



Bryssel 12.6.2018  
COM(2018) 464 final

**KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE,  
EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE JA ALUEIDEN  
KOMITEALLE**

**turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastoa ja sisäisen turvallisuuden  
rahastoa koskevasta väliarvioinnista**

{SWD(2018) 339 final} - {SWD(2018) 340 final} - {SWD(2018) 341 final}

# 1 JOHDANTO

Tässä kertomuksessa esitellään turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastoa ja sisäisen turvallisuuden rahastoa koskevan väliarvioinnin tulokset 16 päivänä huhtikuuta 2014 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 514/2014<sup>1</sup> 57 artiklassa edellytetyn mukaisesti.

Arviointi kattaa edellä mainitun asetuksen ja

- erityisasetuksen (EU) N:o 513/2014 poliisiyhteistyön, rikollisuuden ehkäisemisen ja torjumisen sekä kriisinhallinnan rahoitusvälineen perustamisesta osana sisäisen turvallisuuden rahastoa (ISF-P)<sup>2</sup>;
- erityisasetuksen (EU) N:o 515/2014 ulkorajojen ja viisumipolitiikan rahoitusvälineen perustamisesta osana sisäisen turvallisuuden rahastoa (ISF-BV)<sup>3</sup>; ja
- erityisasetuksen (EU) N:o 516/2014 turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahaston perustamisesta (AMIF)<sup>4</sup>.

ISF-P- ja ISF-BV-rahoitusvälineisiin ja AMIF-rahastoon viitataan jäljempänä yhdessä termillä 'rahastot'.

Arvioinnissa arvioidaan rahastojen tuloksia seuraavien parempaa sääntelyä koskevissa suuntaviivoissa määriteltyjen arviointiperusteiden ja asetuksen (EU) N:o 514/2014 55 artiklassa säädettyjen kriteerien perusteella: i) tuloksellisuus, ii) tehokkuus, iii) johdonmukaisuus, iv) merkityksellisyys, v) EU:n tason lisäarvo, vi) kestävyys sekä vii) yksinkertaistaminen ja hallinnollisen rasituksen vähentäminen. Tämä kertomus perustuu havaintoihin, jotka tehtiin tämän kertomuksen liitteenä olevissa kolmessa rahastojen väliarvioinnissa.

Arviointi kattaa ajanjakson välillä 1. tammikuuta 2014 ja 30. kesäkuuta 2017, ja siinä raportoidaan kaikista kansallisista ohjelmista, unionin toimista ja hätäaputoimista, jotka ovat saaneet rahoitusta näistä rahastoista. Rahastoihin osallistuvat jäsenvaltiot ja maat vaihtelevat rahastoittain Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen mukaisesti. Tanskaa lukuun ottamatta kaikki EU:n jäsenvaltiot osallistuvat AMIF-rahastoon. Lukuun ottamatta Irlantia ja Yhdistynyttä kuningaskuntaa sekä Sveitsiä, Islantia, Liechtensteinia ja Norjaa, jotka ovat assosioituneet rahastoon, koska ne noudattavat täysimääräisesti Schengenin säännöstöä, kaikki EU:n jäsenvaltiot osallistuvat ulkorajojen ja viisumipolitiikan rahoitusvälineeseen.

---

<sup>1</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 514/2014, annettu 16 päivänä huhtikuuta 2014, turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastoon sekä poliisiyhteistyön, rikollisuuden ehkäisemisen ja torjumisen sekä kriisinhallinnan rahoitusvälineeseen sovellettavista yleisistä säännöksistä (EUVL L 150, 20.5.2014).

<sup>2</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 513/2014, annettu 16 päivänä huhtikuuta 2014, poliisiyhteistyön, rikollisuuden ehkäisemisen ja torjumisen sekä kriisinhallinnan rahoitusvälineen perustamisesta osana sisäisen turvallisuuden rahastoa ja neuvoston päätöksen 2007/125/YOS kumoamisesta (EUVL L 150, 20.5.2014).

<sup>3</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 515/2014, annettu 16 päivänä huhtikuuta 2014, ulkorajojen ja viisumipolitiikan rahoitusvälineen perustamisesta osana sisäisen turvallisuuden rahastoa ja päätöksen N:o 574/2007/EY kumoamisesta (EUVL L 150, 20.5.2014).

<sup>4</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 516/2014, annettu 16 päivänä huhtikuuta 2014, turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahaston perustamisesta, neuvoston päätöksen 2008/381/EY muuttamisesta sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston päätösten N:o 573/2007/EY ja N:o 575/2007/EY ja neuvoston päätöksen 2007/435/EY kumoamisesta (EUVL L 150, 20.5.2014).

Lisäksi kaikki EU:n jäsenvaltiot Tanskaa ja Yhdistynyttä kuningaskuntaa lukuun ottamatta osallistuvat poliisiyhteistyön, rikollisuuden ehkäisemisen ja torjumisen sekä kriisinhallinnan rahoitusvälineeseen.

Ennen nykyisiä rahastoja EU antoi ohjelmakaudella 2007–2013 taloudellista tukea yhteisvastuuta ja maahanmuuttovirtojen hallintaa koskevan yleisohjelman (SOLID)<sup>5</sup> puitteissa yhteensä lähes neljä miljardia euroa, joilla tuettiin yhteisten politiikkojen kehittämistä turvapaikkaa, palauttamista, kotouttamista, ulkorajoja ja viisumeita koskevalla aloilla. Lisäksi EU tarjosi tukea terrorismin, järjestäytyneen rikollisuuden, erimuotoisen laittoman kaupan ja turvallisuusriskien torjumisen aloilla turvallisuutta ja vapauksien suojelua koskevan ohjelman (SSL) puitteissa (lähes 800 miljoonaa euroa).

Seuraavassa taulukossa esitetään yleiskatsaus nykyisistä ja aiemmista rahastoista sekä niiden kehityksestä:

Taulukko 1: Yhteenveto sisäasioiden rahastoista ja ohjelmista vuosina 2007–2013 ja 2014–2020

| Yleisohjelma                                                                                                                                                                                | Politiikan ala                                                        | Rahaston/erityisohjelman talousarvio, osallistuminen ja tavoitteet                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                                                                                                                                             |                                                                       | Aiemmat rahastot (2007–2013)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | Nykyiset rahastot (2014–2020)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| Yhteisvastuuta ja maahanmuuttovirtojen hallintaa koskeva yleisohjelma<br><br>(93–96-prosenttisesti yhteistyössä toteutettu hallinnointi; jäljelle jäävä osa: suora keskitetty hallinnointi) | Turvapaikka-asiat                                                     | Euroopan pakolaisrahasto (ERF III)<br>614 miljoonaa euroa <sup>6</sup> , kaikki jäsenvaltiot (jäsenvaltiot) Tanskaa lukuun ottamatta<br><br><ul style="list-style-type: none"> <li>Jäsenvaltion tukeminen ja kannustaminen pakolaisten ja siirtymään joutuneiden henkilöiden vastaanottamisessa.</li> <li>Hätätoimenpiteet siirtolaisten ja turvapaikanhakijoiden äkilliseen joukoittaiseen maahantuloon puuttumiseksi.</li> </ul> | Turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahasto (AMIF)<br>3 137 miljoonaa euroa (alustavasti)<br>Kaikki jäsenvaltiot Tanskaa lukuun ottamatta<br><br><ul style="list-style-type: none"> <li>Euroopan yhteisen turvapaikkajärjestelmän kaikkien osa-alueiden vahvistaminen ja kehittäminen.</li> <li>Jäsenvaltioihin suuntautuvan laillisen muuttoliikkeen tukeminen ja kolmansien maiden kansalaisten tehokkaan kotouttamisen edistäminen.</li> <li>Oikeudenmukaisten ja tehokkaiden palautusstrategioiden vahvistaminen ja laittoman muuttoliikkeen torjunnassa auttaminen.</li> <li>Jäsenvaltioiden välisen yhteisvastuullisuuden ja vastuunjaon vahvistaminen erityisesti muuttovirroista eniten kärsivien jäsenvaltioiden osalta.</li> </ul> |
|                                                                                                                                                                                             | Kolmansien maiden kansalaisten kotouttaminen ja laillinen muuttoliike | Kolmansien maiden kansalaisten kotouttamista koskeva eurooppalainen rahasto<br>825 miljoonaa euroa, kaikki jäsenvaltiot Tanskaa lukuun ottamatta<br><br><ul style="list-style-type: none"> <li>Kolmansien maiden kansalaisten eurooppalaisiin yhteiskuntiin kotouttamisen tukeminen.</li> </ul>                                                                                                                                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|                                                                                                                                                                                             | Palauttaminen                                                         | Euroopan paluurahasto<br>676 miljoonaa euroa, kaikki jäsenvaltiot Tanskaa lukuun ottamatta<br><br><ul style="list-style-type: none"> <li>Palauttamismenettelyjen hallinnoinnin parantaminen.</li> <li>Jäsenvaltioiden ja paluumaiden välisen yhteistyön kehittämisen kannustaminen.</li> </ul>                                                                                                                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|                                                                                                                                                                                             | Yhdenmukainen raja- ja viisumiasioiden turvallisuus                   | Ulkorajarahasto<br>1 820 miljoonaa euroa, kaikki jäsenvaltiot (mukaan lukien Romania ja Bulgaria sekä Schengenin säännöstöön osallistuvat valtiot vuodesta 2010 alkaen) Yhdistynyttä kuningaskuntaa ja Irlantia lukuun ottamatta                                                                                                                                                                                                   | Sisäisen turvallisuuden rahasto<br>3 764 miljoonaa euroa (alustavasti)<br><br>Ulkorajojen ja viisumipolitiikan rahoitusväline<br>Kaikki jäsenvaltiot Irlantia ja Yhdistynyttä kuningaskuntaa sekä                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |

<sup>5</sup> COM(2005) 123.

<sup>6</sup> EASOn hyväksymisen jälkeen; huomioon on otettu päätös N:o 458/2010/EU ERF-perusasetuksen muuttamisesta.

|                                                                                            |                                                                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|--------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                                            |                                                                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Taloudellinen yhteisvastuu Schengen-maiden kesken</li> <li>▪ Tehokkaiden valvontatoimien ja virtojen hallinnointi ulkorajoilla.</li> <li>▪ Konsuliviranomaisten hallinnoinnin parantaminen.</li> </ul>                                                                                                                                             | <p>Schengen säännöstöön osallistuvia Sveitsiä, Islantia, Liechtensteinia ja Norjaa lukuun ottamatta.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Korkean turvallisuuden tason varmistaminen EU:ssa ja laillisen matkailun helpottaminen.</li> <li>▪ Viisumipolitiikka ja yhdenmukaisen rajaturvallisuuden tukeminen.</li> </ul> |
| Turvallisuutta ja vapauksien suojelua koskeva yleisohjelma (suora keskitetty hallinnointi) | Järjestäytyneen rikollisuuden ehkäiseminen ja torjunta            | <p>Rikosten ennalta ehkäisyä ja torjuntaa koskeva erityisohjelma<br/>600 miljoonaa euroa, kaikki jäsenvaltiot</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Rikosten ennaltaehkäisy, lainvalvonta, todistajien suojelu ja tuki, uhrien suojelu.</li> </ul>                                                                                                                                   | <p>ISF: poliisi<br/>Kaikki jäsenvaltiot Tanskaa ja Yhdistynyttä kuningaskuntaa lukuun ottamatta</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Korkean turvallisuuden tason varmistaminen EU:ssa, rikollisuuden torjunta ja riskien ja kriisien hallinta.</li> </ul>                                                               |
|                                                                                            | Terrorismin ja muiden turvallisuuteen liittyvien riskien torjunta | <p>Terrorismin ja muiden turvallisuuteen liittyvien riskien ennaltaehkäisyä, torjuntavalmiutta ja niiden seurausten hallintaa koskeva erityisohjelma<br/>140 miljoonaa euroa, kaikki jäsenvaltiot</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Kansalaisten ja elintärkeiden infrastruktuurien suojeleminen terrori-iskuilta ja muilta turvallisuutta vaarantavilta tilanteilta.</li> </ul> |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |

## 2 RAHASTOT JA NIIDEN TÄYTÄNTÖÖNPANOTILANNE

Rahastot pannaan täytäntöön käyttämällä seuraavia toteutustapoja: hallinnointi yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa; suora hallinnointi, jonka toteuttaa komissio, tai välillinen hallinnointi, joka toteutetaan antamalla osa talousarvion täytäntöönpanoon liittyvistä tehtävistä kolmannelle osapuolelle. AMIF-rahaston ja ISF:n monivuotiset kansalliset ohjelmat valmisteltiin käymällä ohjelmakauden alussa poliittista vuoropuhelua, ja ne hyväksyttiin komission päätöksellä. Jäsenvaltiot tarkistavat kansalliset ohjelmansa säännöllisesti, ja ne hyväksytään komission päätöksellä. Suorassa ja välillisessä hallinnoinnissa komissio hyväksyy vuotuiset työohjelmat talousarvion täytäntöönpanoa varten.

