviointi 4 hanketta, EU-rahoituksen osuus on 995 000 euroa

1.3 Uudelleensijoittaminen 3 hanketta, EU-rahoituksen osuus on 775 000 euroa

Suomen turvapaikkajärjestelmän kantokyvyn vahvistaminen on oleellista tulevaisuudessakin, sillä turvapaikanhakijoiden määrän merkittävä vaihtelu on yhä mahdollista. Samalla on pyritty edistämään eurooppalaista yhteistyötä yleensäkin turvapaikka - ja vastaanottojärjestelmien reagoitukykyyn tukemiseksi. Ohjelmakaudelle osunut toimintaympäristön muutos ja muuttoliikkeen suuret vaihtelut ovat osoittaneet miten tärkeää on, että käytössä on tehokkaita järjestelmiä ja menettelyjä.

*1.1.1 Miten edistyi **turvapaikkajärjestelmien vahvistamisessa ja kehittämisessä, ja mikä oli rahaston rooli siinä?***

Suurimmat haasteet turvapaikkajärjestelmien kehittämiselle ovat aiheutuneet ulkoisista paineista. Vuosien 2015–2016 poikkeustilanteen jälkeen vuonna 2022 alkaneen Venäjän hyökkäyssodan vaikutus turvapaikanhakijoiden määrään, kohdistuen turvapaikkajärjestelmän resursseihin laajemmin, on merkittävä. Tarve järjestelmien



vahvistamiselle on ollut huomattava. Ylipäätään tarve toimivalle ja tehokkaalle turvapaikkajärjestelmälle on korostunut.

Suomeen saapuvien ihmisten maahantuloon syyt ovat monipuolistuneet ja yhä harvempi hakee oleskelulupaa humanitaarisin perustein. Verrattuna aivan ohjelmakauden alkuun, yhä suurempi osa ihmisistä muuttaa Suomeen työn, perheen ja opiskelun vuoksi. Vuonna 2021 työntekoon perustuvia oleskelulupahakemuksia jätettiin enemmän kuin koskaan aiemmin. Sen sijaan turvapaikkahakemusten määrä oli poikkeuksellisen alhainen. Oleskelulupahakemusten määrä kääntyi nousuun koronatilanteen jatkumisesta huolimatta.

Turvapaikkajärjestelmien kehittämisessä viranomaisilla on merkittävä rooli ja suurin osa tähän tavoitteeseen syöttävistä toimista onkin juuri Maahanmuuttoviraston toimeenpanemia. Viraston hankkeiden tavoitteena oli lyhentää hakemusten käsittelyaikoja ja tehdä oleskeluluvan hakemisesta mahdollisimman sujuvaa ja avointa. Maahanmuuttajien taustojen moninaisuus lisäsi tarvetta mukauttaa myös Maahanmuuttoviraston työskentelytapoja, prosesseja ja palveluja muuttoliikkeen hallinnan tehostamiseksi. Näitä tavoitteita on tunnistettavissa hankkeissa.

Turvapaikkamenettelyä on kehitetty makrotasolla Maahanmuuttoviraston toimesta useilla hankkeilla. Esimerkiksi ”FLOW-Turvapaikkamenettelyn alkuvaiheen sujuvoittaminen viranomaisyhteistyötä, -työkaluja ja osaamista parantamalla” ja sen jatkohankkeen ”Flow 2” kautta vuosina 2016–2019 pyrittiin sujuvoittamaan turvapaikkamenettelyä. Samaa tavoitetta ovat tukeneet edelleen hankkeet, joilla on tuettu ylipäätään ulkomaalaisasioiden asiointijärjestelmän (UMA) kehittämistä, kuten ”Maasta poistamisen täytäntöönpanon digitalisointi - MAPPI 2” tai ”Kiertävä maahanmuuton asiantuntija- RIO” -hankkeet. Yleisesti ottaen UMA-järjestelmän kehitys tukee turvapaikkajärjestelmää ja sen parantamisen on vahvistanut kansallista kykyä reagoida turvapaikanhakijoiden nopeaan vaihteluun.

Järjestelmien kehittymistä on tuettu myös erilaisilla tietojärjestelmien kehittämiseen tai digitalisaatioon tähtäävillä hankkeilla, kuten vuonna 2016 ”Euro-Auto - Automaattisen UMA-Eurodac-tiedonsiirtoliittymän rakentaminen” - tai vuosina 2020–2021 ”TUVI-Turvapaikkaprosessin vireillepanovaiheen uudistaminen tietojärjestelmätyökaluja kehittämällä” -hankkeet. Näissä kehittämishankkeissa AMIF-rahoituksen rooli on ollut hyvin oleellinen.

*1.1.2 Miten edistettiin **vastaanotto-olosuhteiden** vahvistamisessa ja kehittämisessä, ja mikä oli rahaston rooli siinä?*

Vastaanotto-olosuhteiden kehittäminen on olennainen osa turvapaikkaprosessin kehittämistä ja vastaa osaltaan prosessiin kohdistuneisiin paineisiin. Tätä on lähestytty ohjelmakaudella useammasta näkökulmasta. Eräs on suuresta turvapaikanhakijoiden joukosta johtuva määrällisestä tarpeesta lähtevä lähestymistapa eli on pyritty vastaamaan skaalautuviin haasteisiin, toinen taas erityisryhmien tekeminen näkyväksi järjestelmässä eli enemmän laadulliseen tarpeeseen perustuva lähestyminen.



Tavoitteiseen tähtäviä hankkeita on tunnistettavissa useita. Kauden alussa hankkeissa oli tunnistettavissa yhteisenä tekijänä se, että COVID-19 - rajoitukset pakottivat hanketoteuttajat ylipäätään monipuolistamaan toimintatapojaan. Monimuotoisuus työtavoissa on myös etu ja mahdollistaa tilannekohtaisia kehittämistoimia toimeenpanon. Oleellisessa roolissa kuitenkin on juuri vastaanottokeskuksissa oleskelevien henkilöiden kohtaaminen, ja tätä on vaikeaa saavuttaa vain sähköisin keinoin. Esimerkiksi AMIF-rahoitteisena on kohtaamisen mahdollistamiseksi vastaanotto-olosuhteissa kehitetty kielenoppimisen edellytyksiä, esimerkiksi kehittämällä kuvakommunikaatioon soveltuvia työkaluja, esimerkiksi kuvakommunikaation ”KUVAKO –kuvakommunikaatio vastaanottokeskuksissa”-hankkeen tai laajemmin kielioppaiden avulla.

Maahanmuuttovirasto toteutti useita hankkeita, joilla pyrittiin kehittämään vastaanotto-olosuhteita **kehittämällä tiedon hallintatapoja ja yleisemmin tietopohjaa vahvistamalla**. Haavoittuvassa asemassa olevien turvapaikan hakijoiden asemaa pyrittiin tukemaan Maahanmuuttoviraston ”Vastaanottokeskusten, säilöönottoyksiköiden ja Ihmiskaupanuhrien auttamisjärjestelmän asiakastyön sähköinen dokumentointi –PLANE” –hankkeessa vuonna 2022. Siinä tavoitteena oli yhtenäistää ihmiskaupan uhrien vastaanotto -, säilöönotto - ja auttamisjärjestelmän päivittäistä raportointia vastaanottokeskusten työntekijöiden avulla. Hanke pyrki myös sähköiseen raportointimuotoon mikä tukee sen laajempaa käytettävyyttä. Aiemmin vuosina 2016–2017 toteutettiin myös ”VASUMA - Vastaanottokeskusten asiakasrekisterin kehittäminen suurten asiakasmäärien vastaanottoon” –hanke. Hankkeessa kehitettiin UMA-järjestelmää, jonka avulla parannettiin turvapaikanhakijoiden vastaanoton yhtenäisiä, laadukkaita ja kustannustehokkaita palveluja. Samalla mahdollistettiin ajantasaisen ja luotettavan tilannekuvan tuottamisen vastaanottojärjestelmästä.

Vastaanotto-olosuhteiden kehittämisessä voidaan tunnistaa lisäksi haavoittuvien ryhmien, kuten naisten ja lasten huomioiminen erityisryhmänä. Tällaisia hankkeita voidaan tunnistaa ainakin seitsemän. Näistä esimerkkeinä voidaan nostaa Pelastakaa lapset ry:n hanke ”Lasten kokemusasiantuntijatoiminta osana kotouttamista” vuosina 2015–2016 ja Maahanmuuttoviraston hankkeet ”Lapset puheeksi - menetelmä vastaanottopalveluissa - psykososiaalista tukea lapsiperheille ja haavoittuville” vuosina 2017–2020 ja ”Psykyke – hanke” vuosina 2019-2021.

Turvapaikkajärjestelmän vaikuttavuuden ylläpitämiseksi turvapaikanhakijanaisten ja -tyttöjen kokemusten tunnistamisen on pyritty Joutsenon vastaanottokeskuksen hankkeella 2016–2017, jossa on kehitetty haavoittuvassa asemassa olevan turvapaikanhakijan palveluita tai Kuopion settlementtikeskus Puijolan hankkeelle ”Turvapaikkaa hakevien naisten ja tyttöjen sukupuolittuneen väkivallan kokemusten tunnistamisen ja kokemusten käsittelyyn tarvittavan tuen vahvistaminen”.

Samaan on pyritty Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) MobiTARMO hankkeella, vuosina 2017–2029 jolla on kehitetty kulttuurisensitiivisen toimintakyvyn arviointimenettelyjä vastaanotto-olosuhteissa. Tämäkin on tukenut erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien muuten erityistä tukea tarvitsevien maahanmuuttajien tarpeiden tunnistamista ja kotoutumisen edistämistä. Hanke edistää myös toista erityistavoitteista



Kotoutuminen. Vastaanotto-olosuhteiden vahvistamiseksi Migrin hanke "AsylE-Service - Avustajien ja edustajien sähköisen asiointipalvelun käyttöönotto" vuosilta 2017–2019 on laajentanut jo olemassa olevaa Enter Finland palvelua myös turvapaikanhakijoiden avustajille ja edustajille.

*1.1.3 Miten edistettiin **aseman määrittelyä koskevan direktiivin (ja sen muutosten) muodostaman lainsäädäntökehityksen täytäntöönpanossa, ja mikä oli rahaston rooli siinä?***

AMIF-rahaston kansallisessa ohjelmassa todetaan, että Suomi pyrkii turvaamaan turvapaikanhakijoille riittävän tuen, oikeusturvan ja inhimillisen kohtelun turvapaikkaprosessin aikana. Oikeusturvaa parantavat mm. kaikki toimet, joilla käytännön tasolla kyetään helpottamaan asioimista viranomaisten kanssa. Näin monet tuloksellisempaan kommunikaatioon ja kielenoppimiseen tähtäävät hankkeet, kuten ylempänä kuvatut, tukevat tätä tavoitetta. Turvapaikkaprosesseja on sujuvoitettu lainsäädäntömuutoksilla, minkä ansiosta käsittelyajat ovat lyhentyneet ja tehostuneet. Nämä muutokset ja niistä nousseet uudet tarpeet on huomioitu AMIF-rahoitteisissa hankkeissa. Samoin on rahoitettu hankkeita, joilla on tarjottu oikeudellista neuvontaa turvapaikanhakijoille. Nämä hankkeet voidaan katsoa myös kehittävän vastaanotto-olosuhteita eli tukevan aiempaa kohtaa 1.1.2.

Turvapaikanhakijoille suunnattua yleistä oikeudellista neuvontaa on kehitetty Pakolaisneuvonta ry:n "Turvapaikanhakijoiden yleisen oikeudellisen neuvonnan tila ja kehittämistarpeet" –hankkeen ja myöhemmin vuosina 2018–2020 Maahanmuuttoviraston "ONE" - hankkeen kautta. Ensimmäinen hankkeista sai palautetta kohderyhmältä ja se koettiin hyvin tarpeelliseksi ja hyödylliseksi.

*1.1.4 Miten parannettiin jäsenvaltioiden **valmiuksia kehittää, seurata ja arvioida turvapaikkapolitiikkaansa ja -menettelyjään, ja mikä oli rahaston rooli siinä?***

AMIF-rahaston kansallisen ohjelman tavoitteissa todetaan, että turvapaikanhakuprosessista ja vastaanottojärjestelmästä kerätään ja tuotetaan tilastoja. **Tiedonkeruuta ja analysointia on kehitetty** tällä AMIF-rahoituskaudella hankemuotoisesti. Tilastoinnin kehittämisen kautta on voitu kehittää laajemmin vastaanotto toiminnan laatua. Tavoitteeseen tähtäävät hankkeet ovat sen luonteen vuoksi **pääasiassa viranomaistahojen toimeenpanemia**. Tätä tavoitetta tarkastellessa on hyvä huomioida turvapaikanhakijoiden määrässä ja yleisemmin Suomeen suuntautuneessa muuttoliikkeessä nähtävät muutokset, joista osa oli tosiaan äkillisiä, mikä lisäsi entisestään tarvetta oikeanlaisen tietopohjan vahvistamiselle päätöksenteossa.

AMIF:n rahoittamilla toimilla on parannettu Maahanmuuttoviraston tekemien päätösten laatua ja johdonmukaisuutta. Viranomaistoimijana Maahanmuuttovirasto onkin hyvin keskeinen. Se on erityisesti kyennyt kehittämään prosesseitaan ja niiden laatua ohjelmakaudella AMIF-hankkeiden tuella. Toimiva järjestelmä on lähtökohtaisesti tuottavampi ja tehokkaampi, mikä tekee siitä tuloksellisemman.



Suoraan tätä tavoitetta edistäviä hankkeita on tunnistettavissa seitsemän. Näistä esimerkkeinä Maahanmuuttoviraston ”Soveltamisohjeprosessin uudistamishanke – SOPU” – hanke vuosina 2019–2021. Hankkeessa on kehitetty uusi, aiempaa resurssitehokkaampi työtapa eri maiden turvallisuustilannetta ja muita turvapaikkaprosessin kannalta olennaisia seikkoja käsittelevien tilannekatsausten ja soveltamisohjeiden laatimiseen tekemällä asiakirjoista ns. eläviä asiakirjoja, joka tekee niistä ketterämpiä ja hyödynnettävämpiä. Samoin Maahanmuuttoviraston hankkeista mainittakoon vuosien 2016–2018 ”Migstat - Turvapaikka- ja vastaanottojärjestelmiä koskevan tilastoinnin kehittäminen” ja ”LAAVA (Laadunvalvonta) - systemaattinen menetelmä turvapaikkapäätöksenteon laadun arvioimiseksi ja tilastoimiseksi”. Näissä tietopohjaa vahvistavissa hankkeissa on tunnistettavissa merkittäviä kestävyys ja vaikuttavuus –näkökulmia, sillä niiden tulosten pohjalle on mahdollista rakentaa myös vastaisuudessa menetelmiä ja muuta kehitystyötä. Hankkeilla on tuettu aineettoman pääoman kasaantumista, joka on pitkäkestoista vaikutuksiltaan.

1.1.5 Miten edistyi kansallisten uudelleensijoittamisohjelmien ja strategioiden sekä muiden humanitaarisiin perusteisiin hyväksyttävän maahantulon ohjelmien perustamisessa, kehittämisessä ja täytäntöönpanossa, ja mikä oli rahaston rooli siinä?

Ohjelman puitteissa rahoitetuissa hankkeissa on **edistytty uudelleensijoittamisohjelmien ja - strategioiden kehittämisessä ja toteuttamisessa erityisesti paikallistasolla**. Kiintiöpakolaista määrät ovat säilyneet kohtuullisen tasaisena kauden lävitse. AMIF-rahaston rahoittamien toimien merkitys on ollut ohjelmakaudella tärkeä johtuen maahantulijoiden määrän suuresta vaihtelusta ja onkin kyennyt tukemaan myös järjestelmän ennakoitavaa osaa. Suomessa pyritään sijoittamaan tulijat kuntiin, joskin toiminta on kunnille vapaaehtoista. Kaikissa kunnissa ei ole ollut aiempaa kokemusta tai vakiintuneita prosesseja pakolaisten vastaanottamisesta, AMIF-rahoituksella on voitu tukea tätä toimintaa ja luoda kyvykkyyksiä mikä säilyy vastaanottavassa kunnassa hankkeen päättymisen jälkeen.

Osa toimista on luonteeltaan hyvin paikallisia, mutta niistä saatuja kokemuksia on mahdollista toisintaa kansallisesti esim. muissa vastaavan profiilin omaavissa kunnissa, joissa ei ole aikaisempaa uudelleensijoittamiskapasiteettia tai samassa kunnassa uudelleen myöhemmässä vaiheessa. Huomattavaa on myös, että vaikka toimet ovatkin paikallisia luonteeltaan, niiden merkitys on voinut olla kokoaan suurempi. Käytännössä näin kaikki kuntatoimijoiden toteuttamat kotouttamishankkeet kontribuoivat ET1 saavuttamiseen ainakin jossain määrin. Tällaisia, alueellisten toimijoiden toteuttamia hankkeita on tunnistettavissa ainakin 23 ja niitä on toteutettu maantieteellisesti eri puolilla Suomea.

Lisäksi Suomi on käyttänyt uudelleensijoittamis- ja siirtotukea tavoitteen tukemiseen, jolloin AMIF-ohjelman erityistavoite 1.3 suhteellisen pieni rahoitusosuus on joidenkin arvioiden mukaan jäänyt jonkin verran varjoonsa ja jätetty näin kuntien aluekehittämistoimintaan. Esimerkkinä laajemman vaikuttavuuden tavoittelusta on nähtävissä Ahvenanmaan maakuntahallituksen (Ålands landskapsregering) hankkeessa vuosina 2018–2021: ” Turvasatama - kunnat, viranomaiset ja kolmannen sektorin toimijat yhdistävät voimansa kehittääkseen pakolaisten vastaanottamista ja kotouttamista Ahvenanmaalla (En säker hamn



- Kraftsamling för kommuner, myndigheter och tredje sektorn för att utveckla samarbetet vid flyktingmottagning och integration på Åland). Hankkeessa pyrittiin luomaan alueellisesti yhteistä toimintasuunnitelmaa yksittäisen kunnan sijaan. Turvasatama-hankeen tavoitteena olikin parantaa valmiuksia vastaanottaa pakolaisia Ahvenanmaalla, jossa seitsemän kaikkiaan kuudestatoista kunnasta oli päättänyt ottaa vastaan kiintiöpakolaisia. Hankkeen yhteistyötahot koostuivat kunnista, terveys- ja sairaanhoitopalveluiden ja muista viranomaisista sekä järjestö- ja vapaaehtoissektorin toimijoista.

