

EU:n sisäasioiden rahastojen ohjelmakauden 2021-2027 väliarviointi

Rajaturvallisuuden ja
viisumipolitiikan rahoitustukiväline
(BMVI)

28.3.2024



Euroopan unionin
rahoittama

EXECUTIVE SUMMARY IN ENGLISH

During the programming period 2021-2027, European Commission will fund the Integrated Border Management Fund (IBMF) by EUR 7,37 billion. Out of this EUR 6,7 billion is directed to the Instrument for Financial Support for Border Management and Visa Policy (BMVI) and through it to the national programmes of the Member States. **BMVI aims to ensure a strong and effective European integrated border management at the external borders and support the common visa policy.** BMVI exists for the first time as an independent funding instrument, as it was previously part of the Internal Security Fund (ISF). BMVI program has two specific objectives, which are integrated border management in Europe and a common visa policy.

Total of Finland's BMVI funding during the programming period 2021-2027 is EUR 81 million, doubling the funding allocated to the theme. In 2021-2023, 15 projects were funded through BMVI with the total funding of EUR 47,7 million. Six of the projects have finished during this period, being mainly large acquisition projects. Due to nature of the instrument, the beneficiaries of BMVI are a limited group and solely authorities.

This mid-term evaluation focuses on assessing the Fund's performance and effectiveness between years 2021 and 2023. Evaluation focuses on assessing the Fund's performance and effectiveness. Structure of the evaluation is based on the five criteria presented by the European Commission. These five criteria, discussed in the evaluation separately, are effectiveness, efficiency, relevance, coherence and added value at European Union level.

As the programme period is at its beginning, main purposes of the mid-term evaluation is to observe whether the programme has been launched as intended and also to assess whether BMVI is moving in the right direction towards its objectives. In addition, observations are made whether there are mechanisms and good practices identified in the programme that support the achievement of these objectives.

Data used for the evaluation were collected from various sources, combining qualitative and quantitative data collection methods. Evaluation focuses on material analysis, but it also included interviews with beneficiaries, members of the monitoring committees and representatives of the Managing Authority. The findings were confirmed by triangulation.

BMVI was launched successfully in the beginning of the programme period 2021-2027. Both specific objectives are operational, even to the point that vast majority of the funds in the second specific objective have already been allocated. Implementation of the programme and the use of funding have met the needs. Active application for funding from BMVI and successful implementation of projects point to the effectiveness of the Instrument in its current form. Based on findings, the actions financed by the Fund responded to needs of beneficiaries as well as national needs.

Indicators used in BMVI were defined at the formation phase of the programme and are common to all national programmes. However, these indicators are not always suitable for individual projects, in which case their own set of project level indicators must be developed. Thus, some of the outcomes and effectiveness of individual projects may not be registered at the programme level.

Despite this, BMVI has a monitoring framework in place suitable to track its implementation and the indicators suit BMVI's needs sufficiently.

During the evaluation period, active measures have been taken to reduce the administrative burden. Most significant is the deployment of the new "EUSA2" electronic management system. This was highly welcomed by beneficiaries. Similarly, the concept paradigm of the logical framework, partnership principle and horizontal principles, i.e. gender equality, non-discrimination and sustainable development, were successfully introduced in the programme and its implementation.

In order to support overall cost-effectiveness and efficiency of management systems, the programme has been developed on a continuous basis, partly based on recommendations from the previous programme period 2014-2020 and the EU's Common Provisions Regulation (CPR). Reforms include the introduction of the paradigm of logical framework into work. In addition, a consultation process on project application and a risk assessment process have been implemented. Based on the evaluation, the administrative burden is reasonable in relation to the results of the programme, although emphasis of the burden will become evident only with the progress of programming period. Continuous development of the management systems and evaluation of the processes are important for improving its functioning, and this should be continued.

BMVI instrument's implementation is coherent with other EU-funded programmes or financial instruments addressing the same theme. Findings support that active steps are taken to prevent any overlaps.

BMVI is in its current form relevant, which was emphasized in the interviews, and its operation is justified and appropriate. **The evaluation could identify mechanisms through which new or changed needs can be highlighted and changes can be made to the programme.** This is noteworthy, as operating environment of the programme has changed significantly during the review period. Impacts of these changes are reflected in the work done within scope of the Instrument.

Evaluation concludes that BMVI programme has added value at EU level despite its actions being local or national. Based on the evaluation, BMVI funding significantly increased ability of the national actors to utilize EU funding and competence to link organizations' own objectives to the objectives of the EU. It strengthens Finnish beneficiary's understanding of their role and possibilities in the EU context. Added value of EU funding can be identified when examining possibilities to use funding to support national implementation of EU directives or other initiatives. The EU-level added value of BMVI culminates in promotion of security at Union level through local and national actions.

In depth recommendations of the mid-term evaluation include a broader and more inclusive examination of the created project-specific indicators; also further strengthening the inclusion of introduction of the logical framework paradigm and the horizontal principles in project work.