### 2.1 AMIF

AMIF-rahasto suunniteltiin edistämään muuttovirtojen tehokasta hallinnointia ja turvapaikka- ja muuttoliikeasioita koskevan EU:n yhteisen lähestymistavan täytäntöönpanoa, vahvistamista ja kehittämistä. Tarkasteltavana olevan täytäntöönpanojakson aikana muuttoliikkeessä tapahtui dramaattisia muutoksia sen seurauksena, että muuttopaine EU:n eteläisillä ja kaakkoisilla ulkorajoilla kasvoi yhä enemmän ja odottamatta.

AMIF-rahaston yleinen tavoite on tarkoitus saavuttaa i) vahvistamalla ja kehittämällä Euroopan yhteistä turvapaikkajärjestelmää varmistamalla, että EU:n tällä alalla antamaa lainsäädäntöä sovelletaan tehokkaasti ja yhdenmukaisesti; ii) tukemalla laillista muuttoliikettä EU:n jäsenvaltioihin työmarkkinoiden tarpeiden mukaisesti ja edistämällä kolmansien maiden kansalaisten tehokasta kotouttamista; iii) vahvistamalla oikeudenmukaisia ja tehokkaita palautumisstrategioita, jotka auttavat torjumaan laitonta muuttoliikettä ja joissa painotetaan palautusprosessin kestävyttä ja tuloksellisuutta; ja iv) varmistamalla, että muuttajien ja turvapaikanhakijoiden virroista eniten kärsivät jäsenvaltiot voivat luottaa muiden jäsenvaltioiden yhteisvastuullisuuteen.

### *Täytäntöönpanotilanne*

AMIF-rahaston täytäntöönpanokauden 2014–2020 kokonaismäärärahojen määräksi arvioitiin alun perin 3 137 miljoonaa euroa. Vuosien 2015 ja 2016 muuttoliikekriisin aiheuttamien ennakoimattomien tarpeiden vuoksi maksusitoumusmäärärahoja kasvatettiin huomattavasti eli 6 888 miljoonaan euroon, jotta voitiin tukea sisäisiä siirtoja, uudelleensijoittamista, kotouttamista ja palauttamista ja valmistella Dublin-asetuksen tarkistamisen täytäntöönpanoa. Määrät kanavoitiin kansallisten ohjelmien, unionin toimien ja hätäavun kautta.

Tämän tuloksena AMIF-rahaston nykyiset määrärahat ovat suurin piirtein seuraavanlaiset:

- 5 391 miljoonaa euroa eli 78 prosenttia kansallisia ohjelmia varten
- 462 miljoonaa euroa eli 7 prosenttia muita kuin hätäapua koskevia unionin toimia varten
- 1 029 miljoonaa euroa eli 15 prosenttia hätäapua varten.

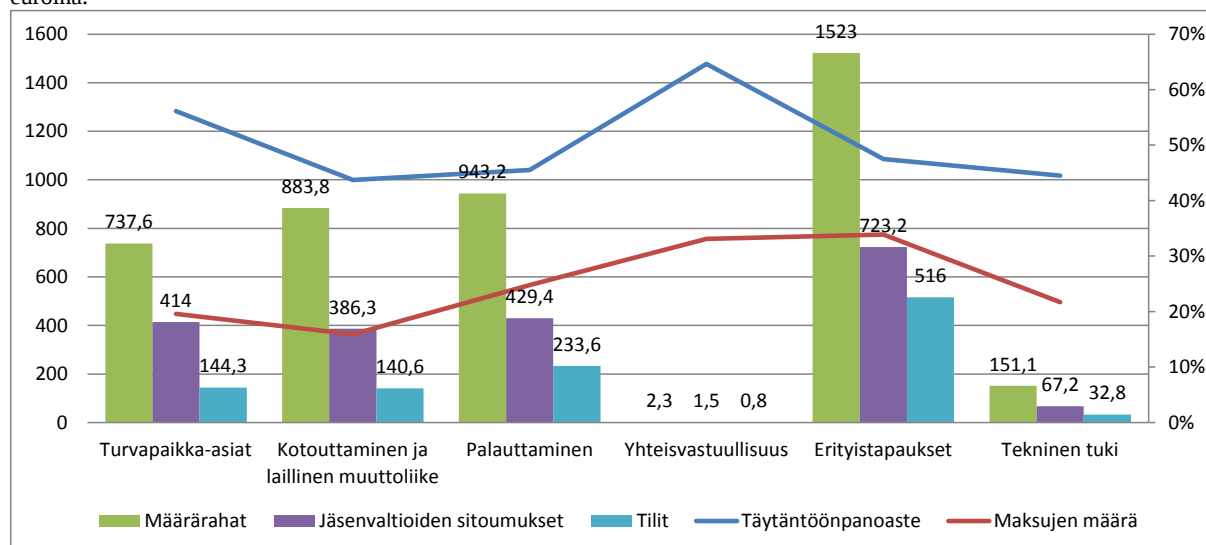
Yhteistyössä hallinnoitavien toimien osalta jäsenvaltiot ovat osoittaneet 17 prosenttia (738 miljoonaa euroa) turvapaikkatavoitteelle, 21 prosenttia (884 miljoonaa euroa) kotouttamista ja laillista muuttoliikettä koskevalle tavoitteelle, 22 prosenttia (943 miljoonaa euroa) palauttamistoimenpiteille, 0,1 prosenttia (2,3 miljoonaa euroa) yhteisvastuullisuutta koskevalle tavoitteelle, 36 prosenttia (1 523 miljoonaa euroa) uudelleensijoittamiselle ja sisäisille siirroille ja 4 prosenttia (151 miljoonaa euroa) tekniselle tueksi. Näissä määrärahoissa (4 241 miljoonaa euroa) ei oteta vielä huomioon Dublin-asetuksen tarkistamiseen liittyviä varoja, joista ei ole vielä tehty sitoumusta.

Kun otetaan huomioon jäsenvaltioiden helmikuun puolivälissä 2018 toimittamat vuoden 2017 tilinpäätökset, maksujen kokonaismäärä on 25 prosenttia (1 068 miljoonaa euroa) kokonaismäärärahoista, kun taas täytäntöönpanoaste<sup>7</sup> on 48 prosenttia (2 022 miljoonaa euroa).

---

<sup>7</sup> Täytäntöönpanoaste kuvastaa jäsenvaltioiden edistymistä yksittäisten toimien ja hankkeiden käynnistämisessä kansallisten ohjelmien panemiseksi täytäntöön kentällä (sopimukseen liittyvät sitoumukset). Täytäntöönpanoaste ei kuitenkaan osoita käynnistettyjen toimien ja hankkeiden toteutumistasetta. Koska jäsenvaltiot voivat vapaasti päättää, milloin ne toimittavat maksupyynnöt (tilit), myöskaan maksujen määrä ei kuvasta ohjelmissa tapahtunutta käytännön edistymistä.

Kaavio 1: Täytäntöönpanoaste ja maksujen määrä kunkin erityistavoitteen osalta ja kansallisten ohjelmien kokonaismäärärahojen, jäsenvaltioiden sitoumusten ja jäsenvaltioiden ilmoittamien menojen (tilit) pohjalta miljoonina euroina.



Vuoden 2017 loppuun mennessä suoraa ja välillistä hallinnointia käyttämällä oli osoitettu 462 miljoonaa euroa unionin toimille ja Euroopan muuttoliikeverkoston toiminnoille, mikä kattaa koko ohjelmakauden 2014–2020. Tästä summasta 24 prosenttia osoitettiin hankkeille, jotka kattavat turvapaikka-asioita ja yhteisvastuullisuutta koskevat erityistavoitteet, kun taas jäljelle jäävät 76 prosenttia osoitettiin hankkeille, jotka kattavat laillista muuttoliikettä, kotouttamista ja palauttamista koskevat erityistavoitteet.

## 2.2. ISF-BV

ISF-BV-rahoitusvälineen tavoitteena on varmistaa korkea turvallisuuden taso EU:ssa samalla kun sen avulla helpotetaan laillista matkustamista. Nämä kaksi tavoitetta pyritään saavuttamaan i) ulkorajojen yhdenmukaisen ja korkeatasoisen valvonnan ja ii) Schengen-viisumien tehokkaan käsittelyn avulla.

EU-viisumia koskevien hakemusten määrä on kasvanut 50 prosenttia vuoden 2009 jälkeen, minkä lisäksi myös viisumihakemusten käsittelykustannukset ovat nousseet. EU:n yhteiseen viisumipolitiikkaan on vaikuttanut myös muuttoliikekriisi, joka on lisännyt konsulihenkilöstöön kohdistuvia paineita maailmanlaajuisesti ja lisännyt tarvetta tehdä yhteistyötä laittoman muuttoliikkeen ja palauttamisen osalta. Yhteisten viisumivaatimusten soveltamisesta on tullut välttämätöntä, sillä Schengen-alueen viisumin tai oleskeluluvan saaneet henkilöt voivat liikkua vapaasti jäsenvaltioiden välillä. Näin ollen on kaikkien jäsenvaltioiden yhteisen edun mukaista varmistaa, että viisumipolitiikka pannaan täytäntöön tehokkaasti ja turvallisesti. Siksi ISF-BV-rahoitusvälineestä tuetaan tämän erityistavoitteen avulla jäsenvaltioiden valmiuksien kehittämistä, jotta ne voivat panna riittävällä tavalla täytäntöön yhteisen viisumipolitiikan.

Tehokas rajavalvonta on ratkaisun tärkeää, jotta voidaan varmistaa EU:n kansalaisten ja kolmansien maiden kansalaisten, kuten liikemiesten, matkailijoiden tai muiden EU:n alueella laillisesti oleskelevien henkilöiden, vapaa liikkuvuus ja myös taata sisäinen turvallisuus. Koska syrjäiset jäsenvaltiot valvovat huomattavaa osaa EU:n ulkorajoista, niiden

rajavaalvontavastuista on tullut musertavia. Tähän liittyen ISF-BV-rahoitusvälineestä tuetaan tämän erityistavoitteen toteuttamisen avulla rajaturvallisuuden yhdenmukaistamisen jatkamista ja tietojen jakamista jäsenvaltioiden kesken sekä jäsenvaltioiden ja Euroopan raja- ja merivartioviraston välillä. Lisäksi ISF-BV-rahoitusväline auttoi lisäämään jäsenvaltioiden välistä yhteisvastuullisuutta ja vastuunjakoa erityisesti Euroopan raja- ja merivartioviraston operaatioita varten käytettävissä olevan kaluston yhteisrahoituksen ja myös automaattisen rajatarkastusjärjestelmän porttien käyttöönoton ja Eurosurin jatkuvan kehittämisen avulla.