Samaa laajempaa maantieteellistä vaikuttavuutta on tavoiteltu Vihdin, Lohjan, Raaseporin ja Karkkilan ”Resurssipankki-järjestöyhteistyö ja ohjaus kuntiin kotoutumisen tukena” – hankkeella 2018-2020. Siinä on kehitetty kuntien ja järjestöjen välille toimintamallia, joka vahvistaa alueelle muuttaneiden pakolaisten kotoutumista.

1.2 Miten rahastosta tuettiin **jäsenvaltioihin suuntautuvaa**, niiden taloudellisten ja yhteiskunnallisten tarpeiden, kuten työmarkkinoiden tarpeiden, **mukaista laillista maahanmuuttoa**, niin että samalla turvattiin jäsenvaltioiden maahanmuuttojärjestelmien eheys ja edistettiin kolmansien maiden kansalaisten **tehokasta kotouttamista**?

Toisessa erityistavoitteessa Kotouttaminen ja laillinen maahanmuutto tavoitteena on edistää kolmansien maiden kansalaisten kotoutumista yhteistyössä kansalaisjärjestöjen kanssa toteutettavien varhaisen vaiheen toimenpitein, tukea erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien kolmansien maiden kansalaisten kotoutumista, lisätä heidän sosiaalista osallisuuttaan ja hyvinvointiaan sekä parantaa heidän vuorovaikutustaan vastaanottavan yhteiskunnan kanssa. Toimenpiteinä ovat muun muassa kuntien vastaanottokapasiteetin ja kotouttamispalvelujen parantaminen.

Ohjelmakauden aikana ET 2:sta on rahoitettu yhteensä 54 hanketta, tehden siitä suurimman kolmesta AMIF:n erityistavoitteista. Määrällisesti yli puolet kaikista rahoitelluista hankkeista kuuluu tavoitteeseen. Samaten hankkeiden yhteenlaskettu EU:n rahoitusosuus 13,3 miljoonaa kattaen yli puolet koko ohjelman EU-rahoituksesta. Erityistavoite 2 sitoumusaste on vuoden 2022 lopussa 99 %, joten rahoitus on siis käytännössä kokonaisuudessaan käytetty. AMIF-ohjelman erityistavoitteista tämän **tavoitteen toteuttajajoukko on monimuotoisin ja kaiken kaikkiaan yli kolmekymmentä eri tahoa on saanut rahoitusta hankkeidensa toteuttamiseen**. Suurimpina yksittäisenä tahona nousevat esille Maahanmuuttovirasto kahdeksalla hankkeellaan ja Terveyden- ja hyvinvoinnin laitos kuudella hankkeellaan.

Hankkeet jakautuvat kahden kansallisen tavoitteen välillä seuraavasti:

2.2 Kotoutuminen 43 hanketta, EU-rahoituksen osuus 10,2 miljoonaa euroa

2.3 Valmiuksien kehittäminen 11 hanketta, EU-rahoituksen osuus 2,9 miljoonaa euroa



Yllä mainittujen lisäksi AMIF-ohjelmassa on lisäksi **kansallinen tavoite 2.1. Laillinen maahanmuutto. Tämän tavoitteen rahoitus on kuitenkin siirretty otsikon 2.2. Kotouttaminen alle, eikä sen mukaisia toimia näin ole toimeenpantu.** Tavoitteen 2.1 mukaisia hakemuksia ei vastaanotettu lainkaan vuoteen 2019 mennessä, jolloin tehtiin päätelmä, että tavoitteen mukaisia tarpeita ei ole. Kansallisessa ohjelmassa kuvatut lähtöä edeltävät tiedotustoimenpiteet tunnistettiin olevan jo riittävässä määrin olemassa, eikä uusille toimenpiteille näin ollut tarvetta. Vastuuviranomainen esitti näin seurantakomitealle rahoituksen siirtoa toisen tavoitteen alaisuuteen, jonka mukaisesti toimittiinkin.

Toimintaympäristö muuttoliikkeen ympärillä on muuttunut ohjelmakauden 2014–2020 aikana paljon. Ohjelmakauden alussa Suomi vastaanotti ennätysmäärän turvapaikkahakemuksia Euroopan laajuisen siirtolaiskriisin yhteydessä, minkä jälkeen mm. COVID19-pandemia vaikutti toiseen suuntaan, liikkumista ja muuttoliikettä vähentävästi. Ohjelmakauden lopuksi Suomeen muuttajien määrä oli jälleen kasvussa. Esimerkiksi oleskelulupahakemusten määrä on jälleen kasvanut vähitellen vuoteen 2022 tullessa. Turvapaikkahakemusten määrä on samoin noussut pääasiassa Venäjän Ukrainaan kohdistamana hyökkäyssodan seurauksena. Nousu on kuitenkin hillitty verrattuna vuosiin 2015–2016. Vuonna 2022 työntekoon perustuvia oleskelulupahakemuksiakin jätettiin aiempaa enemmän, jopa ennätyksellisen paljon, noin 20 000.

Laillisen maahanmuuton määrä ja kotouttamisen tarve on ohjelmakauden 2014–2020 aikana siis vaihdellut huomattavasti. Tämä on korostanut tarvetta järjestelmien sopeutuvuuteen sekä joustavuutta maahanmuuttajille suunnattujen palvelujen suunnittelussa ja toteuttamisessa. Tarkasteluajanjaksoa ehkä laajemmin leimaava tekijä onkin tällainen ennustamattomuus. Väestörakenteen muutokset ja maahanmuuttajien taustan moninaisuus ovat asettaneet haasteita kotouttamispalveluille. AMIF-rahasto on kuitenkin toimillaan edistänyt kotouttamista ja laillista maahanmuuttoa ja näin pystynyt omalta osaltaan tasaamaan viranomaisten kykyä hoitaa tehtävänsä muutoksista huolimatta.

Kotouttamisprosesseja ohjaa kansallisesti kokonaisvaltainen lähestymistapa, jossa tärkeitä toiminta-alueita ovat työllisyys, koulutus, terveys, sosiaalinen yhteenkuuluvuus, osallistuminen sekä segregaaation ja syrjinnän ehkäisy. AMIF:n rahoittamat toimet olivat tämän mukaisia. Hanketoiminta keskittyi valtionhallinnon palveluiden käytön tukemiseen sähköisten keinojen avulla sekä yhteiskehittämiseen. Haavoittuvien ryhmien erityistarpeita pyrittiin huomioimaan ja samoin esim. parantamalla mielenterveyspalvelujen saatavuutta ja näin luomaan luottamusta suomalaisiin terveydenhuoltoviranomaisiin. Samoin tuettiin kommunikaation tapoja, kuten kieltenopiskelun.

Kaiken kaikkiaan AMIF:n vuosina 2014–2020 rahoittamat toimet vastaavat hyvin Suomen kokonaisvaltaista integraatiolähestymistapaa, erityisesti terveyssektorilla sekä tunnistettuja ohjelman tavoitteita ja tarpeita.



1.2.1 Miten edistettiin jäsenvaltioihin suuntautuvan, niiden taloudellisten ja yhteiskunnallisten tarpeiden, kuten työmarkkinoiden tarpeiden, mukaisen laillisen maahanmuuton tukemisessa, ja mikä oli rahaston rooli siinä?

Väliarvioinnissa vuonna 2017 ei tunnustettu mitään tähän tavoitteeseen kontribuoivia hankkeita. Useat rahoitetut toimet kuitenkin tukivat myös laillista maahanmuuttoa. Ohjelmakauden 2014–2020 maahanmuuttoon liittyvät tavoitteet olivat kansallisesti hyvin linjassa komission tavoitteiden kanssa. Haastatelluissa nousi kuitenkin esille, että yleinen yhteiskunnallinen ilmapiiri muuttui kaudella Suomessa kielteisemmäksi kaikkea maahanmuuttoa kohtaan. Tämä huomioitiin rahaston toiminnassa loppukaudella.

Laillisen maahanmuuton tukemisessa tärkeä osa oli Maahanmuuttoviraston pyrkimyksellä lyhentää vastaanottamiensa hakemusten käsittelyaikoja ja tehdä oleskelulupaprosessista sujuva ja läpinäkyvä mukauttamalla ja kehittämällä työskentelytapoja, prosesseja, palveluja ja yhteistyötä muiden viranomaisten ja toimijoiden kanssa. Pitkällä aikavälillä tämä tehostaa toimintaa ja tukee laillista maahanmuuttoa. Tämä tahtotila sujuvuuden ja tehokkuuden edistämiseksi on näkynyt hankkeissa, joilla on pyritty tehostamaan maahanmuuttoviraston muuttoliikkeen hallintaa.

Tehostamista on tehty esimerkiksi Maahanmuuttoviraston ”Maahanmuutto- ja turvallisuusviranomaisten yhteistyön kehittäminen (MISEC)” –hankkeessa vuosina 2018–2020, jossa pyrittiin kehittämään kansallista ja kansainvälistä tiedonvaihtoa ja analyysitoimintaa sekä selvittämään nykyisen sääntelyn toimivuutta tiedonhankinnan, viranomaisyhteistyön ja tietojen sähköisen käsittelyn kannalta. Tietopohjan vahvistamisen kautta maahanmuuttoviranomaiset pystyvät ratkaisemaan ulkomaalaislain maahantulon ja oleskeluluvan myöntämisen edellytysten täyttymistä parhaan mahdollisen tiedon perusteella. Hankkeessa edistettiin myös viranomaisyhteistyötä. Vahvistamalla Maahanmuuttoviraston kykyä tehdä päätöksiä tuetaan sen kykyä tehdä myös perustellut myönteiset päätökset entistä nopeammin ja helpommin.

Talouden ja työmarkkinoiden tarpeita tuettiin kehittämällä työperusteisten maahanmuuttajien maahanmuuttomenettelyihin liittyvää digitaalisia palveluja. Esimerkkinä on Maahanmuuttoviraston hanke ”Work it!” vuodelta 2016, jolla laajennettiin hakija-asiakkaille tarkoitettua edellisenä vuonna lanseerattua Enter Finland - verkko- ja mobiilisovellusta työnantajapalveluilla. Portaalia kehitettiin siten, että työnantajat voivat esimerkiksi maksaa työntekijöidensä hakemusten käsittelymaksut, päivittää hakemuksia, seurata hakemusten etenemistä ja saada päätöksen tiedoksi.

Tällaisia digitaalisuutta hyödyntäviä aloitteita on muitakin, myös kuten Hämeenlinnan kaupungin ”Myintegration.fi” –hanke 2017–2019, Uudenmaan ELY-keskuksen ”Kotoutumisen tukena” - hanke 2021-2022 ja Helsingin kaupungin ”International House Helsinki: digitaalisen kehittämisen selvitys” –hanke 2021-2022. Hankkeissa pyrittiin kehittämään alkuvaiheessa kotoutumispalveluita juuri digitaalisten palveluiden kautta. Helsingin hankkeessa tavoitteena oli luoda yhteyksiä ja luoda yhteyksiä tiedottamisen avulla yritysten suuntaan. Laillista maahanmuuttoa on tuettu juuri tarjoamalla erilaisia matalan kynnyksen palveluja, usein



digitaalisessa muodossa, jolloin ne ovat kevyitä yksilön tarpeiden mukaisesti. Tällainen tukee maahanmuuton palvelujen kokonaisuutta.

*1.2.2 Miten edistyi **kolmansien maiden kansalaisten tehokkaassa kotouttamisessa**, ja mikä oli rahaston rooli siinä?*

Koska Suomeen saapuvien maahantulon syyt ovat monipuolistuneet, kotoutumispalveluiltakin tarvitaan uudenlaista joustavuutta. Samoin saapuvien turvapaikanhakijoiden lähtömaiden moninaisuus on lisääntynyt tarkastelukaudella. Kolmansien maiden kansalaisten kotoutumisen edistämiseen onkin pyritty vastaamaan erilaisin toimenpitein AMIF:n kautta. Huomattavaa on, että kotoutumispalvelujen kehittämisestä hyötyvät kaikki kolmansien maiden kansalaiset, ja vähintäänkin myös epäsuorasti turvapaikkajärjestelmän kautta saapuneet.

Muutos on edellyttänyt **tarjottujen palveluiden monipuolistamista**, kuten kielten tarjonnan kapasiteetin kasvattamista tarjotuissa tukipalveluissa tai ylempänä luvussa 1.2.1 kuvattujen digitaalisten palveluiden avulla. Lisäksi vuoden 2018 puolivälissä toteutettiin turvapaikka-asioita koskeva kansallinen selvitysprosessi. Tällöin juuri tulkkaus - ja käsittelyprosessit tunnistettiin keskeisiksi kehityskohteiksi. Tämä heijastui AMIF-rahoitteisiin hankkeisiin ja esimerkiksi vuonna 2019 rahoitetussa Maahanmuuttoviraston ”Tulppaani - Tulkkauksen laadun parantaminen” -hankkeessa seurattiin ja kehitettiin turvapaikkapuhuttelujen tulkkauksen laatua. Hankkeesta saatuja tuloksia on voitu käyttää myöhemmin tukena esim. tulkkausten kilpailutusprosesseissa.

Suurin osa maahanmuuttajista asettuu suurimpiin kaupunkeihin tai kasvukeskuksiin, mutta maahanmuutto on tärkeää pienempien kuntien väestöpohjan ja toimeentulon kannalta. Vuosien 2015–2016 aikana pakolaisten vastaanottoverkosto kaksinkertaistui tarpeen noustessa ja pakolaisten kuntapaikkojen määrä ylitti kysynnän. Ohjelmakauden loppua kohden vastaanotto- ja kotoutumispalveluiden tarve laski, mutta Venäjän hyökkäys Ukrainaan vuonna 2022 lisäsi jälleen painetta palveluille.

Käytännön tason kotouttamisesta vastaavat Suomessa yleensä kunta- tai järjestötoimijat. Pakolaiset ja maahanmuuttajat eivät kuitenkaan välttämättä asetu pysyvästi kuntapaikoille ja maanlaajuinen segregatio korostuu tässä. Näin on ollut perusteltua kehittää AMIF-rahoituksella pienten kuntien palveluja samanaikaisesti, kun on edistetty alueilla, joihin maahanmuuttajat ovat keskittyneempiä, kaksisuuntaista kotoutumista ja vuoropuhelua. Hankkeilla tuettiin myös ruotsinkieliseen kuntiin kotoutumista. Hankkeet painottuvat kuitenkin yksittäisiin, usein suurimpiin kaupunkeihin. Tosin Suomen suurimpien kaupunkien osalta, hanketoimien vaikuttavuutta voidaan pitää laajempaan kuin osassa pienemmistä kunnista. Taustalla on suurempi tavoitettava kohderyhmä. Tässä kansallisessa tavoitteessa kunnallisten toimijoiden hankkeita on rahoitettu tunnistetusti ainakin 10 hanketta.

Paikkaan tai aikaan sitomattomien palveluiden kehittämistä tuettiin useilla hankkeilla. Tämän tyyppiset, digitaalisuuteen pohjautuvat, palvelut lisäävät joustavuutta kotoutumiseen liittyviin tukitoimiin ja tekevät niistä parhaimmillaan saavutettavampia. Tähän ryhmään



voidaan tunnistaa ainakin seitsemän hanketta. Hankkeiden palvelut kohdentuivat sekä maahantulijoille, mutta myös kotoutumisen parissa työskenteleville, kuten THL:n hankkeet ”Verkkokoulutus antirasismista ammattilaisille” vuonna 2022 ja ”Teematietosivusto kotoutumisen seurantaan” 2016–2018 ja ”Kulttuurisensitiiviset toimintakyvyn arviointimenetelmät mobiilissa (mobiTARMO)” 2017-2019. Myös Maahanmuuttoviraston hankkeissa on pyritty kehittämään niiden digitaalista puolta kotouttamisen saralla.

Samoin osana kolmansien maiden kansalaisten kotoutumista on pyritty tukemaan maahantulijoiden terveyteen liittyviä aiheita. Tämän näkökulman sisältämiä hankkeita voidaan tunnistaa suoraan viisi kappaletta. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos on huomionut hankkeissaan ulkomaalaistaustaisen väestön hyvinvointiin ja terveyteen liittyviä erityispiirteitä. THL toteutti vuosina 2018–2020 ”FinMonik - Tutkittua tietoa hyvinvoinnista kotoutumisen ja sen seurannan tueksi” ja ”FinMonik2 -Vahva ja ajantasainen kotoutumisen tietopohja ja tutkittua tietoa kotoutumisesta” –hankkeet, joilla pyrittiin kehittämään hyvinvoinnin ja terveyden seurantamallia kotoutumisen tueksi alueellisella ja kuntatasolla. Hanke käytti valtakunnallisia tietolähteitä maahanmuuttajien kannalta keskeisten terveys- ja hyvinvointitietojen keräämiseksi valtakunnallisten seurantaindikaattorisuosituksen osalta ja mahdollisti kotoutumistiedon keräämisen maakunnittain, syntyperän ja sukupuolen mukaan. Tätä työtä tuki myös THL:n toinen hanke ”TERTTU-Turvapaikanhakijoiden alkuterveystarkastuksen valtakunnallinen kehittämishanke” vuosina 2017–2019, jossa kerättiin laajasti tietoa turvapaikanhakijoiden terveydestä. Tietopohjan vahvistaminen mahdollistaa mm. kotoutumistoimenpiteiden tehostumisen ja vahvistaa asianosaisten oikeusturvaa.

Fyysisen terveyden ja terveyspalvelun käytön lisäksi, AMIF-rahoituksella on painotettu mielenterveyden merkitystä kotoutumisessa. Turun ammattikorkeakoulu on toimeenpannut kaksi hanketta, ”MARJAT ” ja ”YOUME”, joissa on tuettu mielenterveyteen liittyviä kysymyksiä. AMIF:n kautta rahoitettiin myös vuonna 2021 Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen järjestämä kansainvälinen Nordic Refugee Trauma Conference 2021. Tapahtuman osallistui suomalaisia ja pohjoismaalaisia ammattilaisia, jotka työskentelevät traumatisoituneiden pakolaisten ja muiden maahanmuuttajien kanssa. THL on muutenkin työskennellyt laajemmin osana AMIF-kokonaisuutta kolmansista maista tulijoiden mielenterveyteen liittyvien kysymysten parissa. Nämä toimet eivät kuitenkaan ole tämän jälkiarvioinnin kohteena.

