



**SISÄISEN TURVALLISUUDEN RAHASTO**

Euroopan unionin tuella

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

### Sisäisen turvallisuuden rahasto - ISF

Rahastolla on yksi yhteinen koko ohjelmakauden 2014-2020 kattava kansallinen ohjelma, joka on jaettu viiteen erityistavoitteeseen: viisumit, rajavalvonta, operatiivinen tuki, rikollisuuden ehkäisy ja torjunta sekä yhteiskunnan turvallisuus. Yhteensä 62 projektia on rahoitettu ja 25 valmistunut arvioinnin aikana.

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

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

Toimintaympäristössä verrattuna vuoteen 2013 on ollut merkittäviä muutoksia ISF ohjelman toteutuksen aikana. Muutokset liittyvät pääasiassa Venäjän muuttuneeseen poliittiseen ja taloudelliseen tilanteeseen, viisumivapausvalmistelun jäädyttämiseen Venäjän ja EU:n välillä, turvapaikan hakijoiden aaltoon, digitalisaatioon ja lisääntyneeseen terrorismin uhkaan. Suomen kansallisessa ohjelmassa kuvattu lähtötilanne ennusti, että liikenne Itä-Suomen rajalla kasvaa edelleen ja EU:n ja Venäjän väliset viisumit poistettaisiin. Vaikka tämä valmisteluprosessi jäädytettiin, rajaliikenteen kasvuun on edelleen varauduttava. Raja-alueella rajaturvallisuutta on edelleen lisättävä. Valvontateknologiaa on päivitettävä, kehitettävä ja sen luotettavuutta parannettava. Suomen tiedustelupalvelu nosti terrorismin uhkatasonsa kesäkuussa 2017. Uhka on Suomessa tasolla 2, eli kohonnut. Laajamittaiseen maahanmuuttoon ja laittomaan maahanmuuttoon liittyvän rikollisuuden lisäksi myös digitalisointi ja tietotekniikan nopea kehitys aiheuttavat muutoksia toimintaympäristössä. Sähköinen kaupankäynti on kasvanut ja kasvaa koko ajan. Sähköisen kaupankäynnin uskottava ja tehokas valvonta edellyttää uutta, nykyaikaista tekniikkaa, jotta voidaan valita lähetykset, joka todennäköisesti sisältävät kiellettyjä aineita tai joiden sisältö ei vastaa ilmoitusta.

Muutokset pääasiassa vaikuttivat rahastossa vain toimenpiteiden painotukseen, erityisesti erityistavoitteen kuusi kohdalla. Muutokset toimintaympäristössä nostivat myös esiin sen, että rahaston pitää pystyä reagoimaan tarvittaessa nopeasti ja joustavasti muutoksiin. Ohjelman tavoitteet ja rahoittamat toimenpiteet vastasivat arviomme mukaan jäsenmaan todellisia tarpeita.

**SISÄISEN TURVALLISUUDEN RAHASTO**

Euroopan unionin tuella

Eryitystavoitteessa yksi (Viisumit) on rahoitettu seitsemän projektia. Projektien kumulatiivinen budjetti on 5,01 miljoonaa euroa, josta 3,75 miljoonaa on EU:n rahoitusosuutta. Eryitystavoitteen yksi tavoitteena on edistää yleistä Schengen viisumipolitiikkaa. Tämä sisältää laillisen maahantulon edistämisen ja laittoman maahanmuuton ehkäisemisen. Suomen viisumipolitiikan keskiössä on yhteistyö kolmansien maiden kanssa ja kansallisen viisumi-informaatiojärjestelmä SUVI:n kehittäminen. Toimenpiteiden odotetaan helpottavan viisumin hakijoiden laillista matkustusta edistämällä nopeaa, luotettavaa ja paikkariippumatonta informaation siirtoa ja vaihtoa. Hankkeissa parannettiin viisumipalveluja kolmansissa maissa ja tuettiin yhteistä viisumipolitiikkaa. Kaikki toiminnot autoivat myös laittoman maahanmuuton torjumisessa.