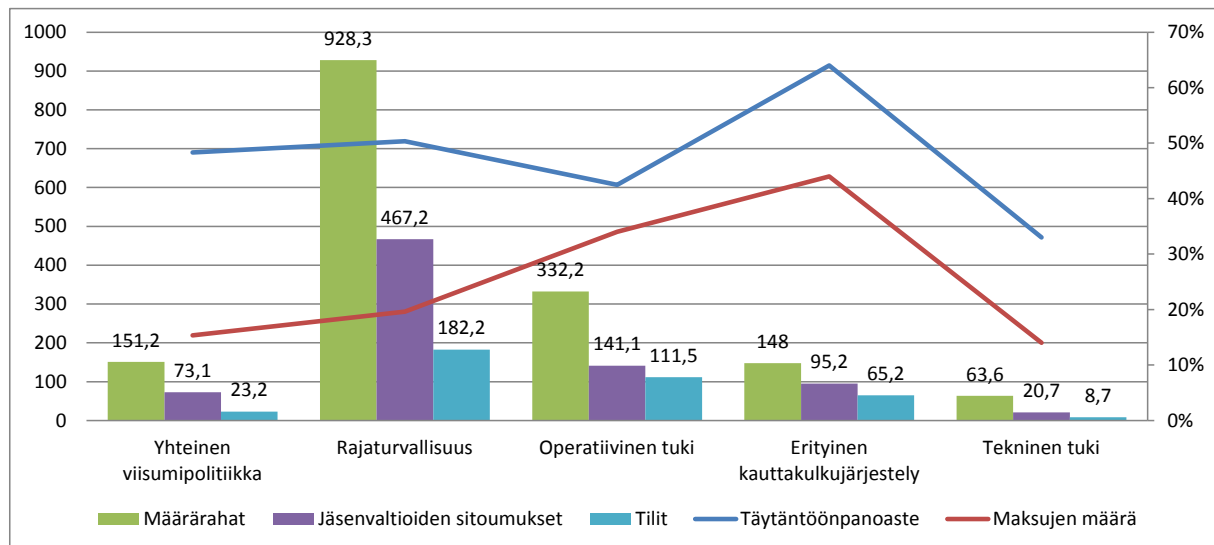
### ***Täytäntöönpanotilanne***

ISF-BV-rahoitusvälineen täytäntöönpanoa varten käytettävissä olevien kokonaisvarojen määräksi kaudella 2014–2020 arvioitiin aluksi 2 760 miljoonaa euroa. Näiden varojen kokonaismäärää lisättiin myöhemmin 2,61 miljardiin euroon, jotta voitiin ottaa huomioon määrärahojen lisäys hätäavun toimia ja Frontexin kalustoa varten (ks. alla) ja osittainen varojen siirto muuttovirtojen hallintaa ulkorajoilla tukevia tietojärjestelmiä (esim. rajanylitystietojärjestelmä, EU:n matkustustieto- ja -lupajärjestelmä (ETIAS) ja eu-LISA) varten osoitetuista varoista. Noin 65 prosenttia kokonaismäärästä (1,6 miljardia euroa) on osoitettu kansallisia ohjelmia varten. Liettuan erityisen kauttakulkujärjestelyn määrärahoihin ei ole kuitenkaan koskettu. Muuttoliikekriisin aiheuttamien ennakoimattomien tarpeiden tyydyttämiseksi hätäapua varten osoitettua määrää korotettiin huomattavasti alkuperäisestä 1,3 prosentista 14,8 prosenttiin rahaston kokonaisvaroista. Toisaalta unionin toimet ovat vähentyneet neljänneksellä, mikä on helpottanut hätäavun määrärahojen lisäystä. Jäsenvaltiot ovat vastaanottaneet yhteensä 192 miljoonan euron lisämäärään Euroopan raja- ja merivartioviraston yhteisissä operaatioissa käytettävän kaluston hankkimista varten.

Jäsenvaltiot ovat osoittaneet 9 prosenttia (151 miljoonaa euroa) yhteistä viisumipolitiikkaa koskevalle tavoitteelle, 57 prosenttia (928 miljoonaa euroa) rajaturvallisuutta koskevalle tavoitteelle, 21 prosenttia (333 miljoonaa euroa) operatiiviselle tuelle, 9 prosenttia (148 miljoonaa euroa) erityiselle kauttakulkujärjestelylle ja 4 prosenttia (64 miljoonaa euroa) tekniselle tuelle (kaavio 2).

Kun otetaan huomioon jäsenvaltioiden helmikuun puolivälissä 2018 toimittamat vuoden 2017 tilinpäätökset, maksujen kokonaismäärä on 24 prosenttia (391 miljoonaa euroa) kokonaismäärärahoista, kun taas täytäntöönpanoaste on 49 prosenttia (797 miljoonaa euroa).

Kaavio 2: Täytäntöönpanoaste ja maksujen määrä kunkin erityistavoitteen osalta ja kansallisten ohjelmien kokonaismäärärahojen, jäsenvaltioiden sitoumusten ja jäsenvaltioiden ilmoittamien menojen (tilit) pohjalta miljoonina euroina.



Suoran hallinnoinnin osalta on rahoitettu 30. kesäkuuta 2017 mennessä 123 toimea (46 hätäaputoimea ja 77 unionin toimea) yhteensä 383 miljoonalla eurolla vuosien 2014–2017 vuotuissa työohjelmissa. Hätäpuvaroja on käyttänyt seitsemän jäsenvaltiota (Bulgaria, Kreikka, Ranska, Kroatia, Unkari, Italia ja Slovenia), yksi EU:n virasto (Euroopan turvapaikka-asioiden tukivirasto) ja yksi kansainvälinen järjestö (UNHCR). Unionin toimia on toteutettu avustusten (yhteensä seitsemän sekä viisumien että rajojen osalta) ja hankintojen (yhteensä 70, joista yli puolet oli Schengen-arviointeja) avulla.

Vuosina 2014–2017 komissio delegoi talousarvion toteuttamiseen liittyviä tehtäviä kolmelle toimijalle seuraavasti: eu-LISAlle älykkäitä rajoja koskevan pilottihankkeen testivaihe; kansainväliselle siirtolaispolitiikan kehittämiskeskukseksi liikkuvuuskumppanuusjärjestely; UNHCR:lle Kreikan tukeminen hotspot-järjestelmän / sisäisten siirtojen järjestelmän kehittämiseksi ja turvapaikanhakijoiden vastaanottokapasiteetin kehittämiseksi.

### 2.3. ISF-P

ISF-P-rahoitusvälineen tavoitteena on varmistaa korkea turvallisuuden taso EU:ssa tukemalla rikoksantorjuntaa ja hallitsemalla tehokkaasti riskejä ja kriisejä. Rahastolla on kaksi erityistavoitetta: i) rikoksantorjunta ja ii) riskien ja kriisien hallinta.

Rikoksantorjuntaa koskevan tavoitteen avulla ISF-P-rahoitusvälineestä tuetaan rikollisuuden kaikkien muotojen torjuntaa, mukaan lukien terrorismin ja järjestäytyneen rikollisuuden torjunta, ja autetaan lisäämään useiden lainvalvontaviranomaisten välistä koordinointia ja yhteistyötä kansallisella ja EU:n tasolla sekä myös Europolin ja muiden kansainvälisten organisaatioiden osalta.

Riskien ja kriisien hallintaa koskevan tavoitteen myötä ISF-P-rahoitusvälineen avulla varmistetaan, että kaikkien jäsenvaltioiden valmiuksia vahvistetaan, parannetaan ja tehostetaan, jotta ne voivat hallita tehokkaasti turvallisuuteen liittyviä riskejä. Lisäksi tässä tavoitteessa keskitytään tarpeeseen valmistella elintärkeitä infrastruktuureja ja ihmisiä mitä

tahansa hyökkäystä ja erityisesti terrori-iskuja varten. Myös automaattisesta tietojen vaihdosta annetun Prüm-päätöksen, matkustajarekisteridirektiivin ja biometristen tietojen tallentamisen ja vaihtamisen täytäntöönpanoa koskevien järjestelmien käyttöönotossa sekä oikeus- ja sisäasioiden virastojen, kuten Europolin, järjestelmien yhteenliittämisessä on edistytty hyvin.

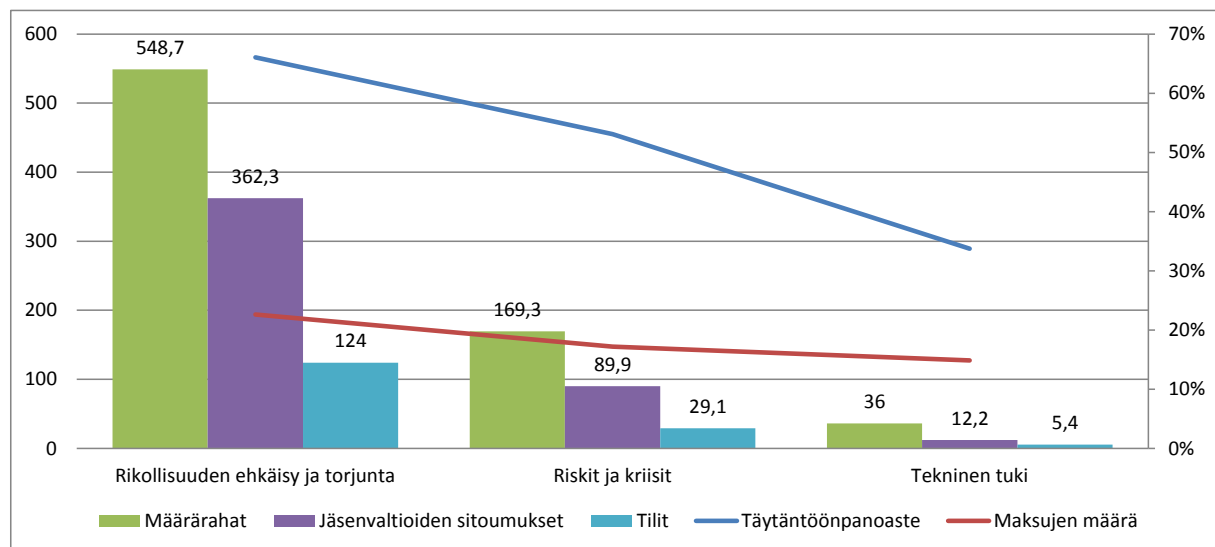
### **Täytäntöönpanotilanne**

ISF-P-rahoitusvälineen määrärahojen kokonaismääräksi täytäntöönpanoa varten kaudella 2014–2020 on alun perin arvioitu 1 004 miljoonaa euroa. Viime vuosien ennakoimattomiin uhkiin reagoimiseksi määrärahoja lisättiin 70 miljoonalla eurolla, jotta jäsenvaltioita voitiin tukea matkustajarekisteridirektiivin täytäntöönpanossa, ja 22 miljoonalla eurolla tietojen vaihtoa ja yhteentoimivuutta koskevien työkalujen kehittämistä varten.

Yhteistyössä tapahtuvan hallinnoinnin osalta jäsenvaltiot ovat osoittaneet 73 prosenttia (549 miljoonaa euroa) rikoksentorjuntaa koskevalle tavoitteelle ja 22 prosenttia (169 miljoonaa euroa) kriisien ja riskien hallintaa koskevalle tavoitteelle sekä jäljelle jäävät 5 prosenttia (36 miljoonaa euroa) teknistä tukea varten.