Kotoutumiseen on Suomessa lähtökohtaisesti olemassa toimiva polku, jota on käytetty myös tarkastelukaudella 2014–2020. AMIF-rahoituksella on voitu tuoda tähän uusia toimia, kuten juuri painotus terveyteen ja tarkemmin mielenterveyteen sekä digitalisoidut palvelut. Koska kolmansien maiden kansalaisten ryhmä on entistä moninaisempi, myös heidän kotoutumisensa tueksi tarvitaan erilaisia, osittain pienempiä tai kohdistetumpia interventioita.



1.2.3 Miten edistettiin jäsenvaltioiden keskinäisen yhteistyön tukemisessa, niin että samalla turvattiin niiden maahanmuuttajärjestelmien eheys, ja mikä oli rahaston rooli siinä?

Tätä tavoitetta tukee suoraan Maahanmuuttoviraston ”RIO” ja ”RIO 2- Kiertävä maahanmuuton asiantuntija” – hankkeet vuosien 2016–2022 aikana. Hankkeissa kehitettiin yhteistyötä kuuden haasteelliseksi koetun maan Suomen edustuston kanssa maahanmuuttoon liittyvissä teemoissa. Kiertävän maahanmuuttoviraston asiantuntijan kautta tavoiteltiin oleskelulupaprosessien alkuvaiheiden tehostamista ja tunnistamaan selkeitä virheitä ja prosesseihin liittyviä riskejä. Näin on parannettu toimintaa prosesseja jäsentelemällä, mm. oleskelulupien myöntämisperusteiden selvittäminen, haastavien hakemusten tunnistaminen ja haastatteluja vaativien hakemusten tunnistamiseksi hakijaprofiilien avulla ovat olleet tarkastelussa. Tietopohjan vahvistaminen on yhteistyön tukemisen lisäksi oleellista tämän tavoitteen hankkeissa.

Suomi on Schengen-ulkorajamaa ja näin maahanpääsy Suomeen koskee suoraan koko Schengen-aluetta. Suomen toiminta maahantuloon liittyvissä kysymyksissä tukee laajemmin muitakin jäsenmaita. Sääntöjen mukainen toiminta lisääkin yhdenmukaisuutta muiden jäsenmaiden kanssa, mikä tukee järjestelmien eheyttä ja toimivuutta. Samankaltaista toimintaa, joskin kohdistuen jäsenmaiden sijaan enemmän kolmansien maiden viranomaisiin, on nähtävissä vuosien 2019–2022 ”Paluuasiantuntija Suomen Bagdadin suurlähetystöön (REX)” ja ”Paluuasiantuntija Suomen Irakin suurlähetystöön (REX2)” –hankkeissa. Toimintapa, jossa asiantuntemusta on kyetty jakamaan kansallisten hallinnollisten rajojen ylitse, kuten yllä mainituissa hankkeissa, on koettu hyödylliseksi.

Vaikkakin suurin osa AMIF-rahoitteisista hankkeista on paikallisia luonteeltaan, on hankkeita, joissa on tunnistettavissa suoraan selkeästi kansainvälisen yhteistyön elementti. Esimerkkinä tällaista yhteistyötä tukevasta hankkeesta voidaan mainita Maahanmuuttoviraston ”Maahanmuutto- ja turvallisuusviranomaisten yhteistyön kehittäminen (MISEC)” - hanke, joka keskittyi kehittämään kansallista ja kansainvälistä tiedonvaihtoa ja analyysitoimintaa sekä tarkastelemaan nykyisen sääntelyn toimivuutta tiedonhankinnan, viranomaisyhteistyön ja tietojen sähköisen käsittelyn kannalta. Hankkeessa edistettiin suoraan viranomaisyhteistyötä.

Lisäksi jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä tuetaan toiminnalla, joka eivät välttämättä kohdistu ainoastaan EU-jäsenmaitiin, vaan yhteistyötahoina voivat olla kolmansien maiden viranomaiset, tai kansainväliset järjestöt, kuten kansainvälinen siirtolaisjärjestö (IOM). IOM onkin yhteistyötahona kymmenessä rahoitetuissa hankkeessa, joten toiminta sen kanssa on merkityksellistä Suomen kansallisen ohjelman näkökulmasta. IOM toimikin oletettavasti muiden jäsenmaiden kanssa, joten yhteistyössä sen kanssa on lisäarvoa. IOM:n kanssa yhteistyö tosin painottuu enemmän paluu -hankkeisiin.

Muuten jäsenvaltioiden keskinäistä yhteistyötä ja kansainvälistä tiedonvaihtoa on enemmän tunnistettavissa AMIF-erillismäärärahoilla toimeenpantavissa toiminnoissa, joka eivät ole tämän jälkiarvioinnin kohteena.



*1.2.4 Miten jäsenvaltioissa parannettiin **kotouttamista ja laillista maahanmuuttoa koskevia valmiuksia**, ja mikä oli rahaston rooli siinä?*

Monet toimet, joita on kuvattu ylempänä kohdissa 1.2.1 ja 1.2.2 vastaavat myös valmiuksien parantamisen tavoitteeseen. Tiedonvaihto ja jäsenmaiden välinen yhteistyö tukevat näitä valmiuksia.

Valmiuksien kehittämiseen edistettiin monilta osin juuri kehittämällä laaja-alaisesti tiedonhallintaa ja analyysia. Näin valmiuksien ollessa ajan tasalla mahdollistuu oikea-aikaisempi ja oikeasuuntaisempi reagointi. Tietopohjaisuus mahdollistaa paremmat päätökset edelleen vastaisuudessa tiedon kasaantumisen kautta. Kyky hallita tietoa ja analysoida on korostunut toimintaympäristön äkillisten muutosten edessä ohjelmakauden aikana. Tällaiseen kuvaukseen sopivia hankkeita on tunnistettavissa useita, ainakin yhdeksän hanketta. Niiden toteuttajana on Maahanmuuttoviraston lisäksi Terveyden ja hyvinvoinnin laitos eli toimeenpanijat ovat viranomaisia.

Yksittäisenä toimijana Maahanmuuttovirasto on hyödyntänyt laajasti AMIF-rahoitusta prosessiensa ja valmiuksiensa kehittämiseen, ja onkin suurin yksittäinen hanketoteuttaja ohjelmassa 32 hankkeellaan eli yli 30 % kaikista hankkeista. Maahanmuuttoviraston hankkeilla, erityisesti sen tiedonhallinnan kykyjä parantavia tai prosesseja kehittäville hankkeilla on oleellinen merkitys laillista maahanmuuttoa koskevien valmiuksien kehittämiselle. Lähtökohtaisesti, kun oleskelulupaprosessi on sujuva, selkeä ja toimenpiteet kohdistuvat oikein eri ryhmille, myös kotoutuminen nopeutuu ja helpottuu.

Maahanmuuttoviraston hankkeista mm. ”Turvapaikka- ja vastaanottojärjestelmiä koskevan tilastoinnin kehittäminen - MIGSTAT” vuosilta 2016–2017, jossa kehitettiin turvapaikka- ja vastaanottojärjestelmiä koskevaa tilastointia ja systematisoitiin menetelmiä turvapaikkapäätöksenteon laadun arvioimiseksi ja tilastoimiseksi sekä kehitettiin lähtömaatiedon tiedonhankintamatkakäytäntöjä. Hanke toki painottui turvapaikka- ja vastaanottojärjestelmän kehittämiseen, mutta tukee kuitenkin Suomeen suuntautuvan liikkeen kokonaisuuden hallintaa, mikä tukee näin myös laillista maahanmuuttoa. Eräs sen hyvinkin käytännöllinen tulos oli se, että tieto on kuvattuna kattavasti nykyistä analyttisemmässä ja helposti lähestyttävämmässä muodossa.

Maahanmuuttovirasto onkin kehittänyt AMIF-hankkeilla järjestelmiensä lisäksi henkilöstönsä osaamista esimerkiksi ”LYRIA - Maahanmuuttoon liittyvien lupaprosessien yhtenäinen perehdytys- ja itseopiskelu” –ja ”SEER- Maahanmuuttoviraston ennakoinnin ja resurssisuunnittelu” -hankkeilla vuosina 2021–2022. Henkilöstön osaaminen sujuvoittaa lupapäätösten tekemistä, mikä helpottaa ja nopeuttaa kotoutumista. ”Soveltamisohjeprosessin uudistamishanke (SOPU)” –hankkeessa kehitettiin vuosina 2019–2021 resurssitehokkaampaa työtapaa eri maiden turvallisuustilannetta ja muita turvapaikkaprosessin kannalta olennaisia seikkoja käsittelevien tilannekatsausten ja soveltamisohjeiden laatimiseen.



1.3 Mikä oli rahaston rooli, kun jäsenvaltioissa kehitettiin **oikeudenmukaisia ja tehokkaita palauttamisstrategioita**, joilla tuettiin **laittoman maahanmuuton torjuntaa**, ja painotettiin samalla paluun pysyvyyttä ja tehokasta takaisinottoa alkuperä- ja kauttakulkumaihin?

Kolmannesta erityistavoitteesta Pysyvää paluuta edistävien oikeudenmukaisten ja tehokkaiden palauttamisstrategioiden kehittäminen on rahoitettu 18 hanketta, joka on noin 17,6 % hankkeiden kokonaismäärästä. Hankkeiden yhteenlaskettu EU:n rahoitusosuus 5,9 miljoonaa euroa. Tämä kattaa noin 22 % kokonaisrahoituksesta. ET 3 rahoitettujen hankkeiden toiminta ja tavoitteet liittyivät paluun tukemiseen painottaen erityisesti sen valvontaa ja läpinäkyvyyttä sekä prosessien kehittämistä niin, että Suomeen ei jää suuria määriä ilman oleskelulupaa oleskelevia henkilöitä, sekä vapaaehtoisen paluun järjestelmien kehittämistä. ET3 sitoumusaste on vuoden 2022 lopussa 99 %.

Tavoitteena on ollut tukea vapaaehtoisen paluun järjestelmän virallista perustamista, kehittää säilöönottoprosessia ja sen vaihtoehtoja, parantaa maastapoistamisprosessia sekä parantaa yhteistyötä Suomen ja sen edustustojen sekä kolmansien maiden viranomaisten välillä. Rahastosta on tuettu myös tietojen ja tilastojen laatimista ja analysointia luotettavan tiedon tuottamiseksi laittomasta maahantulosta ja maasta poistamisesta, joskaan tähän tarkoitukseen ei juurikaan saatu hankehakemuksia.

Laittoman maahanmuuton ehkäisy ja paluutoimien tehostaminen ovat olleet ohjelmakauden aikana vahvasti esillä Suomessa ja tämä painotus näkyy myös AMIF-ohjelman toiminnassa juuri koskien kolmatta erityistavoitetta.

Kielteisten turvapaikkapäätösten määrän noustua Suomessa vuoden 2016 ja alkuvuoden 2017 aikana, palauttamisstrategiat nousivat muuttoliikettä koskevalla agendalla korkealle. Tarve palauttamisstrategioiden ja niiden toimeenpanon kehittämiseksi oli äkillinen ja huomattava. Sisäministeriö asetti erillisen paluun koordinaatioryhmän keväällä 2017 ja tämä ryhmä jatkoi työskentelyyn ohjelmakauden päättyessä. Työryhmän tehtävänä oli osaltaan parantaa paluutoimenpiteiden koordinointia ja tehostamista ja samalla pyrkiä tunnistamaan kehittämistarpeita, joita voitaisiin rahoittaa juuri AMIF-rahaston kautta.

Vapaaehtoista paluuta edistettiin tämän tarkastelujakson aikana monin eri tavoin myös AMIF-hanketoiminnan ulkopuolella mm. vuonna 2016 palaajille myönnetyn käteisavun määrää nostettiin lakimuutoksin ja vuosina 2019–2021 uudelleenkotoutumisen kannustimia lisättiin. Paluudirektiivin (2008/115/EY) mukaisesti vapaaehtoinen paluu on ensisijainen paluun muoto, johon AMIF-ohjelmassakin viitataan. Lainsäädäntöhankkeilla on ohjelmakauden päättyessä vakiinnutettu vapaaehtoisen paluun järjestelmä, jossa turvapaikkahakemuksensa peruuttaneet tai kielteisen päätöksen saaneet turvapaikanhakijat ohjataan tuettuina poistumaan vapaaehtoisesti.

Rahastokauden aikana onkin vakiinnutettu Suomeen kansallisesti toimiva vapaaehtoisen paluunjärjestelmä. AMIF-rahaston tuella on ollut tässä merkittävä rooli ja sen kyky vastata tarpeisiin on osoittautunut tässä tapauksessa hyväksi. Huomattavaa on, että ohjelmakauden



alussa vapaaehtoisen paluun järjestelmään ei kohdistunut samankaltaista tarpeita, eikä näin sen kehittämiseenkään ollut samankaltaista painetta.

AMIF-rahoitettujen toimien avulla on tehostettu vastaanottokeskusten neuvontaa ja tiedotusta vapaaehtoisesta paluusta, mm. sosiaalista mediaa on hyödynnetty tässä. Rahaston avulla on kyetty vahvistamaan yhteistyötä etujärjestöjen kanssa Suomessa sekä kahdenvälistä yhteistyötä haastavimpien kolmansien maiden kanssa. Lisäksi on seurattu palautuksia ja kerätty järjestelmällisesti niihin liittyvää tietoa kolmansista maista sekä mahdollistettu dialogia diasporajärjestöjen kanssa.

Samanaikaisesti rahaston tuella on yhdenmukaistettu poliisin palauttamisprosesseja ja poliiseja on koulutettu muutenkin palauttamisoperaatioiden toteuttamisessa. Yhdenvertaisuusvaltuutettu on lisäksi rahoituksen avulla jatkanut paluun valvonnan tehostamista. Säilöönnottoon tai säilöönnoton vaihtoehtoihin liittyviä toimia ei kuitenkaan ole toteutettu AMIF-ohjelman kautta.

Tämän erityistavoitteen hankkeet jakautuvat kolmen kansallisen tavoitteen välillä seuraavasti:

3.1 Paluun liitännäistoimenpiteet 6 hanketta, EU-rahoituksen osuus 2,17 miljoonaa euroa

3.2 Paluutoimenpiteet 6 hanketta, EU-rahoituksen osuus 2,19 miljoonaa euroa

3.3 Yhteistyö 6 hanketta, EU-rahoituksen osuus 1,5 miljoonaa euroa

Kolmannen erityistavoitteen hankkeet ovat jakautuneet tasaisesti kansallisten tavoitteiden välille. Hankkeiden toteuttajat ovat pääasiassa viranomaistahoja, Maahanmuuttoviraston, Poliisihallituksen ja Yhdenvertaisuusvaltuutetun toteuttaessa 15 kaikista 18 hankkeesta. Erityistavoitteen luonteen huomioiden tämä onkin luontevaa.

Erityistavoitteen toimeenpanoon vaikutti kuitenkin merkittävästi vuonna alkanut COVID19-pandemia ja sen asettamat rajoitukset matkustamiselle ja liikkumiselle. Merkittävä osa paluunmenettelyjen liitännäistoimenpiteitä on kuitenkin henkilökohtainen neuvonta ja muu kasvotusten tapahtuva toiminta, joten pandemia ja sen tuomat rajoitukset ovat hidastaneet osin toimeenpanoa tai niiden käytänteitä on jouduttu muokkaamaan. Ylipäätään ET3 kokonaistavoitteen saavuttamista tämä ei ole haitannut merkittävästi, mutta vuosia jatkuneet rajoitteet täytyy kuitenkin huomioida.

*1.3.1 Miten edistettiin **palauttamismenettelyjen liitännäistoimenpiteiden tukemisessa**, ja mikä oli rahaston rooli siinä?*

AMIF-rahoituksella on kuluvalle ohjelmakaudella kehitetty ylipäätään palauttamismenettelyä merkittävästi ja näin samalla osana kokonaisuutta myös sen liitännäistoimenpiteitä. Oletettavasti palauttamismenettelyt kyseisessä laajuudessaan eivät olisi käytössä nykyisellään ilman AMIF-rahaston tarjoamia mahdollisuuksia. Lähtökohtaisesti rahoitetut



toimet ovat tukeneet palauttamismenettelyjen asemoitumista ja laajemmin käytänteiden muotoutumista. Tämä on merkittävää, sillä ennen ohjelmakautta Suomessa ei ole ollut käytössä vapaaehtoisesta paluusta virallista järjestelmää.

Useimmat tätä tavoitetta tukeneista hankkeista ovat Maahanmuuttoviraston toteuttamia. Hankkeissa on pyritty vakiinnuttamaan vapaaehtoinen paluu toimintamallina ja tehostamaan siihen liittyvää ohjausta, mikä on vaatinut laaja-alaista otetta. Tällaisia hankkeita voidaan tunnistaa suoraan viisi.

Maahanmuuttoviraston hankkeissa on tuettu vastaanottokeskusten henkilöstön osaamista. Ohjelmakauden aikana vastuu vapaaehtoisesta paluusta onkin siirtynyt vastaanottokeskuksiin ja Maahanmuuttovirastoon, mikä on vaatinut uusien kyvykkyyksien ja osaamisen kehittämistä niissä. Hankkeilla on edistetty toimivan palvelujärjestelmän luomista mahdollistamalla Maahanmuuttovirastossa ja vastaanottokeskuksissa tehokkaammat ja tuloksellisemmat ohjaus- ja neuvontaprosessit. Uusi toimintamalli on kasvattanut neuvonantajien roolia, mutta myös samalla ammattimaistanut koko prosessia. Samalla on mallinnettu vapaaehtoisesta paluusta järjestelmää koskevan neuvonnan menettelyjä onnistuneesti.

Tavoitetta on tuettu Suomen Irakin suurlähetystöön lähetetyn Maahanmuuttoviraston paluuasiantuntijan muodossa vuosina 2019–2022 REX-hankkeissa. Lähetetty asiantuntija on tehnyt yhteistyötä mm. irakilaisien toimijoiden kanssa sekä muiden EU-maiden edustajien kanssa, keräten tietoa kattavan kokonaiskuvan saamiseksi paikallisesti ja välittäen Suomen viranomaisille tietoa erityisesti paluuseen ja uudelleenkotoutumiseen liittyen. Samalla kerättiin tietoa irakilaisesta muuttoliikkeestä ja palaajista, uudelleenkotouttamispolitiikasta sekä järjestelmän mahdollisista heikkouksista Suomen viranomaisten näkökulmasta. Kolmansista maista, ja turvapaikanhakijoiden lähtömaana, Irak on Suomelle merkityksellinen, joten toiminnan kohdistaminen sinne valikoitui luontaisesti. Hankkeita on toteutettu kaksi. Niillä oli kuitenkin pilottiluonne, joten osana tehtävää on edelleen mallinnettu paluuasiantuntijan toimenkuvaa vastaisuuden varalle.