Eryitystavoitteessa kaksi (Rajavalvonta) rahoitettiin kahdeksantoista projektia. Projektien kumulatiivinen budjetti on 3,53 miljoonaa euroa, josta 2,71 miljoonaa on EU:n rahoitusosuutta. Eryitystavoitteen kaksi piiriin kuuluvat rajavalvontaviranomaisten toimintakyvyn turvaaminen ja varautuminen mahdolliseen rajaliikenteen kasvuun niin että rajavalvontakyky pysyy uskottavana. Nämä tavoitteet on koettu entistä tärkeämmiksi muuttuneessa operatiivisessa ympäristössä. Hankkeissa toteutettiin toimenpiteitä, joilla kehitetään ja varmistetaan ulkorajojen valvontaa ja uskottavuutta sekä edistetään tiedon vaihtoa.

Eryitystavoitteessa kolme (Operatiivinen tuki) rahoitettiin 4 projektia. Projektien kumulatiivinen budjetti on 6,99 miljoonaa euroa, josta 6,99 miljoonaa on EU:n rahoitusosuutta. Eryitystavoitteesta kolme myönnetään operatiivista tukea mm. tietojärjestelmien ylläpitokustannuksiin, kansallisen EUROSUR-koordinaatiokeskuksen henkilöstön palkkakustannuksiin sekä alusten ja muiden kulkuvälineiden huolto- ja ylläpitokustannuksiin. Operatiivinen tuki nähtiin tervetulleena lisänä ohjelmaan, koska näin tuensaajat pystyivät rahoittamaan ja kehittämään välttämätöntä operatiivista toimintaa

Eryitystavoitteessa viisi (Rikollisuuden ehkäisy ja torjunta) on rahoitettu 26 projektia. Projektien kumulatiivinen budjetti on 13,79 miljoonaa euroa, josta 10,34 miljoonaa on EU:n rahoitusosuutta. Eryitystavoite viisi painottuu järjestäytyneen rikollisuuden, terrorismin, väkivaltaisen ekstremismin ja radikalisoitumisen sekä kyberrikollisuuden ja talousrikosten torjuntaan. Lisääntynyt terroriuhka, niin Suomessa kuin Euroopassa, osoittaa, että erityistavoite viisi on erittäin relevantti. Eryitystavoite viisi edisti tutkimustoimien tehokkuutta, vähensi kuluja ja lisäsi rikoksesta kiinnijäämisen riskiä.

Eryitystavoitteessa kuusi (Yhteiskunnan turvallisuus) on rahoitettu 7 projektia. Projektien kumulatiivinen budjetti on 2,16 miljoonaa euroa, josta 1,62 miljoonaa on EU:n rahoitusosuutta. Eryitystavoitteeseen kuusi kuuluu henkilöiden ja infrastruktuurin suojeleminen erilaisia uhkia vastaan sekä eri viranomaisten valmiustoimet. Digitalisaatio ja tietotekniikan kehitys ovat aiheuttaneet muutoksia operatiivisessa ympäristössä. Uusi teknologia luo uhkia, kuten esimerkiksi hybridisodan ja kyberrikokset, ja CBRNE:n (kemialliset, biologiset, radiologiset, ydinmateriaalit sekä räjähteet) prioriteetit ovat lisääntyneet ottaen huomioon aineiden käsittelyn, joilla saattaa olla yhteyksiä terrorismiin. Eryitystavoite 6 mahdollistaa aineiden tunnistamisen ja tehostaa turvaamistoimenpiteitä.

Ohjelman toimeenpano oli tehokasta ohjelmakauden aloituksen viivästysten jälkeen, vastuuviranomainen onnistui käynnistämään ohjelman implementoinnin nopeasti. Arvioinnin aikana tehtyjen havaintojen perusteella, rahaston tavoitteet saavutettiin melko kohtuullisilla kuluilla. Kansallisessa ohjelmassa asetetut tavoitteet ovat yhtenäisiä muiden EU-resurssien rahoittamien ohjelmien tavoitteiden kanssa.