Kun otetaan huomioon jäsenvaltioiden helmikuun puolivälissä 2018 toimittamat vuoden 2017 tilinpäätökset, maksujen kokonaismäärä on 21 prosenttia (158 miljoonaa euroa) kokonaismäärärahoista, kun taas täytäntöönpanoaste on 62 prosenttia (464 miljoonaa euroa).

Kaavio 3: Täytäntöönpanoaste ja maksujen määrä kunkin erityistavoitteen osalta ja kansallisten ohjelmien kokonaismäärärahojen, jäsenvaltioiden sitoumusten ja jäsenvaltioiden ilmoittamien menojen (tilit) pohjalta miljoonina euroina.



Suoran hallinnoinnin osalta yhteensä 122,5 miljoonaa euroa osoitettiin unionin toimia varten ja 6,5 miljoonaa euroa hätäapua varten vuosien 2014–2016 vuotuisissa työohjelmissa<sup>8</sup>. Lisäksi 118,5 miljoonaa euroa tästä kokonaismäärästä (129 miljoonaa euroa) pantiin täytäntöön suoran hallinnoinnin avulla ja 10,5 miljoonaa välillisen hallinnoinnin avulla. Ensimmäisten

<sup>8</sup> Vuoden 2017 vuotuinen työohjelma hyväksyttiin syyskuussa 2017, joten se jää arviointijakson ulkopuolelle.

kolmen vuoden aikana käynnistettiin yhdeksän ehdotuspyyntöä ja myönnettiin yhdeksän suoraa avustusta, joiden kokonaismäärä oli 12,6 miljoonaa euroa. Häätäapua myönnettiin vuosina 2016 ja 2017 viiteen hankkeeseen seuraavasti: Belgia (2), Ranska (1) ja Europol (2).

### 3 VÄLIARVIOINNIT

#### 3.1 Rajoitukset

Arviointi suoritetaan on vain kolme vuotta sen jälkeen, kun rahastojen voimassaolo alkoi, ja vain kaksi vuotta sen jälkeen, kun ne pantiin varsinaisesti täytäntöön säädösten myöhäisen hyväksymisen vuoksi. Suurin osa hankkeista, jotka ovat pääosin monivuotisia, on yhä käynnissä, minkä vuoksi niiden arvioiminen on hyvin haastavaa. Näin ollen väliarvioinnin avulla ei voida esittää kattavaa kuvaa tuloksista ja vaikutuksista tai laatia lopullisia päätelmiä.

Arviointia rajoittaa myös se, että käytettävissä ei ole viitearvoja tulosten vertailemista varten. Tämä on pääasiassa seurausta siitä, että AMIF ja ISF ovat ensimmäisiä sisäasioiden alan ohjelmia, joilla on yhteinen seuranta- ja arviointikehys<sup>9</sup> ja yhteiset indikaattorit (yhteiset, tulos- ja vaikutusindikaattorit). Yleisesti ottaen myös tietojen ja jäsenvaltioiden vuotuisten täytäntöönpanokertomusten laatu ovat olleet puutteellisia, mikä johtuu osittain siitä, että yhteinen seuranta- ja arviointikehys ja sen indikaattorit sekä kaikki arviointia koskevat suuntaviivat olivat saatavilla vasta myöhemmässä vaiheessa prosessia (varhain vuonna 2017).

#### 3.2 AMIF-rahaston arviointi

**Tuloksellisuuden** kannalta AMIF-rahastolla on ollut tärkeä rooli turvapaikkajärjestelmien parantamisessa ja vastaanottokapasiteetin vahvistamisessa jäsenvaltioissa. Muuttoliikekriisi sai jäsenvaltiot ja komission priorisoimaan turvapaikka-asioihin tehtäviä investointeja, joiden avulla pyritään erityisesti parantamaan vastaanottoinfrastruktuuria ja -palveluja, jotta voidaan ottaa vastaan suuria pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden virtoja. Esimerkiksi vuosina 2013–2017 rahastosta apua saaneiden kohderyhmiin kuuluvien henkilöiden määrä nousi 18 944:stä 184 122:een. Lisäksi rahaston avulla koulutettujen henkilöiden määrä nousi alle tuhannesta henkilöstä vuonna 2015 yhteensä 7 031 henkilöön vuonna 2017.

Rahaston osalta edistytään huomattavasti myös haavoittuvimmassa asemassa olevien ja vailla huoltajaa olevien alaikäisten osalta (tätä ryhmää varten mukautettujen paikkojen määrä nousi vähäisestä 183 paikasta vuonna 2014 yhteensä 17 070 paikkaan vuonna 2017) ja Pohjois-Afrikan ja Afrikan sarven kaltaisilta alueilta tulevien pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden osalta rahaston paremmin varustellun ulkoisen ulottuvuuden ansiosta (16 toimelle eri maissa osoitettiin 30 miljoonaa euroa kahden alueellisen kehitys- ja suojeluohjelman välityksellä). Turvapaikkajärjestelmien kehittämistä, seurantaa ja arviointia koskevien valmiuksien parantumisesta on kuitenkin vain vähän todisteita. Vaikka unionin uudelleensijoittamisohjelmassa on edistytty tähän mennessä huomattavasti, rahaston avulla on tuettu vain rajallisesti kansallisten uudelleensijoittamisohjelmien perustamista, kehittämistä ja

---

<sup>9</sup> Komission delegoitu asetus (EU) 2017/207, annettu 3 päivänä lokakuuta 2016, turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastoon sekä poliisiyhteistyön, rikollisuuden ehkäisemisen ja torjumisen sekä kriisinhallinnan rahoitusvälineeseen sovellettavista yleisistä säännöksistä annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) N:o 514/2014 säädetystä yhteisestä seuranta- ja arviointikehyksestä (EUVL L 33, 8.2.2017).

toteuttamista. Vuoden 2017 loppuun mennessä lähes 26 000 henkilöä oli sijoitettu uudelleen sekä EU:n uudelleensijoittamiskehityksen että laillisesta maahanpääsystä annetun EU:n ja Turkin julkilausuman perusteella (yhteensä 74 000 henkilöstä). Nykyisin 81 prosenttia AMIF-rahastoa käyttäneistä 27 jäsenvaltiosta panee täytäntöön uudelleensijoittamisia verrattuna vain 15 prosenttiin jäsenvaltioista edeltävällä rahoituskaudella.

AMIF-rahaston osalta on edistytty hyvin kotouttamista koskevissa asioissa. Etusijalle on asetettu pääasiassa lyhyen aikavälin kotouttamistoimet (kuten kansalaistiedon johdantokurssit ja kielenopetus) pitkän aikavälin toimenpiteiden (kuten esiammatillisen koulutuksen ja jatkokoulutuksen) sijasta. Esimerkiksi 1 432 612 kolmansien maiden kansalaista on saanut tähän mennessä kotouttamistukea tästä rahastosta, kun taas pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen aseman saaneiden osuus nousi 30 prosentista vuonna 2013 yhteensä 44 prosenttiin vuonna 2016. Laillista muuttoliikettä koskevan tavoitteen osalta on edistytty tähän mennessä vain rajallisesti, mikä johtuu todennäköisesti taustatekijöistä.

Oikeudenmukaisten, kestävien ja tehokkaiden palauttamisstrategioiden tarve on ollut yhä tärkeämpi tavoite suurimmalle osalle jäsenvaltioita, ja sekä vapaaehtoinen paluu että pakkotoimin tapahtuva palauttaminen, joita molempia on tuettu rahastosta, ovat lisääntyneet tasaista vauhtia. Rahaston yhteisrahoituksen avulla palanneiden henkilöiden määrä kasvoi 5 904 henkilöstä vuonna 2014 yhteensä 39 888 henkilöön vuonna 2015 ja laski 36 735 henkilöön vuonna 2017; rahaston tuella vapaaehtoisesti palanneiden henkilöiden määrä kymmenkertaistui, ja rahastosta yhteisrahoitettujen maastapoistamisten määrä kasvoi vuoden 2013 vain 10 poistamisesta huippuunsa vuonna 2016, jolloin poistamisia tehtiin 6 065.

Jäsenvaltioiden välistä yhteisvastuullisuutta ja vastuunjakoa saatiin vahvistettua pääasiassa hätäavun, uudelleensijoittamismekanismien ja unionin uudelleensijoittamisohjelman avulla.

AMIF-hätäapu on ollut olennainen väline jäsenvaltioiden tukemisessa vuoden 2015 muuttoliikekriisissä ja sen jälkitoimissa. Se osoittautui tehokkaaksi työkaluksi yhteisvastuullisuuden vahvistamisessa, ja se on auttanut vastaamaan kriisiin nopeammin ja kohdennetummin.

**Merkityksellisyys** osalta. SOLID-ohjelman arvioinneissa on havaittu, että painopisteiden mukauttamisessa tarpeisiin olisi edistytävä edelleen erityisesti turvapaikka-asioissa. Tämä puute korjattiin AMIF-rahastolla, joka on osoittautunut riittävän joustavaksi, laajaksi ja kaikenkattavaksi välineeksi erilaisten tarpeiden tyydyttämiseksi, ja suurin osa kansallisista ohjelmista vastaa yhä jäsenvaltioiden tarpeita. Jäsenvaltioiden tarpeet ovat täytäntöönpanokauden aikana kuitenkin muuttuneet ja moninaistuneet, mikä saattaa edellyttää mukautuksia määrärahojen osoittamista koskeviin järjestelyihin täytäntöönpanokauden aikana. Tämä voitaisiin toteuttaa esimerkiksi mukauttamalla jakoperustetta ja parantamalla väliarviointia.

Rahaston suunnittelu- ja ohjelmasuunnitteluvaiheissa ryhdyttiin toimenpiteisiin **johdonmukaisuuden** ja täydentävyyden varmistamiseksi muiden EU:n rahoitusvälineiden ja asiaankuuluvien keskeisten EU:n toimintapoliittisten strategioiden kanssa. Täytäntöönpanovaiheessa komission yksiköt tekivät aktiivisesti yhteistyötä keskenään ja jäsenvaltioiden kanssa pääasiassa tapauskohtaisissa yhteyksissä sen varmistamiseksi, että EU:n varoja, joilla on samanlaiset tavoitteet, käytetään koordinoitusti. Kansallisella tasolla suurin osa jäsenvaltioista varmisti johdonmukaisuuden ja täydentävyyden perustamalla koordinoitummekanismeja, pääasiassa seurantakomiteoita, joihin osallistuu rahaston täytäntöönpanossa mukana olevia eri viranomaisia.

Vaikuttaa kuitenkin siltä, että viestintää voitaisiin vielä parantaa sisäisen johdonmukaisuuden osalta (kun on kyse AMIF-välineistä), koska edunsaajat eivät ole erityisen tietoisia unionin toimista ja hätäaputoimista. Epäjohdonmukaisuudesta ja päällekkäisyyksistä ei ole kuitenkaan juuri näyttöä sisäisesti tai ulkoisesti.

Yleisesti ottaen AMIF-rahaston avulla on tuotettu huomattavaa **EU:n tason lisäarvoa** huolimatta siitä, että varojen määrä on suhteellisen pieni verrattuna tämän ajanjakson aikana syntyneen kriisin aiheuttamiin merkittäviin haasteisiin. Pääasiallinen EU:n tason tuoma etu syntyy tiettyjen toimien (erityiset toimet, unionin toimet ja Euroopan muuttoliikeverkosto) rajatylittävistä ulottuvuudesta sekä EU:n tasolla tapahtuvasta taakanjaosta, jota tuetaan erityisesti hätäavulla ja uudelleensijoittamismekanismeilla kansallisista ohjelmista. Nämä molemmat ovat selvä osoitus yhteisvastuullisuuden periaatteen soveltamisesta.