Palauttamiseen liittyviä liitännäistoimia voidaan tunnistaa Yhdenvertaisuusvaltuutetun kolme hanketta. Hankkeilla on kehitetty eteenpäin jo vuonna 2014 alkanutta palautusten valvontaa ja vakiinnutettu siihen liittyvä EU-direktiivien ja kansallisen lainsäädännön velvoittama riippumaton valvontajärjestelmä maasta poistamisille. Ennen vuotta 2014 täytäntöönpanoa ei ole valvonut mikään ulkopuolinen taho. Osana hankkeita erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden asemaan kiinnitetään huomiota. Vuosien 2014–2019 välillä noin 150 poliisien maastapoistamistoimea on valvottu. Näiden perusteella on tehty suosituksia, jotka lisäävät valvonnan vaikuttavuutta ja paluuprosessin läpinäkyvyyttä ja ihmisten oikeuksien huomioimista. Samalla on jatkettu poliisin toiminnan tukemista mm. kehittämällä valmiuksia tunnistaa haavoittuvuuksia ja kykyä vastata niihin johdonmukaisemmin. Haavoittuvuus on mielletty tässä laajasti, koskien myös itse prosessia, ja sen katsottiin palvelevan myös samanaikaisesti julkisuudessa käytyä yhteiskunnallista keskustelua aiheesta.



Yhdenvertaisuusvaltuutetun työn kautta Suomeen perustettiin EU-direktiivin ja kansallisen lainsäädännön edellyttämä riippumaton, kolmansien maiden palautettujen kansalaisten oikeusturvaa valvova seurantajärjestelmä. Osana toimia koulutettiin palautuksiin osallistuvia poliiseja ja työhön on sisällytetty myös kansainvälistä viranomaisyhteistyötä.

Täytyy myös mainita Helsingin Diakonissalaitoksen hanke ”Turvattomat” 2017–2018, jonka puitteissa on tarjottu psykososiaalista tukea henkilöille, jotka ovat saaneet kielteisen turvapaikkaa koskevan päätöksen. Hanke tuki viranomaistyötä ja palauttamisprosessia kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneen näkökulmasta muodostaen kokonaisuudesta vahvemman. Myös muut aiemmissa luvuissa kuvatut juuri Helsingin Diakonissalaitoksen ja Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitoksen toimeenpanevat mielenterveyteen panostavat hankkeet lähtökohtaisesti tukevat palauttamismenettelyitä.

1.3.2 Miten edistettiin (vapaaehtoista ja pakkoon perustuvaa) paluuta koskevien toimenpiteiden toteuttamisessa, ja mikä oli rahaston rooli siinä?

Tätä tavoitetta tuettiin osittain samoilla hankkeilla ja toimilla, joita on kuvattu aiemmin tavoitteessa 1.3.1.

Maahanmuuttoviraston toteuttamat AMIF-rahoitteiset toimet ovat vaikuttaneet vapaaehtoisen paluun järjestelmän vakiinnuttamiseen, sillä ohjelmakauden aikana vastuu vapaaehtoista paluusta siirtyikin Maahanmuuttovirastoon ja vastaanottokeskuksiin. Vapaaehtoinen paluu siirtyi 1.7.2015 osaksi vastaanottokeskusten ja Maahanmuuttoviraston tehtäviä ja osana AMIF-toimia onkin koulutettu laajasti vastaanottokeskusten henkilöstöä. Koulutushankkeet ovat olleet merkityksellisiä palauttamismenettelyiden toteuttamisessa, sillä toiminta on henkilöresursseja vaativaa, kuten sosiaalityöntekijöiden toimesta tapahtuvaan kasvokkain tapahtuva ohjaaminen.

Tavoitteeseen voidaan laskea mukaan Poliisihallituksen kolme hanketta, joilla on kehitetty maasta poistamiseen liittyviä toimenpiteitä järjestelmällisesti vuosien 2016 ja 2022 välillä. Kyseessä on toiminta, joka on ollut hyvin käytännönläheistä ja jota on jouduttu toimeenpanemaan heti paineistetussa tilanteessa. Ensimmäinen niistä, ”Paluutoimenpiteiden kehittämishanke” käynnistyi heti vuonna 2016 ja siinä kehitettiin uusia menetelmiä henkilöiden tunnistamiseen ja matkustusasiakirjojen hankkimiseen, esimerkiksi yhteistyöllä suurlähetystöjen kanssa. Vuosina 2020–2022 taas toimeenpantiin hankkeet ”MAPPI- Maasta poistamistoimenpiteiden valtakunnallinen yhdenmukaistaminen ja kehittäminen” ja ”MAPPI 2 -Maasta poistamisen täytäntöönpanosuunnitelman digitalisointi”. Näiden myötä luotiin valtakunnallisesti yhtenäinen malli maastapoistamisprosessista. Hankkeilla on kehitetty poistamistoimintaa, mm. kouluttamalla poliiseja saattamisesta ja kehittämällä toimintatapoja henkilöiden tunnistamiseksi ja matkustusasiakirjojen hankkimiseksi. Lisäksi luotiin alaikäisten kevytseurannan ohje. Lisäksi AMIF-tuella perustettiin valtakunnallinen maastapoistamisviranomaisten verkosto.

Samanaikaisesti on vaikuttanut myös palvelujen ja toimintojen sähköistyminen. AMIF:n tuella maasta poistamisen toimeenpanosuunnitelma on digitalisoituminen osaksi UMA-sovellusta.



Tämä toteutettiin Poliisihallituksen, Maahanmuuttoviraston ja Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimiston yhteishankkeella 2021-2022. Tämän avulla toimeenpanoon osallistuvat viranomaiset, kuten yhdenvertaisuusvaltuutettu, saavat prosessin kannalta oleellista tietoa suoraan samasta tietokannasta. Tämä vastaa myös Schengen-arvioinnissa esiin nousseita suosituksia.

1.3.3 Miten parannettiin palauttamistoimenpiteitä koskevaa käytännön yhteistyötä jäsenvaltioiden ja/tai kolmansien maiden viranomaisten välillä, ja mikä oli rahaston rooli siinä?

Yleensä jäsenvaltioiden välisen yhteistyön tehostamiseen ei ole tunnistettavissa mitään erityisiä hankkeita, mutta tämä näkökulma oli osa muuta hanketoimintaa ja niissä tapahtunutta yhteistyötä, esimerkiksi kolmansien maiden asiantuntijat vierailivat hankkeissa ja tarjosivat valmiuksia ja tiedonvaihtoa paluuseen liittyvistä kysymyksistä. Hankkeissa tähdättiin yhteistyön edistämiseen Frontexin ja EU-jäsenmaiden välillä valvontakysymyksissä ja parhaiden käytänteiden jakamiseen. Tämän voidaan katsoa lisänneen Suomen valvontaviranomaisten työn varmuutta ja edistäneen EU:n palautusdirektiivin mukaista toimivaa ja yhdenmukaistettua palautusjärjestelmää.

Maahanmuuttoviraston Return Expert (REX) - hankkeissa 2019–2022 tehtiin myös tiivistä yhteistyötä paikallisten viranomaisten, suurlähetystöjen sekä Suomesta palanneiden kanssa sekä muiden toimijoiden, kuten muiden EU-maiden edustajien kanssa. Tämä oli hyvin käytännönläheistä ja perustui vahvasti tarpeisiin. Hankkeiden avulla tuettiin myös suhteiden formalisointia Irakin viranomaisiin. COVID19-tilanne sekä Irakin vaihteleva turvallisuustilanne vaikeutti hankkeen toteuttamista, mutta toimintaa voidaan pitää hyödyttävänä juuri yhteistyön ja verkostojen näkökulmasta. Henkilöresurssien hyödyntämisellä on jossain hankkeissa hyvinkin oleellinen rooli, jota digitalisoituminen ei poista.

1.3.4 Miten edistettiin palautuksia koskevien valmiuksien kehittämisessä, ja mikä oli rahaston rooli siinä?

Erityistavoitteessa 3 toteutettaviin hankkeisiin sisältyy erilaisia valmiuksien kehittämistoimia ja useimmat edellä kuvatuista hankkeista tukevat tätä tavoitetta. Hankkeiden kautta on kerätty tieto ja osaamista laajasti, mitä on näin voitu hyödyntää kansallisesti valmiuksien kehittämiseksi.

Valmiuksien kehittämisessä on keskitytty valvontamenettelyihin ja parhaiden käytäntöjen jakamiseen jäsenvaltioiden kesken sekä tuettu poliiseille, paluoperaatioiden valvojille ja paluuasioissa työskenteleville osaamisen vahvistamista. Tämä tukee myös laajemmin mainittujen virastojen ja viranomaisten kyvykkyyttä toimia palautustilanteissa.

Ylipäätään voidaan tulkita valmiuksien kehittämisen toimineen hyvin ja sekä pakotetun että vapaaehtoisen paluun toimintaedellytyksien kehittyneen merkittävästi ohjelmakaudella 2014–2020. Tähän toimintaan on myös sisällynyt kansainvälistä yhteistyötä Suomen ja



Sisäministeriö
Inrikesministeriet



EUROOPAN UNIONIN
SISÄASIOIDEN RAHASTOT

muiden jäsenmaiden kesken sekä kolmansien maiden suuntaan. AMIF-rahoituksen merkityksen voidaan tunnistaa myös olleen tässä oleellinen.

Eriyistavoite 4: Solidaarisuus ei sisälly Suomen AMIF-rahaston kansalliseen ohjelmaan, eikä näin sitä koskevia kysymyksiä käsitellä.



TEHOKKUUS

2 Saavutettiin rahaston yleiset tavoitteet kohtuullisin kustannuksin?

Jälkiarvioinnin havaintojen perusteella rahaston yleiset tavoitteet (turvapaikkajärjestelmän vahvistaminen, kotouttaminen ja laillinen maahanmuutto sekä paluustrategioiden kehittäminen) **saavutettiin kohtuullisin kustannuksin**. Ohjelmaa arvioidaan toimeenpannun suunnitelmien mukaisesti, eli tehdyt rahoituspäätökset seuraavat ohjelmatasoista suunnitelmaa.

Käytännössä tehokkuudella oletetaan usein tarkoitettavan tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta, mikä yksinkertaistaa minkä tahansa muutosteorian mekaaniseksi euromääräisten syötteiden tarkasteluksi ja turhan yksinkertaiseksi tavaksi käsittää vaikuttavuus ylipäätään. Tehokkuus tulee nähdä osana laajempaa tarkastelua.

Tehokkuuden tarkastelu keskittyy rahastoissa pääasiassa hankerahoituksen tarkasteluun, koska se muodostaa rahaston taloudellisen kokonaisuuden ja rahoittamalla hankkeita pyritään rahaston tavoitteisiin. **Hankkeiden kustannusten kohtuullisuutta on arvioitu vastuuviranomaisen toimesta rahoituspäätösten yhteydessä, ennen toimeenpanoa**. Tällöin on painotettu hankkeiden toteutuskelpoisuutta eli kulujen realistisuutta suhteessa tavoitteisiin.

Vastuuviranomainen tekee rahoitettavien toimien arvioinnin yhteydessä taloudellisen arvion toimenpiteiden toteutuskelpoisuudesta sekä hakijan taloudellisista resursseista. Mahdolliset tarkennukset hankkeisiin on tehty yhteistyössä vastuuviranomaisen ja avustuksensaajan kanssa, jolloin hankkeiden omistajuus säilyy toteuttavalla taholla. **Tavoitteiden realistisuuden arvioiminen yhteistyössä lisää myös avustuksensaajien osaamispääomaa ja kykyä hankemuotoiseen työhön**. Eryteisesti kun kyseessä on rahasto, josta monet avustuksensaajat toimeenpanevat useita hankkeita, tällä osaamisen kasaantumisella väliä.

AMIF-rahastosta on rahoitettu ohjelmakaudella yhteensä 102 hanketta. Näitä hankkeita on ollut toteuttamassa 45 eri toimijaa, joista 14 on toteuttanut useamman kuin yhden hankkeen. **Valtaosa eli 31 toimijaa, on näin ollen toteuttanut vain yhden hankkeen**, jolloin tuttuutta liioin vastuuviranomaiseen ja rahaston säädöksiin ei ole muodostunut. Koska tuensaajia on runsaasti ja henkilöstössä vaihtuvuutta ohjelmakauden pituuden takia, tällä on vaikutusta edelleen hankkeiden hallintoon ja tehokkuuteen. Tämä rahoituksensaajien joukon **moninaisuus on tyypillistä AMIF-rahastolle**, joskin vastuuviranomainen oli haastatteluiden ja muiden löydösten perusteella tunnistanut ominaisuuden ja kyennyt näin mukauttamaan toimintaansa. **Voidaan todeta, että hankkeita hallinnoidaan yleisesti ottaen hyvin**.

Tehokkuuden arvioimiseksi voidaan tarkastella myös indikaattoreita. Indikaattorien asettelussa, kuten lähtö- ja tavoitetasoissa, on merkittävää epätarkkuutta, mikä tekee haastavaksi niiden arvioimisen. Yleisemmin indikaattoreista voidaan kuitenkin tehdä päätelmä, että **ohjelmaa on toimeenpantu ja kykenee raportoimaan todennettavia lukuja osana indikaattoreitaan**. Vähintäänkin päätelmänä on se, että toiminta on ollut



järjestelmällistä. Indikaattoreiden jatkokäsittely komission toimesta on jäänyt epäselväksi, joskin, esimerkiksi indikaattorien vertaaminen kansallisiin eurollisiin syötteisiin tai kansallisiin tavoitteisiin ja tätä kautta kansallisten ohjelmien keskinäisen vertailun, niistä voitaisiin saada suurempi hyöty irti. Kansallinen taho ei kuitenkaan tätä pysty tekemään.

2.1 Miltä osin rahaston tulokset saavutettiin **kohtuullisin kustannuksien suhteessa panostettuihin varoihin ja henkilöresursseihin?**

Haastatteluissa tai muussa aineistossa **ei noussut esille huomioita epäsuhdasta** tulosten ja varojen ja henkilöresurssien suhteen. Tätä seikkaa ei myöskään noussut esille muussa rahaston toimintaa koskevassa aineistossa, kuten VTV:n raportissa vuodelta 2021. Yleisesti ottaen ohjelmien täytäntöönpanoon liittyvät henkilöstökustannukset ovat kohtuulliset.

Väliarvioinnissa hankkeiksi, jotka olivat henkilöstökustannusten osalta raskaita, tunnistettiin ne, joiden budjetista yli 75 % on osoitettu henkilöstökuluihin. Tällaisissa hankkeissa oli edistetty esimerkiksi seuraavia asioita: toimintamallien ja menetelmien, protokollien, viestintävälineiden, palveluportaalien, tietokantojen kehittämistä. Hankkeissa, joissa oli vähemmän henkilöstökuluja, toimittiin lähinnä tietojärjestelmien tai sovellusten kehittämisen parissa. Tietojärjestelmään kohdistuvassa hankintahankkeessa voi henkilöresurssien määrä olla olematon, jolloin yksinomaan henkilöresurssien arvioiminen vääristää tarkastelua tuloksellisuudesta. Hankkeiden erilainen luonne on hyvin selkeä, ja tämä on luonnollisesti vaikuttanut myös niiden budjettien rakentumiseen. **Merkkejä, että henkilöstökustannusten osalta raskaat hankkeet eivät olisi kohtuullisia, ei kuitenkaan ole.**

Matala henkilöresurssien käyttö hanketyössä ei välttämättä indikoi parempaa ja tehokkaampaa tulosta, sillä ohuet henkilöresurssit viittaavat pahimmillaan myös hallinnollisen taakan keskittymiseen samoille henkilöille, mikä lisää puolestaan esim. riskien määrää, rajoittaa aikatauluja ja heikentää kykyä ohjata toimenpiteitä. Näin ollen sen arvioiminen miten henkilöresurssiraskaita hankkeita on rahoitettu, ei voida kaikilta osin pitää erityisen mielekkäänä.

Osana hankesuunnitelmien arviointia, vastuuviranomainen tarkastelee myös niiden suunnitelmia henkilöresurssien käyttämiseksi. Hankesuunnitelman tarkastelussa selvitetään, onko suunniteltu työmäärä kohtuullinen vai ei ja suhteessa tavoitteisiin. Tämän arvion muodostamiseen hyödynnetään aiempia rahoitettuja toimia ja niiden tuntemusta juuri henkilöresurssien osalta. Tähän vaikuttaa lisäksi hankkeen luonne; osassa hankkeista henkilöresurssien laajempi käyttö on niiden toiminnan ja tavoitteiden luonteiden vuoksi perusteltua.

Vaikka tuensaajien puolelta ei ole aina saatavilla riittävän yksityiskohtaisia tietoja, jotta toteutettujen hankkeiden kustannus-tulossuhdetta voitaisiin vertailla yksityiskohtaisesti, on löydöksenä se, että resursseja käytetään pääsääntöisesti tehokkaasti hanketasolla. Osa hankkeista, esim. niissä tehtävät hankinnat kuten IT-järjestelmät, on hyvin erityislaatuisia, joten mekaaninen kustannusten vertailu ei ole hedelmällistä vertailukohteen puuttuessa. Tämä tosin hankaloittaa myös kulujen kohtuullisuuden arvioimista tuloksiin nähden



ohjelmatasoisesti. Kohtuullisuuden arvioiminen suurin vastuu jää näin toimeenpanijalle itselleen.

Huomionarvoista kuitenkin tässä tarkastelussa on se, että vaikka kustannustehokkuutta ei pystyisikään arvioimaan aukottomasti, sen **varmistamiseksi on käytössä vahvoja prosesseja**, kuten kilpailutukseen perustuvat hankinnat, taloussuunnitelmien arviointi ja tähän liittyvä säännöstö ja valvonta, menojen vastuullisuutta koskevat vaatimukset sekä varainhoidon valvontaa koskevat vaatimukset ja menettelyt. Lähtökohtaisesti näiden noudattamisella voidaan odottaa optimaalista tulosta. Rakenteellisesti kohtuullisiin kustannuksiin kannustaa omarahoitusosuuden vaade, eli EU-rahoitusosuuden osittaisuus. Tyypillisin EU-rahoitusosuus on 75 %. Tämä ja rahoituksen maksaminen jälkikäteen, toteutuneita kustannuksia vastaan, tukee kustannusrakenteen kohtuullisuutta ja suhteellisuutta tuloksiin.

