



**Sisäministeriö / kansainvälisten asioiden  
yksikkö**

Euroopan Pakolaisrahastosta  
rahoitettujen toimien  
vaikuttavuuden ja  
tuloksellisuuden arviointi  
Vuosiohjelma 2011-2013  
Suomenkielinen tiivistelmä

30.10.2015

Raportin sivumäärä 3

ERF suomenkielinen tiivistelmä.docx

Euroopan pakolaisrahaston (European Refugee Fund) tavoitteena on tukea pakolaisten ja siirtymään joutuneiden henkilöiden vastaanottamista ja sen seurauksista vastaamista. Vuosiohjelmista 2011 – 2013 rahoitettiin hankkeita, joiden toimenpiteet liittyivät turvapaikanhakijoiden vastaanotto-olosuhteiden ja turvapaikkamenettelyn kehittämiseen, pakolaisten kotouttamiseen ja turvapaikkahakemusten tutkintamenetelmien arviointiin ja parantamiseen sekä hallintorakenteiden tukemiseen. Toimenpiteitä toteutettiin painopisteiden alla. Painopiste 1 oli kattona toimenpiteille, jotka liittyivät turvapaikka-asioita koskevassa yhteisön säännöstössä vahvistettujen periaatteiden ja toimenpiteiden täytäntöönpanoon, myös kotouttamiseen liittyvien tavoitteiden osalta. Painopiste 2 sisälsi apuvälineiden ja arviointimenetelmien kehittämisen turvapaikkahakemusten tutkintamenetelmien laadun arvioimiseksi ja parantamiseksi sekä hallintorakenteiden tukemisen niihin haasteisiin vastaamiseksi, joita käytännön yhteistyön lisääminen muiden jäsenvaltioiden kanssa aiheuttaa. Painopiste 3:n tarkoitus oli edistää vastuunjako jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden välillä pakolaisten uudelleensijoittamisessa.

Vuosiohjelmista 2011 – 2013 rahoitettiin yhteensä 60 hanketta. Hankkeista 53 toteutti painopiste 1 tavoitteita ja 7 painopiste 2 tavoitteita. Painopiste 3:sta ei rahoitettu tällä rahoituskaudella yhtään hanketta. 60 rahoitetusta hankkeesta 37 toteutti erityistä painopistettä. Hankkeista 14 oli viranomaisen itsensä toteuttamia hankkeita. Vuosiohjelmista 2008 -2010 ei rahoitettu viranomaisen itsensä toteuttamia hankkeita. Muilta osin projektien jakautuminen eri painopisteisiin sekä rahoituksen saaja profiili pysyi melko samana näiden kahden raportointijakson aikana.

Pakolaisrahaston kohderyhmänä olivat pakolaiset tai muuta kansainvälistä suojelua saavat henkilöt, sekä turvapaikanhakijat. Arvioimme, että vuosiohjelmista 2011 – 2013 rahoitetuissa hankkeissa on tavoitettu suoraan 7 213 kohderyhmähenkilöä, joista 2 462 henkilöä on haavoittuvassa asemassa olevia. Näistä arviolta 486 oli vailla huoltajaa maahan yksin tulleita alaikäisiä kohderyhmäläisiä. Arviot suoraan tavoitetuista kohderyhmähenkilöistä perustuvat projektien loppuraporttien tietoihin, joista tiedot on pyritty mahdollisimman luotettavalla tavalla arvioimaan. Avustuksen saajia ei ole pyydetty raportoimaan ko. tietoja yksilöidysti, joten arvioissa voi olla suurikin virhemarginaali.

Rahoitetut hankkeet toteuttivat vuosiohjelmissa määriteltyjä toiminnallisia tavoitteita hyvin. Vuosiohjelmiin oli kirjattu auki konkreettisella tasolla mitä toimenpiteitä eri painopisteissä ja toimintalinjoissa halutaan rahoittaa. Arviointiraportissa on arvioitu vuosiohjelmien 2011 – 2013 tavoitteiden toteutumista yksittäisten hankkeiden toiminnallisten tulosten kautta. Määrällisiä indikaattoreita ja tavoitteita ei ollut kirjattu selkeästi vuosiohjelmiin, joten emme pysty arvioimaan kuinka hyvin saavutetut tulokset vastaa tavoitteita määrällisesti.

Projektien loppuraporttien perusteella havaittiin, että turvapaikanhakijoiden vastaanottoon liittyvät hankkeet, joissa painopiste oli koulutuksessa, olivat erityisen vetovoimaisia kohderyhmäläisistä. Toimenpiteet oli helppo kohdistaa kohderyhmähenkilöille, jotka olivat vastaanottokeskuksissa. Huolena olivatkin ne kohderyhmään kuuluvat henkilöt, jotka asuivat yksityisasunnoissa, koska heidän tavoittamisensa oli hankalaa. Lisäksi havaittiin, että yksinhuoltajien saaminen toimenpiteiden piiriin oli vaikeaa. Heillä ei usein ollut riittävää motivaatiota osallistua tarjottuihin aktiviteetteihin, vaikka niihin osallistuminen pyrittiin mahdollistamaan esimerkiksi järjestämällä lastenhoitoapua.