AMIF-rahasto tuotti merkittävää EU:n tason lisäarvoa seuraavasti: i) sen avulla varmistettiin tehokas ja vaikuttava muuttovirtojen hallinta EU:n tasolla (määrälliset vaikutukset); ii) sen avulla optimoitiin muuttoliikkeen hallintaan liittyvät menettelyt ja lisättiin tietämystä sekä parannettiin valmiuksia (prosessiin liittyvät vaikutukset); iii) sen ansiosta jäsenvaltiot tavoittivat suuremman määrän siirtolaisia, turvapaikanhakijoita, pakolaisia ja kolmansien maiden kansalaisia (ulottuvuuteen liittyvät vaikutukset); iv) sen avulla otettiin käyttöön kansallisella ja EU:n tasolla luotuja innovaatioita (rooliin liittyvät vaikutukset) – joskin vähäisemmissä määrin.

AMIF-rahoituksen puuttuminen olisi vaikuttanut haitallisella tavalla EU:n muuttoliikekriisin osalta toteuttamien toimien laatuun ja jäsenvaltioiden kykyyn tehdä yhteistyötä ja panna täytäntöön ratkaisuja. Tuen keskeytyminen olisi todennäköisesti johtanut i) toteutettujen toimien soveltamisalan kaventumiseen ja laadun heikkenemiseen, ii) täytäntöönpanoa koskeviin viivästyksiin tai iii) jopa toimien keskeytymiseen, mukaan lukien yhteisvastuullisuuden ja keskinäisen luottamuksen periaatteiden soveltaminen.

**Kestävyys** on varmistettu AMIF-rahaston avulla tarkastusmekanismeilla, jotka on otettu käyttöön ohjelmasuunnittelu- ja täytäntöönpanovaiheissa suurimmassa oassa välineitä. Tosin tätä ei varmistettu yhtä kattavasti hätäavun osalta toimien luonteen vuoksi. Parantamisen varaa on kestävyysperusteiden huomioon ottamisessa AMIF-rahaston toimien suunnittelun yhteydessä ja myös saatujen oppien järjestelmällisessä tallentamisessa ja siirtämisessä osaksi kansallista lainsäädäntöä, käytäntöjä ja menettelyjä, jotta vältetään samojen (vähemmän innovatiivisten) tuotteiden toistuvalla rahoittamisella.

Toimien vaikutusten kestävyys todennäköisesti vaihtelee painopistealoista riippuen (kotouttamisen ja turvapaikka-asioiden tulokset ovat todennäköisesti kestäviä, jos niissä puututaan pitkän aikavälin tarpeisiin, kun taas palauttamisen tulokset ovat kestävämpiä, jos ne perustuvat vapaaehtoisen paluun järjestelmiin ja jos niitä tuetaan uudelleenkotouttamistoimilla).

### **3.3 ISF-BV-rahoitusvälineen arviointi**

**Tuloksellisuuteen** osalta ISF-BV-rahoitusvälinettä pidetään tuloksellisena sekä yhteisen viisumipolitiikan että yhdennetyn rajaturvallisuuden alalla. Tämä rahoitusväline on auttanut i) helpottamaan laillista matkustamista siten, että sen avulla on tehostettu jäsenvaltioiden kansallisia valmiuksia tarjoamalla jäsenvaltioille yhteisrahoitusta sellaisten välineiden hankkimista varten, joilla tarkistetaan viisumihakemuksissa käytettävien asiakirjojen aitous ja kehitetään viisumihakemusten koordinoinnissa käytettävää tietojärjestelmää, ja ii)

hankkimaan turvalaitteita kolmansissa maissa sijaitseville konsuliedustustoille. Siitä huolimatta, että ulkorajarahaston jälkiarvioinnissa suositeltiin yhteisrahoitusosuuden lisäämistä, rahoitusvälineestä myönnetty rahoitus konsuliyhteistyölle oli rajallinen monissa jäsenvaltioissa täytäntöönpanon käynnistämiseen liittyneiden viivästysten vuoksi. Yhteisen viisumipolitiikan kehittämistä tuettiin myös perustamalla ja ottamalla käyttöön tietojärjestelmiä, mikä koskee erityisesti kansallista viisumitietojärjestelmää.

Rahoitusvälineen avulla parannettiin ulkorajojen valvonnan tehokkuutta tukemalla rajavalvonta- ja -vartiointilaitteiden ostamiseen, nykyaikaistamiseen, päivittämiseen ja korvaamiseen keskittyviä toimenpiteitä (esim. asiakirjojen tarkastuslaitteet, viestintälaitteet). Rajaturvallisuusvalmiuksia parannettiin ottamalla käyttöön automaattisen rajatarkastusjärjestelmän portit, jotka nopeuttavat tarkastuksia rajanylityspaikoilla, jotka on yhdistetty kansallisiin ja kansainvälisiin tietojärjestelmiin, mikä tekee tietojen vaihdosta tehokkaampaa. Keskeinen panos yhteisen viisumipolitiikan luomiseen oli viisumitietojärjestelmän kehittäminen. Koulutuksessa tuettiin myös viisumien myöntämiseen liittyvien käytäntöjen yhdenmukaistamista tarjoamalla konsulihenkilöstölle teknisiä ja ajan tasalla olevia tietoja aiheista, jotka liittyvät viisumeihin ja asiaankuuluviin järjestelmiin.

Rahoitusvälineestä tuettiin yhdennetyn rajaturvallisuuden täytäntöönpanoa ISF-BV-asetuksen 3 artiklan 2 kohdan b alakohdan mukaisesti tehokkaalla tavalla muuttoliike- ja turvallisuuskriisistä huolimatta. Tähän mennessä on käytetty noin 200 miljoonaa euroa erityisiin toimiin, joilla on tuettu 14 jäsenvaltion suorittamia Euroopan raja- ja merivartiostalon kaluston hankintoja. Kalustoa on tarkoitus käyttää viraston koordinoituissa yhteisissä operaatioissa. Tämä lisäsi jäsenvaltioiden keskinäistä yhteisvastuullisuutta ja auttoi kehittämään Eurosurin ja yhdennetyn rajaturvallisuuden tietojärjestelmiä.

Näin ollen rahoitusvälineen avulla tuettiin jäsenvaltioiden keskinäistä sekä jäsenvaltioiden ja Euroopan raja- ja merivartiostalon välistä yhteistyötä, johon sisältyi viraston operaatioissa käytettävän kaluston hankkiminen.

Suoran hallinnoinnin osalta unionin toimien tai hätäavun puitteissa myönnettyjen toimia koskevien avustusten tuloksellisuudesta on hyvin vaikea tehdä päätelmiä, sillä hyvin harva toimi oli suoritettu loppuun väliarvioinnin kattaman ajanjakson aikana. Hätäapua on käytetty seitsemässä jäsenvaltiossa (eniten Kreikassa, Italiassa ja Bulgariassa), ja sillä on ollut tärkeä rooli kiireellisten tarpeiden tyydyttämisessä kyseessä olevan ajanjakson alussa ja rahoitusvajeen täyttämässä ennen kansallisten ohjelmien hyväksymistä (esimerkiksi yhdessä jäsenvaltiossa hätäavun määrä oli vuosina 2014–2017 kolme kertaa suurempi kuin koko kauden 2014–2020 kattavan kansallisen ohjelman määrärahat).

Rahoitusvälineen alkuperäiset perusteet ja tavoitteet ovat yhä **merkityksellisiä** muuttoliikekriisin jälkimainingeissa. Käyttöön on otettu asianmukaisia mekanismeja muuttuvien tarpeiden tyydyttämiseksi sekä ohjelmasuunnittelu- että täytäntöönpanovaiheissa. Rahoitusvälineen tarjoama joustavuus, joka koostui varojen siirroista eri tavoitteiden välillä, auttoi näiden muuttuvien tarpeiden tyydyttämisessä. Jäsenvaltiot tarvitsisivat kuitenkin vielä enemmän joustavuutta, mikä voidaan saavuttaa sillä, että varojen vähimmäismäärän osoittamista tavoitteille ei enää edellytettäisi ja että kansallisten tavoitteiden määrää vähennettäisiin.

Rahoitusvälineen katsotaan olevan **johdonmukainen** muiden EU:n ja kansallisen tason toimien kanssa. Johdonmukaisuus ja täydentävyys muiden EU:n rahoitusvälineiden kanssa varmistettiin ohjelmasuunnitteluvaiheen koordinoitumekanismeilla, jotka otettiin

myöhemmin käyttöön täytäntöönpanovaiheessa. Suurin osa jäsenvaltioista otti käyttöön erilaisia koordinoituneita mekanismeja, jotta voitiin varmistaa johdonmukaisuus muiden EU:n varojen avulla tehtyjen samanlaisten toimien kanssa. Päällekkäisyyksiä ei ole havaittu ISF-BV-rahoitusvälineen ja viisumien ja raja-asioiden alalla toteutettujen kansallisten toimien välillä. Täytäntöönpanon johdonmukaisuutta muiden EU:n ohjelmien kanssa voitaisiin parantaa. Koska EU:n Tulli 2020 -ohjelmalla ja ISF-BV-välineellä on yhteiset tavoitteet sekä turvallisuuskysymysten että koulutuksen osalta, merkille on pantu mahdollisia synergiaetuja tarjoavia aloja. Näiden kahden aloitteen välistä koordinoitua voitaisiin kuitenkin parantaa.

Rahoitusvälineen **EU:n tason lisäarvo** varmistettiin innovatiivisilla investoinneilla infrastruktuuriin ja laitteisiin. Rahoitusvälineellä tuettiin jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä. Rahoitusvälineen avulla mahdollistetut koulutustoimet edesauttoivat käytäntöjen yhdenmukaistamisessa jäsenvaltioiden välillä. Konsuliyhteistyön, kolmansien maiden kanssa tehtävän yhteistyön ja tietojärjestelmien osalta olisi voitu odottaa enemmän EU:n tason lisäarvoa.

Koska laajamittaisia tietojärjestelmiä varten tarvitaan valtavia investointeja, on todennäköistä, että ilman EU:n toimia kansalliset tietojärjestelmät olisivat poikenneet jatkossakin toisistaan, mikä olisi vaikuttanut EU:n valmiuksiin saavuttaa raja- ja viisumipolitiikkansa yleiset tavoitteet. Viisumipolitiikan alalla uusien teknologioiden käyttö toi lisäarvoa viisumien käsittelytehokkuudessa ja parantamalla tietojen vaihtoa jäsenvaltioiden sisällä ja välillä. Rajojen osalta EU:n tason lisäarvoa saatiin kehitettävistä yhteentoimivista nykyaikaisista teknologioista, jotka paransivat Schengenin tietojärjestelmän ja viisumitietojärjestelmän tehokkuutta ja nopeutta. Tämä vahvisti yhteenliittäntöjä Schengen-kumppaneiden kanssa, mikä auttoi vahvistamaan rajatarkastuksia ja -valvontaa. Näin ollen tietojärjestelmien yhteentoimivuuden parantamista koskevia investointeja pidetään tarpeellisina.

ISF-BV-rahoitusvälineestä rahoitettavien toimien **kestävyys** pohjautuu EU:n rahoituksen jatkuvuuteen, sillä kansallinen rahoitus vaikuttaa riittämättömältä saman investointien tason varmistamiseksi. Erityisesti infrastruktuuriin, toimitiloihin ja tietojärjestelmiin tehtävien investointien kestävyys on suhteellisen hyvä, sillä ne edellyttävät alustaviin investointeihin verrattuna pienempiä ylläpitokustannuksia. Myös koulutustoimilla on tärkeä rooli toimien kestävyysvarmistamisessa pitkällä aikavälillä.