Rahoitettujen **AMIF-hankkeiden keskimääräinen koko oli noin 320 000 euroa**, joista EU-rahoitusosuus on 75 % hyväksytyistä kokonaiskustannuksista. Tässä oli pientä hajontaa erityistavoitteiden välillä ja kolmannessa erityistavoitteessa Paluu rahoitettiin suurimmat hankkeet. Hankkeiden **keskimääräinen koko kuitenkin on pienehkö, mikä kasvattaa riskiä toiminnan pistemäisyydestä**, mikä saattaa heikentää ohjelman kokonaisvaikuttavuutta.

Tehokkuutta voidaan arvioida myös tarkastelemalla rahaston **vastuuviranomaisen resurssija suhteessa ohjelman toimeenpanoon**. Rahaston vastuuviranomaisena toimi sisäministeriön rahastotiimi. Rahastojen vastuuviranomainen jakaantui työssään edelleen kahteen tiimiin: valmistelu- ja toimeenpanotiimiin sekä valvonta- ja tarkastustiimiin. Tarkastustiimi on osa vastuuviranomaista, eikä viittaa tässä tarkastusviranomaiseen, vaikka tämäkin toimi ohjelmakaudella 2014–2020 sisäministeriössä. Tarkastusviranomaisena toimi sisäministeriön sisäinen tarkastus.

Käytännössä vastuuviranomaisella oli kohdennettuna suoraan AMIF-rahaston hallinnointiin valmistelutiimissä noin 2,5 henkilötyövuotta vuositasolla. Tarkastustiimin AMIF-rahaston toimeenpanoon kohdistamia henkilöresurssija ei voida riittävällä tarkkuudella määritellä työnjaollisista syistä, sillä tiimi on vastannut myös ISF-rahaston valvonta- ja tarkastustehtävistä. Vastuuviranomaisen toiminnan kustannukset katettiin AMIF-ohjelman teknisestä avusta. Huomioiden hankkeiden lukumäärän, 102 hanketta, sekä AMIF-ohjelman kokonaisrahoituksen määrän, 24 miljoonaa euroa, **ei vastuuviranomaisen henkilöresurssija voida pitää ylimitoitettuna**.

2.2 Millaisia toimenpiteitä toteutettiin **petostapausten ja muiden sääntöjenvastaisuuksien ehkäisemistä ja toteamista, niistä ilmoittamista ja niiden seuraamista varten** ja miten tehokkaita nämä toimenpiteet olivat?

Jälkiarvioinnin löydösten yhteenvetona todettakoon, että petostapausten ja sääntöjen vastaisuuden estämiseksi on tehty toimenpiteitä läpi koko ohjelmakauden.

Ohjelmaa säätelevässä dokumentaatiossa, kuten kansallisessa ohjelmassa sekä vastuuviranomaista koskevassa työjärjestyksissä kuvataan ohjelmaan sovellettavaa



valvontajärjestelmää. **Petosten ja sääntöjen vastaisuuksien ehkäisytyö perustuu pohjimmiltaan tähän järjestelmään ja sen soveltamiseen.**

Tärkeimmät toimet petosten ja muiden säännönvastaisuuksien torjumiseksi toteuttaa vastuuviranomainen hankkeiden arviointivaiheessa. Arviointiprosessi perustuu siihen, että hankkeiden on täytettävä tietyt kriteerit, esimerkiksi osoitettava miten ne kontribuovat kansallisen ohjelman tavoitteisiin. Arvioidessaan hankkeita vastuuviranomainen teki hankkeista riskiarvion. Jos riskejä havaittiin, näihin pyrittiin puuttumaan yhteistyössä hanketoteuttajana kanssa ennen rahoituspäätöksen tekemistä ja näin välttämään riskien realisoitumista.

Haastattelujen perusteella oli tunnistettavissa toimenpiteitä petosten ja muiden väärinkäytösten estämiseksi ja havaitsemiseksi. Toimenpiteitä voidaan pitää tehokkaina, koska merkittäviä petoksia tai sääntöjenvastaisuuksia ei ole havaittu. Hankkeissa on kuitenkin hylätty sääntöjen vastaisiksi katsottuja kustannuksia, kuten esimerkiksi matkakustannuksia, jotka eivät suoraan liittyneet hankkeeseen, ALV-kustannuksia ja hankintasäännösten vastaisesti tehtyjä hankintoja.

Rahoituksensaajiin kohdistettujen vaatimuksien määrä nousi ohjelmakaudella 2014–2020 aiempaan SOLID-kauteen verrattuna. Rahoitussajailla edellytettiin olevan **riittävät taloudelliset resurssit** hankkeiden toteuttamiseen, kunnes korvaukset maksetaan, koska maksatukset pääsääntöisesti tapahtuivat jälkikäteen hyväksytyjä kuluja vastaan. Ennakkomaksujen käyttö oli mahdollista, tietyin edellytyksin ja perusteluin, mutta tämä ei ollut ylenen käytäntö. Lisäksi rahoituskaudella hankkeet joutuvat teettämään **ulkopuolisen tilintarkastuksen osana loppuraportointiaan**, mitä voidaan pitää tehokkaana, joskin hallinnollisesti raskaana keinona, ehkäistä petostapauksia.

Jälkikäteen suoritettavat maksatukset on yksi merkittävä toimi riskien vähentämiseksi AMIF-ohjelmassa. Vastuuviranomainen tarkastaa hallinnollisesti kaikkia hankkeiden maksatuspyyntöjä. Toisaalta käytäntö jälkikäteismaksuista on asettanut pienemmille kansalaisjärjestöille haasteita hakea rahoitusta rahastosta, mikä nousi esille hanketoteuttajien kanssa keskusteltaessa. On myös tapaus, jossa omarahoitusosuuden vaade yhdistettynä pienehköksi koettuun myönnettyyn rahoitukseen ja korkeisiin hallinnollisiin vaateisiin, on johtanut päätökseen olla vastaisuudessa enää hakematta AMIF-rahoitusta.

Näiden lisäksi **vastuuviranomainen suorittaa sekä taloudellisia, että operatiivisia paikan päällä tapahtuvia tarkastuksia.** Yhteenvetona voidaan todeta hallinnollisen valvonnan prosessin toimineen asianmukaisesti. Vastuuviranomainen on **raportoinut osana vuosittaista raporttejaan komissiolle myös tarkastus- ja valvontatoiminnastaan.**

Huomattavaa edelleen on, että avustuksensaajat noudattavat myös **omia säädöksiään** petostapausten ja muiden rikkeiden ehkäisemiseksi. Esimerkiksi viranomaistoimijoiden osalta, nämä vaateet nousevat kansallisesta, kulloinkin voimassa olevasta, lainsäädännöstä kuten hankintojen osalta. Kyse on kunkin rahoituksensaajan omista sisäisistä prosesseista, joiden tulisi ehkäistä vastaavat tapaukset.



Sääntöjenvastaisuuteen pyrittiin lisäksi puuttumaan tarjoamalla rahoituksenhakijoilla ja -saajille **järjestelmällisesti koulutusta hankkeiden hallinnoinnista**. Ohjeita ja oppaita hallinnoimisen tueksi on ollut helposti **saatavilla sisäasioiden rahastojen nettisivustolla**. Vastuuviranomainen on järjestänyt koulutuksia tasaisesti lävitse koko ohjelmakauden ja näin on oletettavaa, että osa tahattomista sääntöjenvastaisuuksista on karsiutunut tätä kautta.

Suomessa kansallisesti vahvuutena on muun ohella se, että vastuuviranomaisena on toiminut jo SOLID-kaudella sisäministeriö. **Vastuuviranomaisella on näin aiempaa kokemusta rahastojen hallinnoimisesta** ja se on pystynyt kasvattamaan osaamistaan aiemman päälle. Kokemus rahoituksensaajista ja toimintakentästä mahdollistaa oikeasuuntaiset arviot resurssien suuntaamisesta ja tehokkuudesta parhaiten. Näin voidaan katsoa tapahtuneenkin juuri AMIF-rahaston osalta.

Ohjelmakautta 2014–2020 koskien sekä AMIF- että ISF-rahastoja on kuitenkin yhä **avoinna tarkastusviranomaisesta koskeva komission tarkastus**, joka on alkanut vuonna 2017. Tarkastuksen tulokset eivät olleet tämän jälkiarvioinnin aikana lopulliset tai saatavilla. Tarkastuksen lopputulosten viipymistä näin pitkään ei voida pitää hyvän hallintotavan mukaisena. Mahdollisuudet tehdä sen löydösten mukaisia korjauksia tai parannuksia ei enää ole ohjelmakauden päätyttyä ja on epäselvää, minkälaisia vaikutuksia tarkastuksen tuloksilla on ohjelmakauteen 2021–2027.

MERKITYS

3. Vastasivatko rahastosta rahoitettujen toimien tavoitteet todellisiin tarpeisiin?

Jälkiarvioinnin löydösten perusteella rahaston rahoittamien toimien tavoitteet vastasivat tunnistettuihin todellisiin tarpeisiin. Rahoitetut hankkeiden tavoitteet ovat olleet kansallisen ohjelman ja toimeenpano-ohjelman mukaisia, joiden tavoitteet on muodostettu laajalla sidosryhmäyhteistyöllä. Sidosryhmien ja muiden osallisten tahojen tarpeita on näin kyetty tuomaan esille ja tunnistamaan ohjelman valmisteluvaiheessa.

Rahaston ohjelmakausi on pitkä ja hankkeiden toimeenpano päättyi vasta 2022, kahdeksan vuotta alun jälkeen. Toimintaympäristö on muuttunut tänä aikana ja rahastolta on vaadittu joustavuutta toimeenpanossaan. AMIF-rahaston vahvuus on kuitenkin sen ennakoitavuus ja näin monet toteutetuista hankkeista kykenivät vastaamaan pidempiaikaisiin kehitystarpeisiin. Reaktiivisena työkaluna ei rahastoa voida pitää. Tämä on kuitenkin tunnistettava ristiriita rahaston toiminnan logiikassa. Määrättyä tarvetta tasapainoiluun rahaston toiminnassa onkin nähtävissä.

Luonnollisesti suuret muutokset AMIF-toimintakentässä, kuten Krimin valtaus ja myöhemmin Venäjän täysimittainen hyökkäyssota Ukrainassa, sota ISIL:iä vastaan ja terrori-iskut Euroopassa, Euroopan laajuinen siirtolaisuuskriisi ja COVID19-pandemia sekä yhteiskunnan



etenevä digitalisaatio muuttivat sen toimialaan kohdistettuja tarpeita ja niiden keskinäisiä painotuksia. Tästäkin huolimatta Suomen kansallisen AMIF-rahaston rahoittamia toimia voidaan kuitenkin pitää merkityksellisinä ja sen rahoituksen sitoumusasteet ovat korkealla tasolla.

Hankkeiden toteutus on painottunut muutamalle suurelle toimijalle. Nämä tahot ovat viranomaisia tai vastaavia, jolloin niillä on muutenkin suurempi rooli useimmista ohjelman erityis- ja kansallisten tavoitteiden toteuttamisesta. Samat tahot pystyvät konkreettisemmin ilmaisemaan tarpeitaan ja yksittäisen organisaation tarpeet ovat voimakkaammin sidoksissa kansallisiin tarpeisiin tai edustavat niitä. Periaatteessa tämä tosin johtaa myös siihen, että AMIF-rahoituksen kilpailtavuus painottuu enemmän pienille järjestötoimijoille, jotka muokkaavat enemmän hankkeitaan rahastoon sopivaksi.

3.1 Vastasivatko jäsenvaltioiden **kansallisissa ohjelmissaan asettamat tavoitteet todettuihin tarpeisiin?**

AMIF:n **kansallisessa ohjelmassa asettamat tavoitteet vastasivat tunnistettuja todennettuja tarpeita**. Aineistosta tai haastatteluista ei noussut esille vastakkaisia merkkejä.

Kansallisen **ohjelman laadintavaiheessa on tehty laajamittaista tarvearviointia**, johon osallistui sidosryhmiä, avustuksensaajia ja muita relevanteja tahoja, jotka saattoivat lausua ohjelmasta ja sen tavoitteista. Hyvin oleellinen mekanismi tarpeiden tunnistamisessa ja mahdollisiin muutoksiin vastaamisessa oli seurantakomitea työskentely. Ohjelmakaudella komitean työhön kuului esimerkiksi hyväksyttävien hankkeiden läpikäyminen. Tämä on tarjonnut areenan myös matalla kynnyksellä nostaa uusia tai muuttuneita tarpeita esille.

Samasta tarvelähtöisyydestä ja kansallisen ohjelman merkityksellisyydestä viestii ohjelman rahoituksen korkea sidontaprosentti ja se, että vastuuviranomainen on vastaanottanut avoimiin hakuihin enemmän hakemuksia kuin rahoitusta on voitu myöntää.

Esimerkkinä toimista, jotka ovat vastanneet hyvin selkeästi kansallisen tason tarpeisiin, ja joita nostettiin esille haastatteluissa, ovat olleet direktiivien ja asetusten täytäntöönpano. Tämä on kansallisessa ohjelmassa asetettu etusijalle. Kyseessä on lisäksi helposti etukäteen ennakoitavissa oleva tarve, joka näin sopii myös hyvin AMIF:n toimintatapaan. AMIF-rahoitteisilla hankkeilla pyrittiin vastaamaan samoin muihin EU-tasoisiiin vaateisiin, kuten IT-järjestelmien kehittämiseen, jolloin yhteys tarpeisiin on ollut hyvin ilmeinen.

AMIF-ohjelma sisältää kuitenkin lukuisia erilaisia toimia ja tavoitteita ja voidaan todeta **komission käyttävän ohjelmaa jäsenmaiden ohjaamiseen toivomaansa suuntaan**. Kansallisissa ohjelmissa saattaa näin myös olla tavoitteita, jotka eivät ole olleet jäsenmaan kehitystarpeissa yhtä korkealla kuin komission. Toisaalta löydösten perusteella kansalliset tarpeetkin ovat muuttuneet ohjelmakauden aikana. Esimerkiksi Suomen osalta siirtolaisuuskriisin aikaisten paluustrategioiden kehitys nousi suuremmaksi kuin etukäteen pidettiin todennäköisenä. Tarpeet ovat siis myös muuttuneet ohjelmakauden aikana. AMIF:n ohjelmia onkin muutettu useasti kauden aikana.



Opit ja kokemukset, joita AMIF-toimeenpanon kautta saatiin kerättyä näinä vuosina ovat arvokkaita. Ne aineetonta pääomaa ja siirrettäviä vastaisuuden varalle. Esimerkiksi vastaanottokeskuksen perustamisessa suurelle määrälle vastaanottilijoita saatiin käytännön kokemus ja osaamista, jota voidaan hyödyntää vastaavissa tilanteissa. Tornion järjestelykeskuksesta ja sen järjestämiseksi tehtiinkin kansallisesti jälkiarviointi juuri tämän kokemuksen ymmärtämiseksi. Viranomaisten osaaminen laajemmin ja heidän edustamiensa organisaatioidensa ja järjestöjen resilienssi kasvoi, ja AMIF-rahaston hankkeet olivat osa tämän mahdollistamisessa.

3.2 Mitä toimenpiteitä jäsenvaltio toteutti vastatakseen **muuttuviin tarpeisiin**?

Ohjelmakauden aikana ohjelman toimintaympäristö muuttui perustavanlaatuisesti ja pitkäkestoisesti. Tämä on aiheuttanut painetta edelleen ohjelman joustavuudelle ja kyvyille tunnistaa tarpeiden muutos. Haastatteluiden perusteella, vaikkakin ohjelmaa on päivitetty kauden kuluessa, AMIF-rahoitusta ei ole pidetty mitenkään erityisen joustava rahoituskanavana. Mutta jälleen, kuten mainittu, tämä on myös sen vahvuus.

Tärkein tapa vastata muuttuneisiin tarpeisiin on kuitenkin ohjelmien päivittäminen. Kansallista ohjelmaa on muutettu ohjelmakauden aikana, mikä kertoo sen kyvystä mukautua uusiin tilanteisiin. Tätä samaa olettamaa tukee kansallisen toimeenpano-ohjelman päivitykset. Viimeisin kansallisen ohjelman muutos on astunut voimaan toukokuussa 2020.

Muuttuviin tarpeisiin on pyritty vastaamaan ohjelmakauden aikana erilaisin mekanismein, mm. seurantakomiteatyöskentelyn avulla. AMIF-rahastolle nimitetty seurantakomitea on kokoontunut säännöllisesti kauden aikana. Seurantakomiteassa on edustus useista rahaston kannalta oleellisista sidosryhmistä, jotka ovat näin voineet nostaa esille muutoksia. Lisäksi vastuuviranomainen on tunnistettavasti tehnyt yhteistyötä muiden tahojen, kuten muiden ministeriöiden edustajien kanssa. **Mitään järjestelmällistä tapaa kartoittaa mahdollisia tarpeiden muutoksia ei kuitenkaan ole ollut tunnistettavissa.**

Haasteelliseksi koettiin kuitenkin joissain tapauksissa toimien liian tarkka etukäteismäärittely ohjelmissa. Koska vastuuviranomainen ei toteuta yksittäisiä toimia, esimerkiksi toimintaympäristöön liittyvät muutokset saattoivat muuttaa hanketoteuttajan asemaa niin paljon, että ohjelmassa yksilöidyille toimille ei ollut enää tarvetta tai ollut resursseja toteuttaa niitä. Joustavuuden säilyttäminen ohjelman toimeenpanossa on osoittautunut hyvin oleelliseksi.

AMIF-rahaston toiminnassa korostuu laajemmin aktiivinen yhteydenpito vastuuviranomaisen ja avustuksensaajien sekä muiden sidosryhmien välillä. **Vastuuviranomainen on muutenkin lävitse ohjelmakauden pyrkinyt yhteyteen sidosryhmiensä** kanssa, esimerkiksi viestinnällisin keinoin. AMIF-rahastossa on sen tematiikan vuoksi paljon pienempiä, kolmannen sektorin toimijoita kuten kansalaisjärjestöjä. Näiden toimijoiden osallistumista on pidetty tärkeänä, sillä erityisesti kotouttamistyössä niillä on kriittinen rooli. Sisäasioiden rahastot, kuten AMIF-rahasto, ovat kuitenkin voimakkaasti viranomaispainotteisia ja noin 70 % hankkeista on



viranomaistoimijoiden toteuttamia. Vuoden 2017 väliarvioinnissa nostettiin esille huoli järjestötoimijoiden osallisuudesta AMIF-ohjelmaan. Nämä liittyivät esimerkiksi omarahoituksen vaateeseen. Vastuuviranomainen pyrki loppukaudella ottamaan suunnittelussaan huomioon järjestökentän tarpeita.