Pääasiallisin rahaston tuottama lisäarvo on että rahasto on mahdollistanut toimenpiteiden nopeamman aloituksen, toteuttamisen laajemmalla volyymillä ja skaalalla. Rahasto on mahdollistanut jatkuvan kehitystyön tekemisen. Ulkorajojen tehokas valvonta tuottaa itsessään lisäarvoa EU:lle lisäten alueen turvallisuutta ja mahdollistaen vapaan liikkuvuuden Schengen alueen sisällä. Yhteiset järjestelmät ja tiedon



SISÄISEN TURVALLISUUDEN RAHASTO

Euroopan unionin tuella

tehokas jakaminen jäsenmaiden välillä mahdollistaa turvallisuusuhkien nopean tunnistamisen ja käsittelyn. Yhteisten tietojärjestelmä hyödyntämällä voidaan tehostaa rikosten tutkintaa ja kiinnijäämisriskiä, joka vuorostaan vähentää rikollisuutta.

Vastuuviranomainen arvioi ohjelman toimenpiteiden jatkuvuutta sekä ohjelman valmistelu- että toteutusvaiheessa. Havaintomme mukaan hankkeista on saatu useita erittäin hyviä tuloksia joiden voidaan olettaa olevan kestäviä ja jatkuvuus on otettu suhteellisen hyvin huomioon. Tuensaajat voitaisiin kuitenkin edellyttää kestävyysanalysointia hankkeen päättymisen jälkeen.

Tuensaajien hallinnollisen taakan keventäminen ei ole vielä merkittävästi realisoitunut. Toimenpiteet, raportointi ja sähköiset järjestelmät tarvitsevat vielä jatkokehitystä. Onnistumisia ovat olleet vuosiohjelman muuttaminen monivuotiseksi ohjelmaksi ja operatiivisen tuen tuominen ISF-B:hen.

Keskeisimmät havainnot ja suositukset:

1. Tuensaajat kokivat sähköinen hakemus- ja raportointijärjestelmän käyttöliittymän raskaaksi, hitaaksi ja hankalaksi käyttää. Lisäksi siinä todettiin olevan useita puutteita toiminnallisuuksissa. Suosittelemme järjestelmän jatkokehittämistä.
2. Mikäli lopulliset indikaattorit olisivat saatavilla jo ohjelman valmisteluvaiheen alussa, voitaisiin varmistaa, että hankkeet tuottavat tuloksia, jotka ovat linjassa rahaston tavoitteiden kanssa. Suosittelemme, että seuraavan ohjelmakauden aikana EU-komissio antaa selkeän listan kerättävistä indikaattoreista jo ohjelman valmisteluvaiheessa, jotta sekä kansallinen vastuuviranomainen että tuensaajat voivat sovittaa tavoitteet paremmin indikaattoreihin.
3. Loogisen viitekehyksen lähestymistapaa ei havaintojemme mukaan käytetty osana kansallisen suunnitelman suunnitteluprosessia. Suosittelemme, että lähestymistapaa käytetään linjatessa projektin toimintoja ja indikaattoreita. Näin saadaan luotua selkeämpi yhteys ja näkyvyys tarpeiden, tavoitteiden, toimenpiteiden välille sekä pitkän aikavälin vaikutuksiin, joihin rahasto haluaa vaikuttaa.
4. Tämän hetkinen tuensaajien loppuraporttimalli ei sisällä osiota, jossa tuensaaja arvioisi hankkeen onnistumista jatkuvuuden näkökulmasta ja miettisi toimenpiteitä jatkuvuuden varmistamiseksi hankkeen päättymisen jälkeen. Suosittelemme jatkuvuuden arvioinnin sekä jatkuvuussuunnitelman lisäämistä loppuraporttiin.
5. Operatiivinen tuen ISF-B:ssä todettiin olevan tervetullut uudistus ja tämä ylimääräinen rahoitus mahdollisti rahoituksen käytön myös operatiivisiin kuluihin. Tämä edesauttaa olemassa olevien tärkeiden järjestelmien ylläpitoa ja turvaamista. Tämä tukee olemassa olevien, tärkeiden toimen ylläpitoa ja varmistamista. Lisäksi operatiivinen tuki mahdollistaa pelkkiä kansallisia toimenpiteitä tehokkaammin erilaisten yhdenmukaisten käytäntöjen ja järjestelmien käyttöönoton koko Euroopan Unionin alueella. Käytännössä esimerkiksi tietojärjestelmien kehittämisen osalta operatiivinen tuki mahdollistaa järjestelmien välisten kansainvälisten rajapintojen avaamisen kansallisia kehittämistoimenpiteitä tehokkaammin. Suosittelemme tämän laajentamista myös ISF-P:hen.