### 3.4 ISF-P-rahoitusvälineen arviointi

On syytä panna merkille, että ISF-P on ensimmäinen poliisiyhteistyötä, vakavan järjestäytyneen rikollisuuden ja terrorismin torjuntaa sekä kriisien ja riskin hallintaa koskeva EU:n rahoitusohjelma, joka myös pannaan täytäntöön yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa (yhteistyössä tapahtuva hallinnointi), sillä komissio pani suoraan täytäntöön (suora hallinnointi) edeltävät CIPS- ja ISEC-rahoitusvälineet.

Rahoitusväline on ollut enimmäkseen **vaikuttava**, ja se on auttanut parantamaan EU:n turvallisuutta ehkäisemällä ja torjumalla rajatylittävää, vakavaa ja järjestäytyntä rikollisuutta, mukaan lukien terrorismi, sekä helpottamalla lainvalvontaviranomaisten välistä koordinoitua ja yhteistyötä. Yhteistyötä tehtiin vaihtamalla tietoja rajatylittävästä rikollisuudesta, perustamalla rajatylittäviä verkostoja ja hankkeita ja osallistamalla jäsenvaltioita yhteisissä tutkintaryhmissä sekä Euroopan monialaisen rikosuhkien torjuntafoorumin (EMPACT) toimintapoliittisessa syklissä. ISF-P-rahoitusvälineestä rahoitetuilla kansallisilla toimilla on myös autettu parantamaan inhimillisiä valmiuksia ja

lisäämään henkilöstöresursseja erityisesti rahoittamalla lisähenkilöstön koulutusta ja palkkaamista.

Tulosten osalta edellä mainitut yhteistyössä tapahtuvan hallinnoinnin puitteissa rahoitetut toimet tukivat toimia, joilla hajotettiin järjestäytyneitä rikollisryhmiä, erityisesti i) takavarikoimalla käteistä (yli 1,6 miljardia euroa); ii) poistamalla verkkosivustoja; iii) tekemällä pidätyksiä; iv) takavarikoimalla varastettuja tavaroita (yli 90 miljoonan euron arvosta) ja v) takavarikoimalla heroiniin ja kokaiiniin kaltaisia huumausaineita (yli neljän miljoonan euron arvosta).

Lisäksi rahoitusvälineellä autettiin parantamaan jäsenvaltioiden valmiuksia hallita tehokkaasti turvallisuuteen liittyviä riskejä ja kriisejä ja vähäisemmissä määrin suojella ihmisiä ja elintärkeitä infrastruktuureja terrori-iskuilta ja muilta vaaratilanteilta.

Saatavilla oleva näyttö viittaa siihen, että rahoitusväline on auttanut tehostamaan jäsenvaltioiden valmiuksia laatia kattavia uhka- ja riskiarviointoja, vaikka ISF-P-rahoitusvälineestä rahoitettujen hankkeiden määrä jäsenvaltioiden ja EU:n tasolla on suhteellisen pieni. Hankkeissa on keskitytty esimerkiksi elintärkeän infrastruktuurin suojaamiseen, räjähteitä koskevien tietojärjestelmien ja tietämyksen kehittämiseen, mahdollisten ”vierastaistelijoiden” tunnistamista koskevaan koulutukseen ja CBRNE-aineita (kemialliset, biologiset ja radiologiset aineet, ydinmateriaali sekä räjähteet) koskevien analyysien kehittämiseen.

Jäsenvaltioiden, Europolin ja muiden asiaankuuluvien EU:n toimielinten keskinäistä koordinoitua ja yhteistyötä helpotettiin kehittämällä tietojärjestelmiä, tietokantojen ja lainvalvontaviranomaisten sovellusten välisiä yhteenliitäntöjä sekä tietojen vaihtamista varten tarkoitettuja alustoja. Jäsenvaltiot hyödynsivät rahoitusvälinettä erityisesti EU:n säädösten, kuten Prümin sopimuksen ja matkustajarekisteridirektiivin, täytäntöönpanoon liittyvien velvollisuuksien noudattamisessa.

Varhaisvaroitusten ja kriisien torjuntaa koskevan yhteistyön alalla on rahoitettu useita unionin toimia, kuten Atlas-verkostoa, jonka tavoitteena on vahvistaa erityistoimintayksikköjen valmiutta ja tehokkuutta harjoitusten ja muun rajatylittävän vaihdon avulla, myös kriisitilanteissa ja erityisoperaatioita tukevien taktisten laitteiden hankinnassa ja jakamisessa.

ISF-P-rahoitusvälineen myötä saatavilla olevasta rahoituksesta huolimatta jäsenvaltiot ovat saavuttaneet vain rajallista edistystä i) jäsenvaltioiden hallinnollisten ja operatiivisten valmiuksien vahvistamisessa elintärkeän infrastruktuurin suojaamista varten, ii) uhrien suojelussa ja iii) koulutusjärjestelmien ja vaihto-ohjelmien kehittämisessä. Lisäksi rajallista edistystä on saavutettu kolmansien maiden ja kansainvälisten organisaatioiden kanssa tehtävässä yhteistyössä, vaikka suurin osa näihin operatiivisiin tavoitteisiin liittyvistä hankkeista on vielä käynnissä. Uhrien suojelun osalta toteutetuissa toimissa on keskitytty ihmiskauppaan ja terrorismiin, lasten hyväksikäytön, perheväkivallan, huumausaineiden laittoman kaupan ja talousrikosten uhreihin.

Rahoitusvälineen alkuperäiset perusteet ja tavoitteet ovat yhä **merkityksellisiä** muuttoliike- ja turvallisuuskriisin jälkimainingeissa. Käyttöön on otettu asianmukaisia mekanismeja muuttuvien tarpeiden tyydyttämiseksi sekä ohjelmasuunnittelu- että täytäntöönpanovaiheissa. Jäsenvaltiot määrittivät kansallisissa ohjelmissaan asiaankuuluvia politiikan aloja, jotka sisällytettiin EMPACTin toimintapoliittiseen sykliin. Jotkut päättivät kuitenkin keskittyä

alaan, joka aiheuttaa niille erityisiä haasteita, kuten huumausaineet, ihmiskauppa, kyberrikollisuus, talousrikollisuus tai lahjonta.

Rahoitusvälineen tarjoama joustavuus, joka koostui varojen siirroista eri tavoitteiden välillä, auttoi muuttuvien tarpeiden tyydyttämisessä. Jäsenvaltiot arvostaisivat kuitenkin vielä suurempaa joustavuutta, joka saataisiin aikaan sillä, että varojen vähimmäismäärän osoittamista tavoitteille ei enää edellytettäisi ja että kansallisten tavoitteiden määrää vähennettäisiin.

Rahoitusvälineen katsotaan olevan **johdonmukainen** ja sen tavoitteiden täydentäviä muihin kansallisiin politiikkoihin nähden. Rahoitusvälineen johdonmukaisuus ja täydentävyys muiden EU:n rahoitusvälineiden kanssa varmistettiin suunnittelu-, ohjelmasuunnittelu- ja täytäntöönpanovaiheissa. Käyttöön otettiin koordinoitumekanismeja johdonmukaisuuden ja täydentävyyden varmistamiseksi täytäntöönpanovaiheessa. Seurantakomiteoilla ja vastuussa olevilla viranomaisilla on keskeinen rooli varmistettaessa johdonmukaisuutta ja sitä, että toisistaan poikkeavat täytäntöönpanotavat ovat olleet toisiaan täydentäviä. Parantamisen varaa vaikuttaa kuitenkin vielä olevan EU:n virastojen ja sisäisen johdonmukaisuuden osalta, sillä edunsaajat eivät ole kovin tietoisia ISF-kehysten puitteissa suoritetuista toimista ja hankkeista.

Yleisesti ottaen rahoitusvälineessä on varmistettu **EU:n tason lisäarvo** parantamalla rajatylittävää yhteistyötä, tietojen ja parhaiden käytäntöjen vaihtoa, jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten luottamusta ja keskeisten EU:n politiikkojen soveltamista ja täytäntöönpanoa (prosessiin liittyvät vaikutukset).

Rahoitusväline on auttanut laajentamaan toimien soveltamisalaa ja parantamaan niiden laatua sellaisten investointien osalta, joita tehdään aloille, joita ei ole painotettu tarpeeksi tai jotka ovat pitkälle erikoistuneita. Huippulaitteiden hankinnat ovat tehostaneet kansallisten viranomaisten valmiuksia toteuttaa erityistoimenpiteitä, joilla on laajempi ulottuvuus. Rahoitusväline on myös mahdollistanut tietojen vaihdon ja lainvalvontaviranomaisten koulutusten tyyppien laajentamisen (ulottuvuuteen liittyvät vaikutukset).

Rahoitusväline on osoittanut, että se on edistänyt EU:n tasolla tehtävän rikoksentorjuntaa koskevan tutkimuksen yhdenmukaistamista sekä mahdollistanut investointien lisäämisen ja keskittymisen pitkän aikavälin toimenpiteisiin tällä alalla. Lisäksi rahoitusväline on mahdollistanut suuret investoinnit erityisesti tietojärjestelmiin, koulutukseen ja erikoislaitteisiin (määrälliset vaikutukset).

ISF-P-rahoituksen puuttuminen olisi vaikuttanut haitallisella tavalla EU:n rajatylittävän yhteistyön osalta toteuttamien toimien laatuun ja jäsenvaltioiden kykyyn panna täytäntöön innovatiivisia ratkaisuja (rooliin liittyvät vaikutukset).

Edeltävällä rahoituskaudella ISEC- ja CIPS-ohjelmilla oli vahva rajatylittävä ulottuvuus, sillä rajatylittävä yhteistyö oli rahoituksen ennakkoedellytys. Rahoitusta saaneiden koordinoivien ja kumppaniorganisaatioiden maantieteellinen jakauma oli kuitenkin erittäin epätasainen ja keskittyi muutamaaan jäsenvaltioon. Koska ISF-P-rahoitusvälineessä otettiin käyttöön yhteistyössä tapahtuva hallinnointi (alun perin 60 prosenttia koko ohjelmasta ja yli 70 prosenttia lisämäärärahoista), sillä oli parempi maantieteellinen jakauma kaikissa jäsenvaltioissa, vaikka unionin toimille on yhä ominaista sama maantieteellinen epätasapaino, joka oli olemassa jo aiemmissa rahastoissa.

Rahoitusvälineen **kestävyys** on taattu varmistamalla toimien mukauttaminen ja täydentävyys kansallisten painopisteiden tai EU:n vaatimusten perusteella laadittuihin toimiin nähden. Sekä yhteistyössä tapahtuvan että suoran hallinnoinnin osalta on otettu käyttöön kattavat toimenpiteet ja mekanismit kestävyysvarmentamiseksi ohjelmasuunnittelu- ja täytäntöönpanovaiheessa. Koska täytäntöönpanossa on yhä käynnissä suurimmassa osassa hankkeita, on vaikea arvioida, ovatko vaikutukset kohderyhmiin ja erityisiin aloihin todella kestäviä.

### 3.5 Tehokkuus, yksinkertaistaminen ja hallinnollisen rasitteen keventäminen

**Tehokkuuden** osalta arvioinnissa osoitettiin yleisesti ottaen ja saatavilla olevien tietojen rajoissa, että rahastojen tulokset oli saatu kohtuullisin kustannuksin sekä henkilöstöresurssien että taloudellisten varojen osalta. Suurimmalla osalla jäsenvaltioita on kuitenkin EU:n suuntaviivoihin, yhteisiin indikaattoreihin ja raportointi-/seuranta-aikatauluun liittyviä ongelmia. Yksinkertaistamista koskevista parannuksista huolimatta havaittua hallinnollista rasitetta voidaan pitää tehokkuutta heikentävänä tekijänä.