Koska rahaston mahdollisten avustuksensaajien ryhmä on laaja ja monimuotoinen, hakijakohtaisen, käsin räätälöidyn yhteydenpidon tarve korostui. Myös tässä asetelmassa vastuuviranomainen pystyy reagoimaan matalalla kynnyksellä ilman merkittäviä hallinnollisia esteitä. **Vastuuviranomaisen lähestyttävyyks on ollut oleellista.** Pääpiirteissään AMIF-avustuksensaajat ovat haastatteluiden perusteella tyytyväisiä vastuuviranomaisen toimintaan ja kokevat, että muuttuneita tarpeita on kyetty nostamaan vastuuviranomaisen tietoisuuteen.

AMIF-rahasto on ollut ohjelmakaudella nykyisessä muodossaan merkityksellinen ja sen toiminta perusteltua ja tarkoituksenmukaista. Tarve AMIF-rahaston tematiikkaan keskittyvällä rahoituksella on ilmeinen. Tätä olettaa tukivat myös haastattelulöydökset.

JOHDONMUKAISUUS

4 Vastasivatko rahaston kansallisen ohjelman tavoitteet EU:n muista varoista rahoitettujen ohjelmien tavoitteita, joita sovelletaan samantapaiseen työhön?

Yhteenvedona voidaan todeta, että sisäisen ja ulkoisen johdonmukaisuuden tarve on tunnistettu vastuuviranomaisen toimesta ja sen edistämiseksi on toimittu aktiivisesti ohjelmakauden aikana. Virallisempien rakenteiden ja mekanismien lisäksi johdonmukaisuutta tuettiin epävirallisia verkostoja ja henkilökohtaista osaamista hyödyntäen. Myöskään perusteettomista päällekkäisyyksistä ei tässä tarkastelussa löytynyt merkkejä.

Johdonmukaisuuden ja täydentävyyden näkökulmat huomioidaan jo ohjelman laadintavaiheessa. Tunnistetut AMIF-rahaston sidosryhmät on kirjattu ohjelmaan, kuten samaten muut EU-rahoitteiset ohjelmat, joiden kanssa rahastolla on liittymäpintaa tematiikkansa kautta. Kansallisessa ohjelmadokumentissa on kuvaus, että rahasto toimii vuorovaikutuksessa ja ottaa oppia muista EU-ohjelmista ja muista EU-rahastoista.

Kansallisessa ohjelmassa asetetut tavoitteet ovat pääosin yhteneviä muiden samankaltaisia teemoja koskevien, EU:n varoin rahoitettujen ohjelmien, kanssa. AMIF-rahaston suunnittelussa ja toteutuksessa huomioitujen keskeisten ohjelmien Euroopan sosiaalirahasto (ESR), Euroopan aluekehitysrahasto (EAKR) ja Euroopan maatalousrahasto (EAF). Näiden keskinäisen johdonmukaisuuden riskialueena on maahanmuutto, sillä kaikki neljä rahastoa kohdistavat toimiaan maahanmuuttoon, tosin eri vaiheissa.



AMIF-rahasto keskittyy toimissaan pääasiassa turvapaikka-asioihin, lailliseen maahanmuuttoon ja varhaiseen kotouttamiseen, ESR:n keskittyessä maahanmuuttajiin, joilla on laillinen asema, jotka osallistuvat työmarkkinoille ja joilla on oleskelulupa Suomessa. EAKR:lla on sama tuensaajaryhmä kuin ESR:lla, mutta se on välineenä suunnattu enemmänkin työnantajapuolelle. Maaseuturahasto puolestaan keskittyy metropolialueen ulkopuolisiin kansalaisiin ja yrityksiin.

Vastuuviranomaisella oli käytössään mekanismeja johdonmukaisuuden tukemiseksi. Esimerkiksi päällekkäisyyksien välttämiseksi, avustushakijalta pyydettiin hankesuunnitelmien liitteeksi selvitys organisaation EU-rahoitteisista hankkeista. Eräs AMIF-rahoituksen ehto olikin johdonmukaisuus muun rahoituksen kanssa. Ohjelman tasolla, johdonmukaisuuden ja täydentävyyden varmistamiseksi, vastuuviranomainen on tehnyt verkostoitumistyötä ja pitänyt säännöllisesti yhteyttä esimerkiksi muiden rahastojen vastuuviranomaisiin.

4.1 Arvioitiinko muita toimia, joilla on samantapaiset tavoitteet, ja **otettiin**ko arviointi huomioon ohjelmasuunnittelu vaiheessa?

Tapoja, joilla samankaltaisten toimien arvioinnit on huomioitu AMIF-ohjelman suunnitteluvaiheessa, on jo kuvattu osin yllä kohdassa 4.

Vastuuviranomainen on arvioinut ohjelman suunnitteluvaiheessa aiottuja toimenpiteitä ja mahdollisten päällekkäisyyksien riskin on tunnistettu jo tuolloin. Tätä prosessia on kuvattu kansallisessa toimeenpano-ohjelmassa. Lähtökohtaisesti päällekkäisyyksien riskin poistamiseksi onkin toimittu ohjelman suunnitteluvaiheessa.

Kansallisen ohjelman ja toimeenpano-ohjelman valmistelun yhteydessä pyydettiin lausuntoja laajalti muilta ministeriöiltä, kansalaisjärjestöiltä ja valtion virastoilta. Tämä lausuntoprosessi, jossa osallistettiin laajasti eri sidosryhmiä, on oleellinen juuri muiden toimien arvioimisen näkökulmasta. Lausuntoprosessi on osoittautunut yleensäkin hyödylliseksi toimintatavaksi. Toimeenpano-ohjelma vietiin myös ohjelman seurantakomitean käsittelyyn, jossa oli edustettuna eri sidosryhmiä. Suunnitteluprosessista on siis tunnistettavissa useita kohtia, jolloin mahdollisia päällekkäisyyksiä olisi voitu tunnistaa ja puuttua. Tämä mekanismi tukee johdonmukaisuuden huomioimisen ohjelmaa suunnitellessa.

Tätä työtä jatkettiin toimeenpanon aikana seurantakomitean työssä. Koska ohjelmia päivitettiin ohjelmakauden aikana useasti, tämä jatkuva seuranta on ollut välttämätöntä. Seurantakomitealla olikin vastuuviranomaista tukeva rooli johdonmukaisuuden tavoittelussa.

4 Varmistettiin

ko tavoitteiden keskinäinen johdonmukaisuus rahaston toimia toteutettaessa?



4.2 Luotiinko rahaston ja muiden samantapaisiin tavoitteisiin tähtäävien toimien välille **koordinointimenettelyjä rahaston täytäntöönpanokaudella?**

Rahastokaudella 2014–2020 voidaan tunnistaa käytössä olleen useita koordinointimekanismeja. Sisäasioiden rahastojen sisäinen koordinaatio oli hyvällä tasolla ja AMIF- ja ISF-rahastoja hallinnoitiin saman vastuuviranomaisen toimesta sisäministeriössä. Tämä mahdollisti tiiviin ja jatkuvan yhteistyön.

Joitain menettelyjä, kuten seurantakomitean työskentely, on jo kuvattu yllä olevassa kohdassa 4.1.

Rahoituskauden alussa koordinaatiomekanismien rooli korostui äkillisesti, sillä Suomeen tulevien turvapaikan hakijoiden määrä lisääntyi merkittävästi vuoden 2015 jälkipuoliskolla. Maahantulijoiden määrän kasvaessa tilanne edellytti yhteistoiminnan parantamista eri toimijoiden kesken. Vastuuviranomainen perustikin synergiaan perustuvan yhteistyöprosessin, johon kuului mm. kokouksia yhteistyötahojen kesken AMIF-rahastosta rahoitettavia toimien koordinoimiseksi. Ratkaisua voidaan pitää tilanteessa toimivana.

Ylipäättään aktiivinen verkostoihin osallistuminen, minä voidaan pitää myös seurantakomitean työtä, on mahdollistanut koordinoinnin. Aiemman yhteistyön kautta luotu tuntemus eri toimijoista, mahdollistaa hankalassa tilanteessa, sujuvan työskentelyn. Tämä tapa kuitenkin ylittää AMIF-rahaston toiminnan ja koskee ensisijaisesti yleensäkin suomalaista toimijakenttää muuttoliikeasioissa.

4.3 Olivatko rahaston tuella **toteutetut toimet johdonmukaisia ja sopusoinnussa** muiden sellaisten toimien kanssa, joilla on samantapaiset tavoitteet?

Havaintojen perusteella rahaston kautta toteutetut toimet olivat johdonmukaisia eivätkä olleet ristiriidassa muiden toimien kanssa, joilla oli yhteneviä tavoitteita. Tätä on kuvattu yllä olevissa luvuissa.

TÄYDENTÄVYYS

5 Täydensivätkö kansallisen ohjelman tavoitteet ja niitä vastaavat toimet muita vastaavia tavoitteita ja toimia, joita toteutettiin osana muita, varsinkin jäsenvaltion politiikkoja?

Jälkiarvioinnin havaintojen perusteella ohjelman tavoitteet täydentävät muita toimia, mukaan lukien Suomen kansallisia poliittisia linjauksia. Sisäisen ja ulkoisen johdonmukaisuuden tarve on tunnistettu vastuuviranomaisen toimesta ja niiden edistämiseksi on toimittu aktiivisesti ja tavoitteellisesti.



Päällekkäisyyden riski on tunnistettu jo ohjelman suunnitteluvaiheessa, mutta erityisesti koska turvapaikanhakijoiden määrä kasvoi merkittävästi ohjelmakauden alussa, kotouttamiseen ja julkisesti rahoitettuihin hankkeisiin alettiin kiinnittää laajemmin huomiota. Näin edelleen myös päällekkäisyyteen kiinnitettiin erityistä huomiota. Muuttoliike ja siihen liittyvät tavoitteet nousivat tuolloin laajemmin poliittiseen keskiöön.

Täydentävyyden tarpeen tunnistaminen kuitenkin on johtanut vastuuviranomaisen toteuttamiin koordinoituihin toimenpiteisiin ja AMIF-rahaston toimia on tarkasteltu ja muokattu ohjelman toimeenpanon edetessä päällekkäisyyksien välttämiseksi.

Tässä työssä on kuvattu aiemmissa luvuissa useampia hankkeita ja toimia, jotka ovat tukenet Suomen omia kansallisia politiikkoja.

5.1 Arvioitiinko muita toimia, joilla on täydentävät tavoitteet, ja otettiin arviointi huomioon **ohjelmasuunnittelun vaiheessa?**

Havaintojen perusteella kansallista ohjelmaa laadittaessa on tarkasteltu muita toimia täydentävyyden näkökulmasta sekä arvioitu muita Suomessa meneillään olevia vastaavia poliittisia interventioita. Ohjelman tavoitteita ja toimia määriteltäessä on tarkistettu niiden yhdenmukaisuus kansallisten strategioiden ja muiden rahoitusohjelmien kanssa, eikä näiden osalta ole havaintoja epäjohtonmukaisuuksista tai perusteettomista päällekkäisyyksistä.

Tarve välttää päällekkäisyyksiä sekä tukea johdonmukaisuutta ja täydentävyyttä näkyy jo ohjelman laadintavaiheessa. Ohjelmaan jo sen asettamisen yhteydessä kirjattu EU-rahoitteiset toimialat, joiden kanssa rahastolla on liittymäpintaa. Oleellisimpana rahoitusinstrumenttina nähdään Euroopan sosiaalirahasto (ESR+), josta myös rahoitetaan kotoutumiseen ja pakolaisiin liittyviä hankkeita. Lähtökohtaisesta ohjelmalla on eri missiot ja kohderyhmät, mutta samankaltaisuutta on tunnistettavissa, esimerkiksi hankkeita toteuttavat samat toimijat.

Muita vastaavia AMIF-rahaston kannalta huomioitavia rahoituslähteitä ovat kansallisen rahoituksen ja ISF-rahaston lisäksi, Euroopan aluekehitysrahasto, EU:n kehitysyhteistyöväline, sekä edellisiä rahoitusvälineitä läpileikkaava globaalit julkishyödykkeet ja haasteet -ohjelma ja erityisesti sen turvapaikka ja maahanmuutto-osiot. Mainittujen instrumenttien rajapinnat eivät ole selkeästi määriteltyjä, mikä tuo haasteita rahoituksen toimeenpanoon ruohonjuuritasolle.

AMIF-rahaston sisäiseen koherenssiin liittyviä haasteita havaittiin lähinnä maahanmuuton tematiikan alalla ohjelmakauden alussa, sillä vuosien 2015 ja 2016 aikana monet, myös ennakoimattomat tahot, lisäsivät tukeaan kotouttamistoimintaan. Ohjelmakauden edetessä tilanne kuitenkin tasoittui tältä kannalta.



5.2 Luotiinko rahaston ja muiden samantapaisiin tavoitteisiin tähtäävien toimien välille koordinoitimenettelyjä niiden keskinäisen täydentävyyden varmistamiseksi rahaston täytäntöönpanokaudella?

AMIF-rahaston ja muiden sellaisten toimien välillä, joilla on samanlaiset tavoitteet, on havaittavissa koordinoitimekanismeja. Vastuuviranomaisen yhtenä tehtävänä on ollut yhteen sovittaa rahaston tavoitteita muiden rahoitusohjelmien kanssa. Tähän kuuluu mm. muiden rahoitusvälineiden rahoituksen seuranta sekä yhteydenpito muiden EU-rahoitusohjelmien vastuuviranomaisten kanssa.

Hanketasolla tähän on tähdännyt mm. vaade hakemuksessa listata kaikki vastaanotettu muu EU-rahoitus sekä rahoituksenhakijoille ja –saajille järjestetyt koulutus- ja muut tilaisuudet. Lisäksi järjestettiin erilaisia AMIF-rahoituksen hakijoille suunnattuja tilaisuuksia, joilla olivat edustettuina AMIF-rahaston lisäksi mm. ESR, sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskus (STEA) ja Maaseutuvirasto (Mavi). Tilaisuuksissa käytiin lävitse eri rahoitusinstrumenttien tavoitteita ja suuntaviivoja.

Kuten on todettu, sisäasioiden rahastot hallinnoidaan kansallisesti Suomessa samassa yksikössä, joten rahastojen välille on muodostunut luonnollisia, orgaanisia koordinaatiomenettelyitä. Lisäksi kaudella oli toiminnassa maahanmuuton koordinaatiotyöryhmä, jonka avulla fasilitoitiin keskustelua AMIF-rahaston toiminnan painopisteistä. Maahanmuuton koordinaatiotyöryhmään kuuluvat AMIF-vastuuviranomaisen lisäksi edustajina Suomen Kuntaliitto, Suomen Punainen Risti (SPR), ELY-keskukset ja opetus- ja kulttuuriministeriö. Vuoden 2017 väliarvioinnin löydösten perusteella tästä Suomessa käytössä olevasta mekanismista ja valtion virastojen yhteistyöstä, saatiin myönteistä palautetta muilta EU-jäsenmailta. Ratkaisua voidaan siis pitää toimivana.

Suomessa, jossa on maan pienen koon takia rajattu määrä saman alan toimijoita, yhteydenpito onnistuu toimijoiden ja rahoittajien kesken matalalla kynnyksellä. Tämä on helpottanut epävirallista yhteydenpitoa virallisempien koordinaatiotyöryhmien ulkopuolella. Vastuuviranomainen on kokenut myös koordinaation toimineen hyvin, eikä vastakkaista osoittavia löydöksiä ole.

5.3 Pyrittiinkö menettelyillä estämään käytettyjen rahoitusvälineiden päällekkäisyys?

Useita päällekkäisyyksiä estämään käytettyjä mekanismeja on kuvattu ylempänä tässä luvussa.

Rahaston kautta toteutetut toimet ovat linjassa rahaston tavoitteiden kanssa, joka lähtökohtaisesti estää päällekkäisyyksiä muiden rahoitusvälineiden kanssa. Päällekkäisyyksiä on pyritty tietoisesti estämään erilaisin toimin, eikä jälkiarvioinnissa ole havaittukaan merkkejä perusteettomista päällekkäisyyksistä. Tätä varten mm. kartoitettiin kansallisia



toimijoita ja luotiin kartta turvapaikanhakijoiden etenemispolusta Suomen järjestelmässä, jonka avulla muodostui kokonaiskuva valtakunnallisista ja alueellisista toimijoista.

EU:N LISÄARVO

6 Onko EU:n tuella saatu lisäarvoa?

Ensinnäkin on todettava, että **lisäarvo on rakennettu sisään olettamuksena kansalliseen AMIF-ohjelmaan**. AMIF-rahaston ohjelman perusteet on rakennettu vastaamaan sekä Suomen että unionin tavoitteita eli ne ovat yhdensuuntaisia. Lähtökohtaisesti tämän tulisi tuottaa lisäarvoa usealla eri tasolla. EU:n **lisäarvoa voi kuitenkin olla vaikeaa suoraan arvottaa** AMIF:n kaltaisessa laajassa ohjelmassa.

Ylipäätään ohjelmakaudella tarve tehostaa maahanmuuttoon liittyviä prosesseja, lisätä turvapaikka - ja vastaanottomahdollisuuksia sekä paluumenetelmiä on ollut ajankohtainen. Näihin kysymyksiin keskittyvän AMIF-rahastolla voidaan tulkita olleen lisäarvoa sekä kansallisesti että EU-tasolla jo pelkällä olemassaolollaan.

Toteutetut hanketoimet saattavat olla kooltaan pieniä tai yksittäisiä, esim. koulutuksia tai tilaisuuksia, jolloin niiden osalta on hankalampaa tunnistaa EU-tasoista lisäarvoa. Toimet ovat lisäksi pääasiassa paikallisia tai kansallisia, joskin joillakin toimilla on kuitenkin kansainvälinen ulottuvuus kansainvälisen yhteistyön ja tiedon jakamisen tai menetelmien soveltamisen kautta.

EU:n arviointikehyksessä todetaan, että todellista lisäarvoa on vaikea arvioida ja tulkita, koska **vaihtoehtoinen syy-yhteys ei aina ole selvä**. Tämä pätee myös tämän jälkiarvioinnin kysymysmatriisiin ja sen kysymyksiin. Usein vaikutuksia ei synny tai voida kunnolla todentaa suoraan hankkeen päättymisen yhteydessä.