Osan hankkeiden toimeenpanoa hankaloivat kiintiöpakolaisten vastaanottoon liittyvät viivästymiset. Suunnitelmana oli tukea kiintiöpakolaisten vastaanottoa ja kotouttamista, mutta viivästykset heidän sijoittamisessaan kuntaan aiheuttivat ongelmia hankkeen toimintojen toteuttamisessa ja aikatauluttamisessa. Myös rahoituspäätöksen viivästyminen ja ohjelmakauden

päätyminen vaikuttivat osaan hankkeista negatiivisesti, ja kaikkia suunniteltuja toimenpiteitä ei ehditty toteuttaa hankkeen aikataulun puitteissa.

Toimeenpanoa hankaloitti hankehallinnon raskaus ja byrokraattisuus. Monella hanketoteuttajalla oli huolena avustuksen valuminen hallinnollisiin tehtäviin sen sijaan, että rahoitusta pystyttäisiin käyttämään mahdollisimman täysimääräisesti hankkeen sisällön toteuttamiseen. Myös hankkeiden jälkirahoitus oli monelle pienelle toimijalle ongelma. Rahoittajan tulisikin harkita mahdollisuutta ennakkorahoitukseen tai siltarahoitukseen, tai pyrkimällä rahoittamaan yhteishankkeita, joissa hankehallintokokemusta omaava suurempi toimija voisi toimia koordinaattorina hankkeessa ja pienemmät toimijat voisivat osallistua hankkeisiin partnereina. Osa hanketoteuttajista harkitsee luopuvansa hakemasta vastaavaa rahoitusta jatkossa hankehallinnon raskauden takia.

Hankkeiden kustannustehokkuutta ei pystytä arvioimaan, koska riittäviä mittareita ei ole laadittu ennakkoon. Myöskään projektien loppuraporteilla kerätyt tiedot eivät ole riittävän yksiselitteisiä ja luotettavia mittaamaan käytettyä rahoitusta suhteessa tuloksiin. Kokemuksen perusteella voidaan arvioida toiminnallisiin tuloksiin ja niihin käytettyä panosta projektiakohtaisesti. Suurin osa hankkeiden kustannuksista on henkilöstökustannuksia, ja niiden tasoa voidaan arvioida yleisesti alalla maksettaviin palkkoihin. Tämän lisäksi voidaan arvioida käytettyä henkilöresurssia saavutettuihin toiminnallisiin tuloksiin. Näin arvioiden voidaan todeta, että tulokset on saavutettu kohtuullisen kustannustehokkaasti. Kustannustehokkuutta olisi kuitenkin voitu parantaa mm. erilaisella hankkeiden hallinnointimallilla, jossa useampivuotisten hankkeiden rahoituspäätökset olisi tehty yhdestä vuosiohjelmasta sen sijaan, että ne tehtäisiin 2 - 3 eri vuosiohjelmasta. Myös hankehallinnon yksinkertaistamisella olisi saatu alennettua kustannuksia.

Rahoitettujen hankkeiden avulla on pystytty rahoittamaan toimenpiteitä, joita ei olisi pystytty rahoittamaan kansallisesti, tai ainakaan siinä laajuudessa ja aikataulussa kuin mitä nyt pystyttiin tekemään. Varsinaista korvaavaa tai tätä tukevaa rahoitusta ei ole tiedossa. Lähinnä pakolaisten terveyteen liittyvissä hankkeissa voisi RAY:n rahoitus tulla kyseeseen.

Puutteelliset seurantaindikaattorit eivät mahdollista luotettavaa ohjelman vaikuttavuuden arviointia. Jatkossa tulisikin kiinnittää erityistä huomiota siihen, että ohjelmakauden alussa luodaan selkeät mittarit ja tavoitteet sille, mitä asioita halutaan mitata ja arvioida, ja laatia hankeraportointi sen perusteella.

Pakolaistilanne muuttui dramaattisesti kesällä 2015. Useissa hankkeissa on kehitetty toimenpiteitä ja malleja, joista voidaan arvioida olevan hyötyä muuttuneessa tilanteessa. Toisaalta, koska riittäviä seurantaindikaattoreita ei ole luotu, tulevaisuudessakaan ei voida luotettavasti arvioida, mikä on ollut pakolaisrahaston hankkeiden vaikutus toimenpiteisiin pitkällä aikavälillä.