Yhdenmukaisten menettelyjen, jotka horisontaalisessa asetuksessa ((EU) N:o 514/2014) vahvistettiin paitsi kaikkia rahastojen kattamia aloja myös sekä AMIF-rahastoa että ISF-rahoitusvälineitä varten, havaittiin johtaneen **yksinkertaistumiseen**. Yksinkertaistettua kustannusvaihtoehtoa käytettiin vain muutamassa jäsenvaltiossa, jotka panivat merkille sen tehokkuuden **hallinnollisen rasitteen vähentämisessä**. Toimenpiteet, joita rahastoissa toteutettiin toiminnan yksinkertaistamiseksi ja hallinnollisen rasitteen vähentämistä, ovat kuitenkin saavuttaneet tavoitteensa vain osittain. Yksinkertaistamista koskevista parannuksista huolimatta tässä vaiheessa on vain vähän näyttöä siitä, että hallinnollinen rasite olisi vähentynyt merkittävästi. Seuranta-, raportointi- ja varmennustoimenpiteitä pidetään yhä rasittavina, ja jäsenvaltiot ovat pyytäneet lisäohjausta EU:n vaatimusten noudattamisesta. Raportointivaatimusten ja joidenkin yhteisten indikaattoreiden merkityksettömyyden raportoitiin myös lisäävän hallinnollista rasitetta.

## 4 VÄLIARVIOINTI

Tähän väliarviointikertomukseen sisältyy asetuksen (EU) N:o 514/2014 57 artiklan mukaisesti arvio kaikkien kolmen rahaston osalta suunnitellusta väliarvioinnista.

Koko prosessi käynnistettiin kesäkuussa 2017, kun jäsenvaltioille lähetettiin tarpeiden arvioimista koskeva kyselylomake. Tavoitteena oli antaa jäsenvaltioille mahdollisuus pohtia, olisiko kansallisia ohjelmia tarkistettava ja jos olisi, missä määrin, ja myös arvioida (taloudelliset) tarpeensa jäljellä olevalle kaudelle 2018–2020. Kyselylomakkeen liitteenä oli taustatiedote, jossa kerrottiin EU:n politiikkojen viime vuosien keskeisestä kehityksestä, joka olisi otettava huomioon tulevia tarpeita harkittaessa. Komissio arvioi sen jälkeen yksityiskohtaisesti jäsenvaltioiden vastaukset, ja komissio järjesti useimpien jäsenvaltioiden kanssa kahdenvälistä vuoropuhelua, joissa keskusteltiin yksityiskohtaisesti rahastojen täytäntöönpanosta, ilmoitetuista tarpeista ja loppuvuosien näkymistä.

Näiden keskustelujen jälkeen myönnetty erityinen kansallisia ohjelmia varten osoitettu ja väliarvioinnin puitteissa jaettava 128 miljoonan euron lisämääräraha oli tarkoitettu ainoastaan ulkorajojen ja viisumipolitiikan rahoitusvälinettä varten tämän välineen oikeusperustan

mukaisesti. Tämä oli seurausta erityisesti siitä, että AMIF-rahastoa ja ISF-P-rahoitusvälinettä varten ei ollut suunniteltu lisärahoitusta ja että näiden kahden rahaston alaisia jäsenvaltioiden kansallisia ohjelmia on tarkistettu viime vuosina toistuvasti uudelleen muuttoliike- ja turvallisuuskriisin vuoksi.

Näin ollen väliarviointi mahdollisti kansallisten ohjelmien painopisteiden mukauttamisen uudelleen uusiin poliittisiin aloitteisiin ja sovittamisen yhteen turvallisuuden, rajojen ja muuttoliikkeen osalta vallitsevan uuden tilanteen kanssa. Tämä oli kuitenkin merkityksellistä ISF-BV-rahoitusvälineelle, jolle myönnettiin kyseinen lisämääräraha, jonka ansiosta painopiste voitiin kohdistaa uudelleen tiettyihin erityisiin prioriteetteihin ja tarpeisiin jäsenvaltioiden tasolla. Lisäksi tässä yhteydessä ilmoitetut jäsenvaltioiden taloudelliset tarpeet (pyyntö rahoituksen lisäämisestä vuoden 2019 talousarvioesityksessä palauttamista ja järjestelykeskuksia varten) arvioidaan huolellisesti vuotuisten talousarviomenettelyjen yhteydessä.

## 5 PÄÄTELMÄT JA JATKOTOIMET

### 5.1 Tuloksellisuus

Rahastojen on katsottu olevan pääasiassa tuloksellisia ja osoittautuneen tärkeiksi välineiksi muuttoliikkeeseen ja turvallisuuteen liittyvien vaikeiden tilanteiden käsittelyssä huolimatta merkittävästi lisääntyneestä sellaisten haasteiden määrästä, jotka on ratkaistava näiden rahastojen avulla.

**AMIF-rahasto** osoittautui tärkeäksi välineeksi vaikean tilanteen käsittelyssä tarjoamalla sekä lyhyen aikavälin hätäapua että pidemmän aikavälin valmiuksien kehittämistä turvapaikka-asioissa, kotouttamisessa ja palauttamisessa. AMIF-rahaston avulla edistettiin erityisesti jäsenvaltioiden vastaanotto- ja käsittelyvalmiuksien vahvistamista, kun jäsenvaltiot joutuivat haastavien muuttovirtojen eteen. Vaikka laillisen muuttoliikkeen alalla saavutettu edistys on ollut tähän mennessä rajallista, jäsenvaltiot ovat edistyneet kohtuullisesti kotouttamisessa ja myös valmiuksien kehittämisessä. Lyhyen aikavälin toimenpiteet on asetettu etusijalle pitkän aikavälin toimiin nähden. Tämän tulokset eivät ole vielä nähtävissä, sillä kotouttaminen on pitkän aikavälin prosessi. Rahasto on auttanut kasvattamaan tasaisesti palauttamisastetta.

**ISF-BV-rahoitusväline** osoitti tuloksellisuutensa auttamalla laillisen matkustamisen helpottamisessa. Rahoitusvälineen panos konsuliyhteistyöhön ja yhteistyön vahvistamiseen kolmansien maiden kanssa oli rajallinen. Rahoitusvälineestä tuettiin myös yhteisen viisumipolitiikan kehittämistä koulutuksen ja tietojärjestelmien perustamisen ja käytön avulla (erityisesti viisumitietojärjestelmä).

**ISF-P-rahoitusväline** auttoi parantamaan EU:n turvallisuutta vahvistamalla jäsenvaltioiden valmiuksia ehkäistä ja torjua rajatylittävää, vakavaa ja järjestäytynyttä rikollisuutta, mukaan lukien terrorismi, i) toimilla, jotka oli kohdistettu rahoitus- ja talousrikollisuuteen, kyberrikollisuuteen ja huumausaineiden laittomaan kauppaan, ii) investoinneilla tietojärjestelmiin ja operatiivisiin laitteisiin, iii) jäsenvaltioiden välisellä yhteistyöllä, kuten osallistumisella yhteisiin tutkintaryhmiin, ja iv) EMPACTin toimintapoliittisella syklillä.

Turvallisuuteen liittyvien riskien ja kriisien osalta ISF-P-rahoitusvälineen välityksellä on autettu parantamaan jäsenvaltioiden valmiuksia hallita tehokkaasti turvallisuuteen liittyviä

riskejä ja kriisejä i) laatimalla kattavia uhka- ja riskiarviointeja, ii) perustamalla alakohtaisia varhaisvaroitusjärjestelmiä, iii) käyttämällä yhteistyömekanismeja ja iv) parantamalla ja hankkimalla laitteita, minkä avulla voidaan toimia paremmin kriisi- ja hätätilanteissa.

## **5.2 Tehokkuus**

Saatavilla olevat tiedot viittaavat siihen, että rahastojen tulokset on saavutettu yleisesti ottaen kohtuullisin kustannuksin sekä henkilöstöresurssien että taloudellisten varojen osalta tietyin rajoituksin. Tehokkuus varmistettiin aiemmista hankkeiden kokemuksista saadun huomattavan tietämyksen ja asiantuntemuksen sekä kansallisten ohjelmien joustavuuden avulla.

Lisäksi on monia asioita, joiden jäsenvaltiot katsoivat vaikuttavan kielteisesti tehokkuuteen: vaatimus osoittaa kansallisille tavoitteille tietty vähimmäisosuus, monimutkaiset ja toistuvat raportit, yhteiset indikaattorit, joita ei ole kehitetty riittävällä tavalla, ja seuranta- ja raportointiaikataulujen epäsuhta.

Yleisesti ottaen hätäaputoimet ja unionin toimet sekä välillisen hallinnoinnin toimet ovat saavuttaneet tavoitteensa kohtuullisin kustannuksin taloudellisten varojen ja henkilöstöresurssien kannalta.

## **5.3 Yksinkertaistaminen ja hallinnollisen rasitteen keventäminen**

AMIF-rahastolla ja ISF-rahoitusvälineillä on yksinkertaistettu asioita aiempaan tilanteeseen verrattuna, mutta tässä vaiheessa on vain vähän näyttöä siitä, että hallinnollinen rasite olisi vähentynyt merkittävästi. Monivuotinen ohjelmasuunnittelu mahdollisti sen, että esille nousevat tarpeet voitiin ottaa huomioon koko seitsemän vuoden jakson aikana ja että suuria investointeja voitiin hallita pitkällä aikavälillä. Yleisesti ottaen suurimman osan innovatiivisista toimenpiteistä (esim. yksinkertaistetut kustannusvaihtoehdot, monivuotinen ohjelmasuunnittelu, yksinkertaistettu hallinnointi- ja valvontajärjestelmä) on katsottu olevan erityisen hyödyllisiä ja johtaneen yksinkertaistamiseen, vaikka lisäohjausta pyydettiin (esim. yksinkertaistettu kustannusvaihtoehto nähdään myönteisenä asiana, mutta sen etuja ei ole vielä tehty selväksi edunsaajille, jotka ovat siksi haluttomia käyttämään sitä). Yksinkertaisuuden lisääntymisestä huolimatta kansallisten ohjelmien nojalla sovellettavat säännöt ja menettelyt näyttävät aiheuttaneen jonkin verran hallinnollista rasitetta. Suoran hallinnoinnin osalta menettelyjen osoitettiin olevan asianmukaisia, selkeitä ja läpinäkyviä, eikä niiden katsottu luovan ylimääräistä rasitetta jäsenvaltioille tai edunsaajille.

## **5.4 Merkityksellisyys**

Rahastojen ja niille erityisasetuksissa ja vuotuisissa työohjelmissa määriteltyjen painopisteiden ja tavoitteiden osoitettiin olevan yhä merkityksellisiä. Niiden avulla vastattiin jäsenvaltioiden tarpeisiin monimuotoisuudesta ja kansallisissa tilanteissa tapahtuneista muutoksista huolimatta. Muuttoliike- ja turvallisuuskriisien seurauksena on syytä panna merkille, että talousarviota olisi vahvistettava huomattavasti, minkä vuoksi ohjelmakaudella 2014–2020 käytettävissä olevia 6,9 miljardin euron määrärahoja lisättiin 10,8 miljardiin euroon. Hätäapu (alun perin tarkoitettua laajemmassa mittakaavassa) on auttanut varmistamaan rahastojen merkityksellisyyden.

Rahastojen merkityksellisyyden varmistamista varten määriteltyihin keskeisiin mekanismeihin kuuluivat i) ohjelmasuunnitteluvaiheessa käyttöön otettu politiikkavuoropuhelu<sup>10</sup> ja kuulemisiin perustuva menettely, ii) sekä vastuussa olevien viranomaisten että seurantakomiteoiden valvontarooli, iii) mahdollisuus tehdä julkisen talouden sopeuttamistoimia ja siirtoja ja iv) väliarviointi.