AMIF:n rahoittama toiminta kuitenkin voi johtaa lisätoimiin, joilla taas voi olla merkittäväkin lisäarvoa. Lisätoimet voivat myötävaikuttaa ohjelman tavoitteiden toteutumiseen välillisesti. Tosin tässä yhteydessä on lähes mahdotonta määrittää tarkkaan, onko tämä ohjelman aikaansaamaa kausaalista vaikutusta, vai onko kyseessä ainoastaan korrelaatio. Monesti mahdollinen lisäarvo ei siis ole suoraan mitattavissa, vaan perustuu **hankkeen aikaansaamaan potentiaaliin tuottaa lisäarvoa** esimerkiksi uusien käytänteiden kautta.

AMIF-rahoitteisten **kotouttamistoimien yhteiskunnallista vaikuttavuutta voidaan pitää kuitenkin EU-tasoisestikin merkittävänä**. Vuosien 2015–2016 siirtolaiskriisin myötä tarve tehostaa maahanmuuton hallintaa, lisätä turvapaikka - ja vastaanottomahdollisuuksia sekä paluumenetelmiä oli EU-tasolla kuten Suomessakin, äärimmäisen akuutti. Suomessa pysyttiin tuolloin kansallisesti vastaamaan tähän tarpeeseen ja AMIF-rahoituksella oli tässä roolinsa, esim. hätäavun kautta, joten voidaan olettaa, että AMIF-ohjelmalla EU pystyi vastaavasti vastaamaan laajamittaisemmin samaan tarpeeseen.



Osalla rahoitetuista toimista on silti **suoraan todennettavaa lisäarvoa, kuten EU-säädösten tai direktiivien toimeenpanolla**. AMIF-tuki on ollut oleellista myös kustannusraskaiden tietotekniikka-alustojen kehittämiseksi ja lisäarvoa on todennettavissa. Erityisesti säädösten toimeenpanoa tarkastellessa on huomioitava, että vaikka osa toimenpiteistä olisi toteutettu ilmeisesti ulkopuolista rahoitusta, se antanut toteuttajille mahdollisuuden kohdentaa toimia sinne missä niitä tarvitaan, sen sijaan että sisäisiä tarpeita tulisi priorisoida ja mahdollisesti jättää osa toimista ohuemmin resursoituiksi.

EU:n tuki on ollut tärkeää AMIF-rahastosta rahoitusta saaneille **kansalaisjärjestöille, koska ryhmä tukeutuu toiminnassaan vahvasti ulkopuoliseen rahoitukseen. Järjestöillä on tärkeä rooli juuri esim. kotoutumiseen liittyvissä aiheissa**. AMIF-toimien yhteiskunnallisen luonteen vuoksi julkishallinnon sekä kolmannen sektorin toimijoiden yhteistyön koordinoinnilla on merkitystä toiminnan kestävyuden kannalta ja rahoituksella voidaan näin katsoa olleen lisäarvoa. Kolmannella sektorilla on oleellista osaamista juuri kotoutumiseen liittyvissä kysymyksissä ja niiden toiminta yhdessä julkishallinnon kanssa täydentää toisiaan.

6.1 Minkä **tyyppistä lisäarvoa** rahaston tuki enimmäkseen tuotti (**laajuus, soveltamisala, rooli, prosessi**)?

Tarkastellessa rahaston tuottamaa lisäarvoa, näkökulmia voi olla useita. Esimerkiksi laajuuden tai mittakaavan vaikutuksia arvioidessa tarkastellaan palvelujen tai loppukäyttäjien määrän kasvua. Soveltamisalavaikutuksia tarkastellessa haetaan merkkejä uusien kohderyhmien tai tukitoimitapojen käytöstä. Prosesseihin liittyvistä vaikutuksista tarkastellaan merkkejä organisaatioiden oppimisesta ja lisääntyneestä kyvystä hallinnoida ulkoista rahoitusta tai muuta tukea.

Kaudella 2014–2020 merkittävin lisäarvon osa-alue, johon **AMIF-rahaston tuki on vaikuttanut, on toiminnan laajuus, eli toteutettujen toimien määrä ja mittakaava**. Esimerkiksi vastaanottoon ja maahanmuuttoon liittyvien prosessien kehittämiseen kyettiin panostamaan laajemmin ulkoisen rahoituksen turvin. Turvapaikkamenettelyjen kehittäminen on ollut kansallisen strategian mukaista ja ollut osa pitkäjänteistä kehittämistoimintaa. AMIF:n mittakaavavaikutus onkin ollut huomattavaa. Samoin tietyt EU-rahoitetut toimet, kuten IT-kehityshankkeet, ovat myös vaikuttaneet huomattavasti turvapaikkamenettelyjen kokonaisuuden toimivuuteen. AMIF-rahoituksella on siis pystytty toimeenpanemaan toimia nopeammin ja laajemmin.

Toimintaa on kyetty kehittämään paremmin palvelevaksi jopa osittain ilman tarvetta lisätä siihen henkilöresursseja. Tämä on soveltamisalaan sidoksissa olevaa lisäarvoa, mikä oli oleellista juuri vuosien 2015–2016 tilanteessa, jolloin turvapaikanhakijoiden määrän kasvaessa muutos näyttäytyi tarpeiden äkillisesti kasvaessa resurssien niukkuutena, myös henkilöresursseja tarkastellessa.

Äkillinen kriisi ja resurssien niukkuus, sekä tilanteen vaatimat toimet voidaan useimmissa tapauksissa katsoa **lisänneen organisaatioiden resilienssiä ja vahvistaneen niiden sisäisiä käytänteitä**. Kyky sopeutua ja löytää toimivia ratkaisua vaikeassa tilanteessa, tuo varmuutta



ja kokemuksia, joita voidaan hyödyntää uudelleen vastaavissa tilanteissa. **Organisaation aineeton pääoma on kasvanut.**

Yhteiskunnan etenevä digitalisaatio, keskinäinen verkottuminen sekä teknologian voimakas kehitys ovat eräitä suurista ohjelmakauden 2014–2020 aikana tapahtuneista muutoksista. AMIF-ohjelman kautta rahoitettiin erilaisia kehitysaloitteita, esim sähköisten palveluiden alalla, joiden toimeenpanoa COVID19-pandemia kiihdytti. Tapoja tehdä asioita jouduttiin arvioimaan uudelleen ja osa uusista digitalisaation kautta tehdyistä kokeiluista jäi pysyviksi.

AMIF-rahastossa avustustensaajien määrä ja moninaisuus on laajaa, mutta vastaavasti toimijoiden koko on monesti pieni, mikä tuo rajallisuutta niiden resursseihin. Erityisesti järjestö- ja kolmannen sektorin toimijoiden soveltamis- ja mittakaava-alan vaikutukset saattavat siis olla **paikallisesti hyvinkin merkittäviä**, kuten kunnan kehittämä uusi kyky vastaanottaa ja kotouttaa pakolaisia. Niillä on kuitenkin lisäarvoa omassa mittasuhteessaan.

Lisäarvo prosessien kehittymiseksi on **tunnistettavissa ja on merkkejä osallistuneiden hallintotahojen sisäisestä oppimisesta ja lisääntyneestä kyvystä hallinnoida ulkoista rahoitusta**. Tästä on merkkejä kauttaaltaan rahoitusta saaneissa tahoissa. Rahasto lisäsi yksittäisten toimijoiden kautta kansallisesti kykyä hyödyntää laajemmin EU-rahoitusta. Tämä vahvistaa osaamista kytkeä organisaatioiden omat tavoitteet osaksi Euroopan unionin tavoitteita ja vahvistaa suomalaisen avustuksensaajan käsitystä omasta roolistaan EU-kontekstissa. Toimintana se on kauaskatseista ja tulee hyödyttämään tulevaisuudessa sekä kansallisesti Suomea, että Euroopan unionia.

6.2 Olisiko jäsenvaltio toteuttanut toimia, joita EU:n politiikkojen toteuttaminen rahaston tukemilla aloilla edellytti, **ilman rahaston rahoitustukea?**

Arvioinnin perusteella **osa toimista, erityisesti kolmannen ja järjestösektorin osalta, ei olisi välttämättä toteutunut ilman ulkoista rahoitusta**. Tämä sama havainto on tehty myös aiemmalla SOLID-kaudella, koska merkittävä osa toimista oli myös tuolloin ollut järjestöjen ja kolmannen sektorin toimeenpanemia. Ne ovat riippuvaisia ulkoisesta rahoituksesta, joskin ketterämpiä toimissaan kuin viranomaiset. On siis mahdollista, että **toimien laajuus ja soveltamisala olisi voinut jäädä suppeammaksi ilman AMIF-rahoitusta**.

Vuosien 2015–2016 siirtolaiskriisin yllättävyydestä ja sen odottamattomista vaikutuksista toimintaympäristöön johtuen, on kuitenkin epätodennäköistä, että **kansallisesti AMIF:n tematiikkaan liittyvään toimintaan olisi kyetty budjetoimaan merkittävästi lisää rahallisia tai henkilöresursseja**. Voidaan pitää todennäköisenä, että kansallisesti painotukset olisivat näin poikenneet nyt toteutuneesta ja tämä olisi heijastunut myös EU-politiikkojen toteutumiseen.

AMIF-rahastolla, ja sisäasioiden rahastoilla muutenkin, on muun ohella **laajempi merkitys yleisenä poliittisena kehiksenä**. Ne antavat **suuntaa ja määrittelevät niitä arvoja, joita EU haluaa toteutettavan jäsenmaissa**. Koska monissa hankkeissa on taustalla sitovaa lainsäädäntöä, kuten EU:n direktiivien tai asetusten täytäntöönpanoa, hankkeet olisi näin



ollen pantu täytäntöön ilman rahaston tukea. Tällöin toimeenpanon tasalaatuisuus jäsenmaissa olisi voinut kärsiä. Rahastovarojen ansiosta organisaatioiden omia resursseja on näin kuitenkin voitu käyttää esim. muihin kehityshankkeisiin tai toimintaan. EU-politiikkojen toteuttamisessa olisi edistytty ilman AMIF-rahaston tukea, mutta mahdollisesti suppeammin ja hitaammin.

6.3 Millaisia seurauksia olisi todennäköisesti aiheutunut **rahaston tuen keskeyttämisestä**?

Tällaisen tilanteen seurauksia on kuvattu jo osin muualla tässä luvussa.

Tuen katkeamisen todennäköisin seuraus olisi ollut, että osa hankkeista olisi jäänyt toteutumatta ja näin mahdollisesti osa rahaston tavoitteista myös saavuttamatta. Lausunto perustuu siihen, että kolmannen sektorin järjestöt ja kansalaisjärjestöt merkittävän rooliin AMIF-rahaston toimien toteuttajina. **AMIF-hankkeista noin kolmasosa eli reilut 30 hanketta on muiden kuin viranomaisten toteuttamia. Ne painottuvat ET2, joka keskittyy kotouttamiseen, jossa suuri osa rahoituksensaajista on ollut muita kuin viranomaistoimijoita.**

Viranomaisten toteuttamat hankkeet olisivat toteutuneet jossain määrin, mutta rajallisilla resursseilla luultavimmin toimet olisivat toimeenpantu hitaammin ja pienemmässä mittakaavassa.

6.4 Missä määrin rahaston tukemista toimista on ollut **hyötyä unionin tasolla**

Unioni käyttää sisäasioiden rahastoja ohjaamaan jäsenmaitaan haluttuun suuntaan ja halutulle esim. palvelutasolle. Merkittävimmillään AMIF-rahaston unionin tasoinen lisäarvo on tunnistettavissa, kun tarkastellaan AMIF-rahoituksen roolia EU-säädösten ja direktiivien kansallisessa toimeenpanossa. Kyseessä on unionin tasoinen yksittäiseen jäsenvaltioon kohdistuva velvoite. Haastattelujen perusteella kansallisesti tähän tarjotut taloudelliset ja aineettomat resurssit koettiin hyvin tarpeellisiksi. Tuki mahdollisti direktiivin mukaisen toiminnan toimeenpanon ilman, että resursseja täytyi siirtää muista toimeenpanevan viranomaisen toiminnoista, mikä jättää ne osaltaan ohuemmaksi. Tämän lisäresurssin kautta on tuettu lisäksi avustuksensaajien organisaatioiden osaamisen ja asiantuntemuksen kasvattamalla niiden aineetonta pääomaa.

Viranomaisten toiminnan harmonisoinnin ja oikeusperustan tukeminen EU-tasoisesti on oleellista juuri AMIF-rahaston tematiikkaan liittyvissä kysymyksissä. AMIF-rahaston avulla Suomi pystyi tehokkaammin kansallisilla toimillaan kontribuoimaan yhteisen EU-tasoisien muuttoliikepolitiikan toimeenpanoon ja jalkauttamaan toiminnan edelleen kansalliselle ja paikalliselle tasolle. **AMIF-ohjelman lisäarvo EU-tasolla näkyy sen olemassaolossa** ja kyvyssä toimia edelleen poikkeustilanteessa, kuten vuosien 2015–2016 osalta.



AMIF-rahoitetut hankkeet ovat luonteeltaan yleensä paikallisia tai korkeintaan kansallisia ja perustavanlaatuisesti kansainvälisiä hankkeita ei juuri ole tunnistettavissa. Kansainvälinen elementti liittyi useimmiten yksittäisiin toimiin, kuten esikuva-analyysiin tai tiedon jakamiseen. Toimien katsotaan kuitenkin tukevan AMIF-rahaston tavoitteita unionin tasolla ja koska hankkeiden tavoitteet ovat sidottuja unionin koko ohjelmalle asettamiin tavoitteisiin, on paikallisillakin hankkeilla unionin tasoista hyötyä niiden muodostaessa kokonaisuuden. Tämä onkin juuri AMIF-rahaston interventiologiikan mukaista.

Ohjelmakaudella 2014–2020 aikana erityisesti AMIF-rahaston osalta on tunnistettavissa muuttoliikkeeseen liittyvän ajatusparadigman muutos ja muuttoliikkeeseen ja sisäiseen turvallisuuteen liittyvän merkityksen kasvu. Kaudella monet niistä priesseistä, joille ohjelman suunnittelu on aikanaan perustunut, ovat muuttuneet. Tämä ja toimintaympäristön muutos on haastattelujen perusteella **korostanut sisäisen turvallisuuden ja sisäasioiden rahastojen merkitystä niin EU:n tasoisesti kuin kansallisestikin**. Se, että AMIF-rahastossa keskitytään vain rajatusti muuttoliikkeeseen liittyviin toimiin, on haastatteluiden perusteella itsessään eräs sen lisäarvoista.

Osassa avustuksensaajissa on havaittavissa järjestelmällisempää suhtautumista ulkoiseen rahoitukseen. Tähän liittyy myös rahastojen lisäarvo; ne muuttavat vastaanottajiensa tapaa mieltää oma toimintansa osana laajempaa EU-kontekstia, sekä pakottavat ne ajattelemaan hanketoimintaansa strategisemmasta ja keskitetyimmistä näkökulmasta. Tämä vähentää hanketoiminnan pirstaloitumista. Mahdollisuuksiin on lähdetty tarttumaan aktiivisemmin ja suunnitellummin, ns. etupainotteisesti, mikä tukee käsitystä rahoituksen lisäarvosta. Tämä sitoo **organisaatioiden omia tavoitteita EU-tavoitteisiin** ja tukee ohjelman EU-tasoista lisäarvoa tekemällä EU:sta lähestyttävämmän ja hyödynnettävämmän. Yksittäisten avustuksensaajien osalta tämä lähestymistavan muutos on tapahtunut hitaasti, pidemmän ajan kuluessa, mutta useissa haastatteluissa, se on kuitenkin pystytty tunnistamaan tapahtuneeksi viimeisen vuosikymmenen aikana.

Unionin tasoiseen lisäarvoon on pyritty määrittelemällä kaikille kansallisille **AMIF-rahastoille yhteiset Euroopan laajuiset indikaattorit ja tavoitteet**, joihin ne kukin pyrkivät toimeenpanemalla omaa kansallista ohjelmaansa. Vaikka nämä **indikaattorit mittaavatkin heikosti ohjelman tuloksellisuutta**, ne kuitenkin ovat Euroopan laajuisesti yhteismitallisia. Käytännössä indikaattorit mittaavat ohjelmien aktiivisuutta valituilla määrällisillä luvuilla, mikä on myös itsessään arvo. **Ylhäältä määritellyt indikaattorit ohjaavat laajemmin ajattelua ja toimien tarkastelua määrättyyn suuntaan.** Riskinä silti on, että kansallisia ohjelmia ohjataan näin ennalta määrättyyn tulokseen, jolloin toimintojen tosiasiallinen vaikuttavuus saattaa jäädä vajaaksi. Riskinä on myös, että tulokset jäävät indikaattoreiden jäykkyyden vuoksi vain osittain rekisteröidyksi. Kansallisella tunnistetulla ja perustellulla tarpeella kun ei aina ole selkeää EU-tasoisilla indikaattoreilla mitattua arvoa, mikä on hyvä huomioida.



KESTÄVYYS

7 Onko todennäköistä, että rahastosta tuettujen hankkeiden myönteiset vaikutukset jatkuvat myös AMIF-rahaston tuen päättymisen jälkeen?

AMIF-rahoitetut hankkeet ovat keskenään varsin erilaisia, joten vaikutusten ja tuloksellisuuden arviointikin vaihtelee. Kestävyys voidaan nähdä toimintojen lisäarvona ja osana vaikuttavuutta. Kestävyys on eräs vastuuviranomaisen arviointikriteeristä rahoituspäätöksen yhteydessä ja kaikilta rahoituksenhakijoilta on edellytetty kestävyysarviota tai suunnitelmaa toimien hyötyjen jatkamiseksi hankkeen päätyttyä. **Hanke toiminta on aina määräaikaista ja sillä on ennalta määritelty päätöshetki.**

Tulosten kestävyys hanketoiminnassa on yleensä lähtöolettamana, joskin on hyvä huomioida, että **aidosti vaikuttava hanke ei välttämättä ole kestävä**. Se kuitenkin palvelee sillä hetkellä tunnistettua tarvetta, mikä tekee siitä parhaimmillaan hyvin vaikuttavan. Samoin organisaatio voi olla tehokas toimeenpanemaan hankkeita teknisesti, mutta työ ei ole vaikuttavaa tai kestävää ja aspektin huomioimisessa on hajontaa. On myös huomattava, että tietty hanke voi tuottaa arvokasta tietoa, vaikka tulokset eivät olekaan odotusten mukaisia, eivätkä siis näin kestäviä aiotulla tavalla. Tämä on tyypillistä kehityshankkeille ja tulee sallia niille. **Kehittämishankkeissa kokeilevuus on oleellista.**

Vaikka hankkeiden tavoitteet saattavat olla hetkeen ja siinä ohimeneviin tarpeisiin sidottuja, kuten monet ohjelmakauden alussa toimeenpannut hankkeet, niiden **toteutus vahvistaa organisaation omaa resilienssiä tarjoamalla mahdollisuuden miettiä toimintojen muokkautuvuutta tai ei-paikkasidonnaisuutta**. Erityisesti äkilliset toimintaympäristön muutokset ja kriisit ohjaavat tähän suuntaan. **Tällaista kestävyttä ei voida juurikaan mitata**, sillä se todentuu vasta mahdollisesti myöhemmin jossain toisessa tilanteessa.