Rahastojen merkityksellisyydestä kerätystä näytöstä huolimatta on huomautettava, että lisää joustavuutta tarvitaan kansallisten ohjelmien täytäntöönpanossa. Keskeisimmän kysymyksen havaittiin liittyvän useiden kansallisten tavoitteiden mukaisten toimien pirstaloituneisuuteen, joka esti resurssien kokoamisen yhteen keskeisiin painopisteisiin varten ja vaikeutti tavoitteiltaan laaja-alaisen hankkeiden täytäntöönpanoa. Lisäksi määrärahojen määrittäminen kiinteästi ohjelmakauden alussa tilastotietojen pohjalta tarkoittaa sitä, että jäsenvaltioiden muuttuvia tarpeita ei voida ottaa huomioon täytäntöönpanokauden aikana.

## **5.5 Johdonmukaisuus ja täydentävyys**

Rahastot ovat olleet johdonmukaisia ja täydentäviä muihin rahastoihin ja aloitteisiin nähden, eikä päällekkäisyyksiä ole havaittu. Sisäiset välineet (kuten kansalliset ohjelmat ja hätäapu) täydentävät toisiaan sekä muita EU:n rahoitusvälineitä (kuten Euroopan rakenne- ja investointirahastoja (ERI-rahastoja)) ja kansallisia talousarvioita.

Suurin osa jäsenvaltioista on ottanut käyttöön erilaisia koordinoitumekanismeja täytäntöönpanovaiheessa sen varmistamiseksi, että rahastot ovat johdonmukaisia ja täydentäviä muiden EU:n rahastojen puitteissa suoritettuihin vastaaviin toimiin nähden. Näihin mekanismeihin sisältyvät toimielinten välinen tietojenvaihto ja eri EU:n rahastoista vastuussa olevien viranomaisten välinen yhteistyö sekä erityiset institutionaaliset järjestelyt niiden koordinoinnin ja synergiaetujen varmistamiseksi. Seurantakomiteoilla ja vastuussa olevilla viranomaisilla on keskeinen asema synergiaetujen varmistamisessa ja päällekkäisyyksien sekä päällekkäisen rahoituksen välttämiseksi tekemällä säännöllistä yhteistyötä muiden rahastoja (mukaan lukien EU:n rahastot) täytäntöön panevien muiden kansallisten toimielinten sekä muiden jäsenvaltioiden vastaavien viranomaisten kanssa.

Suoran hallinnoinnin osalta sekä hätäapu että unionin toimet näyttävät olevan johdonmukaisia ja täydentäviä muista EU:n rahastoista tuettuihin toimiin tai EU:n virastojen tukemiin toimiin nähden. Parantamisen varaa kuitenkin havaittiin, sillä hankkeiden edunsaajat eivät olleet erityisen tietoisia rahastojen puitteissa maailmanlaajuisesti suoritettavista muista toimista.

## **5.6 EU:n tason lisäarvo**

Vaikka rahastot ovat suhteellisen pieniä suhteessa kriisin aiheuttamiin haasteisiin, niiden avulla on yleisesti ottaen saatu aikaan merkittävää EU:n tason lisäarvoa muun muassa i) tukemalla toimia, joilla on rajatylittävä ulottuvuus, ii) jakamalla taakkaa jäsenvaltioiden välillä, iii) parantamalla kansallisia valmiuksia, iv) optimoimalla muuttoliikkeen hallintaan

---

<sup>10</sup> Jäsenvaltioiden kanssa käytävät politiikkavuoropuhelut on otettu käyttöön ensimmäistä kertaa monivuotisten kansallisten ohjelmien valmistelemiseksi AMIF-rahaston ja ISF-rahoitusvälineiden osalta. Ne ovat olleet tärkeä osa kansallisten ohjelmien suunnitteluprosessin käynnistämistä. Tämä mahdollisti kokonaisvaltaisen lähestymistavan jäsenvaltion kansallisen ohjelman kaikkien osa-alueiden osalta sekä kattavan keskustelun EU:n poliittisista tavoitteista ja kansallisista painopisteistä.

liittyviä menettelyjä, v) varmistamalla synergiaetuja, vi) lisäämällä yhteistyötä viisumien käsittelystä vastaavien toimijoiden kesken, vii) jakamalla tietoja ja parhaita käytäntöjä, viii) toteuttamalla rajatylittäviä hankkeita, ix) parantamalla lainvalvontaviranomaisten välistä luottamusta ja x) kouluttamalla henkilöstöä. Ilman näitä rahoitusvälineitä EU:n muuttoliikekriisin ja turvallisuushaasteiden johdosta toteuttamien toimien laatu olisi ollut heikompi (esim. henkilöstöä ja palveluja olisi ollut vähemmän, ja kansallisilla viranomaisilla olisi ollut heikommät mahdollisuudet tarjota tuloksellista tukea turvapaikanhakijoille, pakolaisille ja muille kolmansien maiden kansalaisille).

Taloudellisesta näkökulmasta tarkasteltuna ilman näitä EU:n rahastoja pelkkä kansallinen rahoitus ei olisi kyennyt mahdollistamaan toimien tehokasta ja vaikuttavaa toteutusta muun muassa uudelleensijoittamisen, terrorismin torjunnan ja rajavalvontakaluston aloilla, mukaan lukien Euroopan raja- ja merivartiovirasto. Toimien toteuttaminen olisi ollut paljon vaikeampaa, eikä se olisi ollut mahdollista suunnitellussa laajuudessa tai aikataulussa puutteellisten kansallisten resurssien vuoksi.

Suoran hallinnoinnin osalta pelkkä kansallinen rahoitus ilman hätäapua ja unionin toimia varten tarjottuja resursseja olisi johtanut vaikeuttanut selvästi täytäntöönpanoa, tehnyt siitä paljon pienimuotoisempaa ja heikentänyt yleisesti ottaen sen vaikutusta. Näiden toimenpiteiden keskeisimpiä etuja olivat muun muassa yhteistyön lisääminen jäsenvaltioiden välillä ja sisällä, mukaan lukien tietojen, taitotiedon ja hyvien käytäntöjen jakaminen. Tämä mahdollisti oikea-aikaisen ja tehokkaan muuttovirtojen ja niihin liittyvien hätätilanteiden käsittelyn.

Välillistä hallinnointitapaa käyttäen rahoitetut toimet tuottivat EU:n tason lisäarvoa vahvistamalla eri sidosryhmien välisiä synergiaetuja eri tasoilla (kansainvälinen taso, EU ja jäsenvaltiot) ja kehittämällä siten johdonmukaisen EU:n vastauksen nouseviin haasteisiin.

## **5.7 Kestävyys**

Kestävyys on otettu huomioon rahastojen kaikissa toteutusmekanismeissa – tosin vähäisemmässä laajuudessa hätäavun osalta toimien kiireellisen luonteen vuoksi.

AMIF-rahaston osalta toimien päättymisen jälkeisten vaikutusten kestävyys vaihtelee rahaston eri välineiden ja jäsenvaltioiden mukaan:

- kotouttamiseen ja turvapaikka-asioihin liittyvien toimien tulokset kestävät todennäköisesti pidempään, jos toimilla pyritään alusta asti vastaamaan pidemmän aikavälin tarpeisiin, ja
- palauttamisen tulokset ovat kestäviä, jos ne perustuvat vapaaehtoisen paluun järjestelmiin ja jos niitä tuetaan uudelleenkotouttamistoimilla.

ISF:n osalta monet toimet ovat luonteeltaan pitkän aikavälin toimia, koska niiden toiminta on yleisesti ottaen suunniteltu jatkumaan myös rahaston tuen loputtua (investoinnit infrastruktuuriin, toimitiloihin ja tietojärjestelmiin). Muilla toimilla (koulutus ja yhteistyömekanismit) on edistetty toimien kestävyyttä parantamalla hankkeiden hallinnointiin ja täytäntöönpanoon osallistuvan henkilöstön asiantuntemusta, tietämystä ja pätevyyttä.

Myös taloudellinen kestävyys (toimet, jotka voivat jatkaa rahastojen rahoituksen päätyttyä) vaihtelee. Osa toimista, kuten monivuotiset tai kouluttajien koulutusta koskevat hankkeet,

vaikuttavat olevan enemmän itseään ylläpitäviä, kun taas toiset eivät vaikuta olevan sellaisia (esim. Euroopan muuttoliikeverkosto). Lisäksi tiettyjen muiden toimien (unionin toimet, kansalliset ohjelmat, hätäapu) kestävyys riippuu niiden tasosta tai painotuksesta ja/tai kiireellisyydestä ja vaihtoehtoisten varojen saatavuudesta.

## **5.8 Kysymyksiä pohdittaviksi tulevaisuudessa**

- Rahastojen mekanismien kokonaisvaltainen suunnittelu ja rakenne (kansalliset ohjelmat, joiden avulla pyritään luomaan pitkän aikavälin valmiuksia, hätäapu, jonka avulla pyritään helpottamaan välitöntä painetta, ja unionin toimet, jotka on suunniteltu selvästi ja loogisesti tukemaan toisiaan) olisi säilytettävä, ja niitä olisi käytettävä mallina tulevaa ohjelmakautta varten. Myös ulkorajojen ja viisumipolitiikan välinen erotus on säilytettävä.
- Jotta rahastojen tuloksellisuutta voidaan lisätä ja jotta jäsenvaltiot voivat painottaa joitakin tavoitteita, joiden avulla voidaan saada aikaa parempia tuloksia, kansalliset ohjelmat olisi kohdennettava paremmin.
- Tulevat rahastot (ja niiden soveltamisala) on suunniteltava siten, että niiden avulla voidaan vastata moniin eri tarpeisiin ja varmistaa joustavuus mahdollisten muutosten varalta. Kansallisten ohjelmien hajanaista rakennetta olisi tarkistettava, jotta voidaan lisätä joustavuutta. Tällä hetkellä ohjelmat käsittävät useita tavoitteita, joista jokaiselle on osoitettu tietty vähimmäisrahoitusosuus.
- ISF:n soveltamisalaa on mahdollisesti mukautettava edelleen tulevaisuudessa, jotta voidaan ottaa huomioon uudet poliittiset aloitteet operatiivisen yhteistyön ja tietojenvaihdon vahvistamiseksi.
- Monivuotinen ohjelmasuunnittelu olisi säilytettävä myös tulevilla rahoituskaudella.
- Hätäapuväline olisi säilytettävä, ja sitä olisi vahvistettava edelleen, jotta sen avulla voidaan vastata nopeasti ja tehokkaasti muuttuviin olosuhteisiin.
- Kokonaisvaltainen yhteinen seuranta- ja arviointikehys olisi laadittava varhaisessa suunnitteluvaiheessa, jotta varmistetaan yhdenmukainen ja yhtenäinen edistymisen ja tuloksellisuuden seuranta alusta asti. Tähän olisi kuuluttava paremmin määritellyt indikaattorit lähtö- ja tavoitearvoineen ja yksinkertaistetut prosessit, suuntaviivat ja aikataulut.
- Varojen jakojärjestelmää (jakoperuste ja väliarviointi) olisi voita mukauttaa, jotta muuttuviin tarpeisiin voidaan vastata asianmukaisella tavalla.
- Tarvitaan lisäponnisteluja yhteistyön, koordinoinnin ja strategisen ohjauksen parantamiseksi rahastojen, niistä rahoitettavien erilaisten toimien ja muiden EU:n tason aloitteiden täytäntöönpanossa.
- Tuen tarjoamista rahastojen ja kaikkien niihin kuuluvien välineiden avulla olisi jatkettava, jotta voidaan antaa selvä signaali jäsenvaltioiden välisen yhteisvastuullisuuden ja yhteistyön tärkeydestä.
- Kestävyys – sekä taloudellinen että vaikutusten kestävyys – olisi otettava huomioon hankkeen suunnittelu- ja valintavaiheessa.