Myönteisten vaikutusten kestävyttä tarkasteltaessa oleellista on myös tarkasteluajanjakson pituus. **Toimintaympäristön ja -perusteiden muutokset saattavat pidemmällä aikavälillä mitätöidä hankkeen tulokset**. AMIF-rahastokautta 2014–2020 tarkastellessa muutokset toimintaympäristössä ovatkin olleet niin suuria, että on joitain tuloksia, joiden kestävyys ei ole parhaimmillaan. Tosin tilanteessa, kun hankkeeseen on ryhdytty, se on ollut perusteltua. Esimerkiksi IT-järjestelmillä tai kalustohankinnoilla on laskennallinen käyttöikänsä, jonka jälkeen ne eivät enää ole käytettävissä. **Tämä ei kuitenkaan ole sama asia kuin tulosten kestävyys.**

Rahastojen avustuksensaajien toiminta perustuu organisaatioiden omiin tavoitteisiin ja strategioihin. Näin lähtökohtaisesti toimet ovat myös organisaation omien tavoitteiden mukaisia ja niihin on sitouduttu, koska ne hyödyttävät laajemmin organisaatiota, eikä hanketoiminnan aina tarvitse olla innovatiivista. Tämä koskee erityisesti viranomaistoimijoita.



Tällä olettamalla, vaikka ulkoinen tuki päättyisikin, hyödyt kestävät organisaatiossa pidempään ja niihin ollaan sitoutuneita.

Esimerkkeinä tästä toimintamallien hyödyntäminen jatkuu ja vakainaistuu muuttaen parhaimmillaan tapoja tehdä työtä organisaatiossa ja saatu osaaminen jäävät usein organisaatioon osaksi rakenteita. Tämä myönteinen vaikutus voidaan olettaa kestävän ulkoisen rahoituksen päättymisen jälkeen. Keskeisenä kestävän kehityksen ajurina näyttäisi olevan se, että organisaatio pystyy omaksumaankin hankkeen tulokset eli prosesseja tai käytäntöjä osaksi tavanomaista toimintaansa. Näin varmistetaan hankkeen kestävyys myös pienin lisäresurssein, sillä saatu tieto on osa operatiivista toimintaa eikä välttämättä edellytä lisärahoitusta. Tällä tarkoitetaan erilaisia tapoja tehdä työtä. Esimerkkejä myönteisistä vaikutuksista voidaan tunnistaa useita, kuten paikallishallinnon toteuttamat hankkeet, Kuusamon kaupungin KotoKuusamo - tai Ahvenanmaan maakuntahallituksen Turvasatama - hanke. Näissä hankkeiden toteuttajat saattoivat kehittää kokonaan uusia toimintatapoja.

Ohjelmatasoisesti tarkastellessa voidaan kuitenkin sanoa, että myönteiset vaikutukset jatkuvat rahoituksen päättymisen jälkeen. Tätä tukivat myös haastatellut, joissa pääsääntöisesti miellettiin AMIF-rahasto olevan enemmän kuin osiensa eli yksittäisten hankkeiden summa. Tämän kokonaisuuden myönteiset vaikutukset ovat kestäviä.

7.1 Mitkä ovat tärkeimmät jäsenvaltiossa hyväksytyt toimenpiteet rahaston tuella toteutettujen hankkeiden **tulosten kestävyuden varmistamiseksi (sekä ohjelmasuunnittelu- että täytäntöönpanovaiheessa)?**

Tulosten kestävyys perustuu pitkälti toimien tarvelähtöisyyteen. Oleellista on tämän huomioiminen suunnitteluvaiheessa, kun ohjelmaa luodaan. AMIF:n tavoitteiden toimeenpano perustuu laajalti hyväksytyyn toimeenpano-ohjelmaan, joka on valmistettu kuulemalla tunnisteluja sidos- ja muita ryhmiä. Kun ohjelman suunnittelu on tehty huolella, juuri osallistamisen kautta, tuloksiin sitoudutaan mikä lisää niiden kestävyyttä. Kun toimet ja tulokset vastaavat tarpeita, ne oletettavasti ovat kestäviä.

Toimeenpanovaiheessa tarkastelu keskittyy hankkeiden toteutukseen. Hankkeiden tulosten kestävyuden osalta oleellista on, että kestävyysnäkökulma huomioidaan jo hankesuunnittelussa ennen rahoituspäätöstä, osana vastuuviranomaisen tekemää arviointia. **Hanketoimien kestävyys ja vaikuttavuus ovatkin osa rahoituskriteereitä.** Tarvittaessa vastuuviranomainen, yhteistyössä avustuksensaajan kanssa, on muokannut hankesuunnitelmia nämä näkökulmat huomioiden, mikäli niissä on havaittu kehitettävää.

Vuoden 2017 väliarvioinnissa nostettiin esille loppuraportointipohjan puutteet kestävyuden osalta. Hanketoteuttajille suunnatussa raportointipohjaan on sittemmin lisätty kohta, jossa tulee arvioida paremmin tulosten kestävyyttä. **Kestävyys -näkökulmaa on siis sisällytetty aktiivisesti ohjelmakaudella hanketoiimiin.** Kyseessä on koulutuksellinen aspekti ja se tukee laajemmin ohjelman kestävyyttä.



Tulosten kestävyttä lähtökohtaisesti arvioidaan hankkeen toiminnan päätyttyä. Kestävyyden arviointiin liittyen yleisenä haasteena onkin juuri, että se perustuu hankkeiden jälkeiseen aikaan ja sitä ennen ne perustuvat olettamuksille, jolloin arvioitava konkretia jää herkästi ohueksi. mutta ohjelmakaudella tällaista seuranta ei järjestelmällisesti tehty vastuuviranomaisen toimesta, vaan se on perustunut enemmän satunnaisuuteen. Taustalla on vastuuviranomaisen resurssien rajallisuus ja toiminnan aiheuttama hallinnollinen taakka sekä vastuuviranomaiselle että hankkeiden toteuttajille. Myöskään seuranta tällä tasolla ei ole vaadittu.

7.2 Kehitettiinkö ohjelmasuunnittelu- ja täytäntöönpanovaiheissa **menettelyjä kestävyden varmistamiseksi?**

Merkittävimpiä toimia kestävyden varmistamiseksi on kuvattu jo ylempänä kohdassa 7.1. Kestävyttä on pyritty tukemaan lisäksi hankkeiden ohjausryhmätyöskentelyn kautta. Kullekin hankkeelle on nimitetty ohjausryhmä, jossa on edustettuna hankkeen sidosryhmiä. Ohjausryhmätyö on toiminut edelleen hankkeen tulosten tiedonjakoalustana ja vahvistamaan kumppanien sitoutuminen hankkeeseen ja sen tuotoksiin myöhemmin toiminnan päätyttyä. Vuoden 2017 väliarvioinnissa nostettiin esille ehdotus tuoda ohjelman ja yksittäisten hankkeiden toteuttamiseen enemmän mukaan loogisen viitekehyksen ajattelutapa. Tämä liittyy uudistukseen ottaa käyttöön ohjelmakaudella ohjelmatasoiset indikaattorit ja tarpeeseen mitata enemmän ohjelman toteutumista. **Loogisen viitekehyksen ajattelutapaa on esitelty ohjelmakaudella hanketoteuttajille**, mikä on parantanut hankkeiden laatua. Laadukas hanke on kestävä hanke.

Ylipäätään vastuuviranomainen on tunnistanut **tarpeen kestävyteen ja pyrkinyt vahvistamaan toimillaan hankkeiden fokusta ja yhteyttä ohjelmatasoiisiin tavoitteisiin**. Toiminnassa vahvistuva fokus lisää vaikuttavuuden lisäksi tulosten kestävyttä.

7.3 Missä määrin rahastosta tuettujen toimien tulosten tai hyötyjen **odotetaan jatkuvan myöhemmin?**

Yksittäisten hankkeiden tulosten kestävyys on usein kohtuullisen satunnaista. Toisaalta esimerkiksi EU-säädöksen toimeenpanon hyödyn voidaan tulkita olevan pitkäaikaista. Rahastojen lisäarvo ja jatkuvuus tulisi kuitenkin olla laajemmissa kokonaisuuksissa. Tästä esimerkkinä Suomessa kansallisen paluujärjestelmän kehitys. Sen kehittämisen hyödyt voidaan tunnistaa suoraan pidempään jatkuviksi. Sekä vapaaehtoisen että pakotetun paluun järjestelmiä on kehitetty merkittävästi AMIF-rahoituksella ja rahoituksen päätyttyä ovat yhä toiminnassa. Samoin tähän liittyen yhdenvertaisuusvaltuutetun toimiston luoma seurantajärjestelmä on käytössä hankkeen päätyttyä.

Yleisimmät toimet kestävyden varmistamiseksi liittyivät kytkeytymiseen vahvemman rahoituspohjan omaavien toimijoiden, kuten virastojen, olemassa oleviin prosesseihin. Tämä on huomionarvoinen seikka erityisesti, koska viranomaiset ovat toteuttaneet suurimman osan AMIF-hankkeista. Viranomaisten toimintaa säätelevät niiden omat strategiat ja



kehityskohteet, ja **ulkoisen rahoituksen toimet tuloksineen sisällytetään pitkästi organisaation tavanomaiseen toimintaan. Viranomaisilla on korkea tarve tehdä kestävä työtä oman itsensä vuoksi.** Viranhaltijoiden valmiuksien kehittäminen on vahvistanut kansallisia vahvuuksia ja organisaatioiden resilienssiä laajemminkin. Tämän hankitun osaamisen päälle voi helposti rakentaa vastaisuudessa lisää vahvuuksia, sillä kyseessä on juuri organisaation aineeton pääoma ja osaamisen kasvattaminen.

Teknisten laitteiden hankinnoissa laitteiden käyttöikä on yleensä useita vuosia, joten jatkuvat toimet ovat käytössä koko teknisen käyttöajan ajan. Samoin vaikka tekninen käyttöikä tulee loppuun, esimerkiksi SUVI-järjestelmän kehityksestä käytettyä osaamista on voitu hyödyntää sen seuraajan kehitystyössä.

YKSINKERTAISTAMINEN JA HALLINNOLLISEN RASITTEEN KEVENTÄMINEN

8 Yksinkertaistettiin rahaston hallintomenettelyjä ja kevennettiin tuensaajien hallinnollista rasitetta?

Ohjelmakauden aikana EU:n komissio on nostanut esille hallinnollisen taakan keventämisen tarpeen, mikä on heijastunut jäsenvaltioiden vastuuviranomaisten toimintaan. Tuensaajien hallinnollisen taakan keventäminen sekä komission vaatimukset laadun seurannasta ja petosten tai sääntöjenvastaisuuksien poistamisesta ovatkin merkinneet, että vastuuviranomaiseen kohdistuu paineita eri suunnista.

Vuoden 2017 väliarvioinnissa kiinnitettiin huomiota hankehallintoon tarkoitetun **sähköisen EUSA-järjestelmän ongelmiin.** Järjestelmä koettiin käyttäjänäkökulmasta korostetun hankalana. Järjestelmää kehitettiin ohjelmakauden aikana palautteiden perusteella, mutta jälkiarvioinnin haastatteluissa tähän kokemukseen palattiin uudelleen. EUSA-järjestelmä oli kuitenkin käytössä koko ohjelmakauden ajan. Sähköisen järjestelmän käyttöönotto ylipäättään on uudistus aiempaan SOLID-kauteen verrattuna, ja näin haasteiden esiintyminen oli odotettavaa. **Sähköisen järjestelmän käyttöönotto on kuitenkin lähtökohtaisesti helpottanut avustuksensaajien ja vastuuviranomaisen työtä,** mikä myös tunnustettiin.

Hanketuensaajien haastatteluissa raportoitiin lisäksi muita haasteita, jotka koskivat enimmäkseen toiminnallisia vaikeuksia, byrokratiaa tai kolmansien maiden kansalaisten tunnistamista tiettyihin kohderyhmiin kuuluviksi. Viimeisen näistä todentaminen luotettavasti koetaan haastavaksi ja työlääksi. Osa haasteista on voitu puuttua, mutta osa vaatimuksista tulee keskitetyksi komissiolta ja rahastoja koskevista säädöksistä, eikä näin vastuuviranomaisella ole ollut niihin toimivaltaa.

Kaudella 2014–2020 sisäasioiden **rahastoja sääteli niitä koskeva erillinen kansallinen lainsäädäntö.** Verrattuna SOLID-kauteen komission vaateita ei pidetty niin sitovina, joten nähtiin tarpeen tehdä omia säädöksiä työn tueksi. Oma kansallinen lainsäädäntö teki



rahoituksesta ennustettavampaa hanketoteuttajien näkökulmasta ja vastuuviranomaiselle helpompaa säädellä mahdollisissa ongelmatilanteisissa. Kansallisten säädösten perusteella voitiin reagoida yhdenmukaisesti ja tasalaatuisesti, mikä lisää myös avustuksensaajien oikeusturvaa ja helpottaa hallinnollista rasitetta.

Ohjelmakauden aikana on siis pyritty keventämään hallinnollista taakkaa. Vastuuviranomainen on hyvin tietoinen tästä ja kyennyt tunnistamaan avustuksensaajien mielestä ongelmallisia kohteita. Määrättyjä kevennyksiä onkin toteutettu.

Yksinkertaistivatko **rahaston innovatiiviset menettelyt** (yksinkertaistettu kustannusvaihtoehto, monivuotinen ohjelmasuunnittelu, kansalliset tukikelpoisuussäännöt, kattavammat kansalliset ohjelmat, jotka mahdollistavat joustavuuden) **rahaston tuensaajien työtä?**

Rahaston **tuensaajien työtä helpottivat jossain määrin rahastossa käyttöön otetut uudet hallinnolliset menettelyt**, kuten kustannusmallit ja monivuotiset ohjelmat.

Kustannusmallien käytön koettiin helpottaneen hallinnollista taakkaa ja niitä pidettiin totuttelun jälkeen hyvinä vaihtoehtoina. Tähän liittyvä flat rate - rahoitus oli samaten otettu käyttöön ja sen käyttö hankkeiden välillisiin kustannuksiin koettiin helpottaneen tuensaajien työtä, koska esim. matkakustannuksia ei tarvinnut seurata kirjanpidossa entisellä tarkkuudella. Tämä on yksinkertaistanut raportointia ja tilintarkastuksia myös vastuuviranomaisen näkökulmasta.

Yksinkertaistettu kustannusmalli on vapauttanut myös vastuuviranomaisen resursseja, mikä mahdollisti enemmän yksilöityä tukea hanketoteuttajien tarpeisiin. Ylipäättään vastuuviranomaisen toiminta koettiin hyväksi ja matalalla kynnyksellä lähestyminen mahdolliseksi.

Kertakorvausmalli, yksikertaisuudestaan huolimatta, ei ole saanut laajempaa suosiota, sillä rahoituksen enimmäismäärä on pieni verrattuna toteutuneiden AMIF-hankkeiden kokoon. Malli ei ole houkutteleva avustuksensaajien näkökulmasta ja se oli koettu vieraaksi ja riskialttiiksi. Mallissa rahoitus voitiin kokonaisuudessaan menettää, mikäli kaikkia tavoitteita ei saavutettu.

Ohjelman rakennemuutos vuosittaisista ohjelmista monivuotiseen ohjelmaan on mahdollistanut toimien paremman ja järkevemmän suunnittelun sekä toteuttamisen hankkeiden keston pidentymistä. Tämä yksinkertaisti hallintoa ja mahdollisti parempaa ja pitkäjänteisempää rahoituksen suunnittelua. Monivuotinen ohjelmasuunnittelu nousi esille haasteluissa yksittäisenä hyvänä uudistuksena.

Vastuuviranomainen valvoo hallinnollisesti kaikkia hankkeiden maksatuspyyntöjä ja rahoitus maksetaan jälkikäteen, kulujen hyväksymisen jälkeen. Toisaalta käytäntö jälkikäteismaksuista on asettanut järjestötoimijoille haasteita hakea rahoitusta rahastosta. On myös tapaus, jossa omarahoitusosuuden vaade yhdistettynä pienehköihin myönnettyihin rahoitussummiin ja korkeisiin hallinnollisiin vaateisiin, on johtanut päätökseen olla



vastaisuudessa enää hakematta ISF-rahoitusta. Tämä sama pätee AMIF-rahoitukseen, jossa on enemmän pieniä toimijoita. Tässä tapauksessa voidaan katsoa, että hallinnollisen taakan keventämisessä ei onnistuttu. Kyseessä ei kuitenkaan ole laajempi trendi, joskin rahaston toimintatapa on ylipäätään soveliaampi viranomaistoimijoille tai muille etabloiduille organisaatioille.

Yhteiset indikaattorit otettiin tarkastellulla kaudella käyttöön ohjelmatasoisesti. Nämä ovat kuitenkin todettu hankalaksi indikaattoreita hankkeille määriteltäessä, koska ne ovat liian yleisiä. Sovelaita indikaattoreita onkin ollut vaikeaa tunnistaa. Osalle hankkeista ei näin määritelty lainkaan indikaattoreita. Myös lopullisten indikaattoreiden määräytymisen viivästyminen aina vuoteen 2017 ei voida katsoa helpottaneen niiden soveltaminen. Näin ollen indikaattoreiden luotettavuus ja hyödynnettävyys ohjelman tasoista toteutumista arvioitaessa jää vajaaksi, eivätkä myöskään hanketoteuttajat ovat mieltäneet niitä käytettäväksi.