It is recommended that the usability of certain simplification models (lump sum model and direct award model) be further examined and implementation of horizontal principles in the project work strengthened. The progress of their implementation should be monitored and further supported. It is recommended that utilization rate of the funding should be assessed from the perspective of sufficient funding.

It is recommended that further development of project application assessment practices should be considered and, where possible, transparency of the criteria used in them should be increased, for example with regard to consultation process.

Finally, the recommendation is to Commission a broader external evaluation of effectiveness that would cover at least an entire programme period and address structures and funding more extensively at the national and European Union level.

TIIVISTELMÄ SUOMEKSI

Ohjelmakaudella 2021-2027 Euroopan komissio rahoittaa yhdennettä rajaturvallisuusrahastoa (Integrated Border Management Fund, IBMF) 7,37 miljardilla eurolla. Tästä 6,7 miljardia euroa ohjataan rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitustukivälineeseen (Border Management and Visa Instrument, BMVI) ja sen kautta jäsenvaltioiden kansallisille ohjelmille. BMVI:n tavoitteena on varmistaa vahva ja tehokas Euroopan yhdennetty rajavalvonta ulkorajoilla ja tukea yhteistä viisumipolitiikkaa. BMVI-rahoitustukiväline on nyt ensimmäistä kertaa itsenäisenä kokonaisuutena, sillä se oli aiemmin osa sisäisen turvallisuuden rahaston (ISF)ohjelmaa. BMVI-ohjelmassa on kaksi erityistavoitetta: yhdennetty rajaturvallisuus Euroopassa ja yhteinen viisumipolitiikka, jotka muodostavat yhdessä myös rahoitusinstrumentin kokonaistavoitteen.

Suomen BMVI-ohjelman rahoitus ohjelmakaudella 2021-2027 on yhteensä noin 81 miljoonaa euroa, kaksinkertaista aiemman rahoituksen. Vuosina 2021-2023 BMVI:stä rahoitettiin 15 hanketta yhteensä 47,7 miljoonalla eurolla. Kuusi hankkeista on päättynyt tänä aikana. Hankkeissa korostuvat suurikokoiset hankintahankkeet. BMVI-rahoitustukivälineen luonteen vuoksi sen edunsaajien ryhmä on rajallinen joukkoviranomaisia.

Tässä väliarvioinnissa arvioidaan BMVI-rahoitustukivälineen toimintaa vuosina 2021-2023 keskittyen sen tuloksellisuuteen ja vaikuttavuuteen. Arvioinnin rakenne perustuu Euroopan komission esittämiin viiteen kriteeriin. Nämä viisi arviointiperustetta, joita tarkastellaan erikseen, ovat tuloksellisuus, tehokkuus, relevanssi, johdonmukaisuus ja lisäarvo Euroopan unionin tasolla.

Koska ohjelmakausi on aluillaan, väliarvioinnin tarkoituksena on ensisijaisesti arvioida, onko BMVI etenemässä oikeaan suuntaan kohti tavoitteitaan ja onko ohjelmassa tunnistettavia mekanismeja ja käytänteitä, jotka tukevat näiden tavoitteiden saavuttamista.

Arviointia varten kerättiin tietoja useista lähteistä yhdistäen kvalitatiiviset ja kvantitatiiviset tiedonkeruumenetelmät. Pääasiassa arviointi painottui aineistoanalyysiin, mutta sen yhteydessä suoritettiin mahdollisimman edustavaksi katsotulla otannalla tehtyjä haastatteluita avustuksensaajien, seurantakomitean jäsenten ja hallintoviranomaisen edustajien kanssa. Kerätty aineisto analysoitiin ja löydöksiä vahvistettiin trianguloimalla.

BMVI-rahoitustukivälineen toimeenpano on käynnistynyt pääpiirteissään toivotusti kaikkien erityistavoitteiden osalta, ja sen voidaan katsoa olevan vuoden 2023 lopussa täydessä toiminnassa. Jopa siinä määrin, että valtaosa toisen erityistavoitteen varoista on jo hankkeisiin sidottu vuoden 2023 lopulla.

Aktiivinen rahoituksen haku rahastosta ja hankkeiden onnistunut käynnistyminen viittaavat ohjelman toimivuuteen nykymuodossaan. Väliarvioinnin löydösten perusteella voidaan todeta, että ohjelman toteutus ja rahoituksen käyttö ovat vastanneet sekä tuensaajien että kansallisiin tarpeisiin ja uudistukset, kuten operatiivisen tuen käyttöönotto, ovat saaneet positiivisen vastaanoton.

BMVI-välineelle on määritelty sen asettamisvaiheessa ohjelmatasoiset indikaattorit, jotka ovat yhteiset kaikille kansallisille BMVI-ohjelmille. Indikaattorit eivät aina sovellu yksittäisille hankkeille,

jolloin niille tulee määritellä omat indikaattorinsa. Ratkaisu helpottaa ohjelman toteutumisen seurantaa, mutta osa hankkeiden tuloksista ja vaikuttavuudesta voi jäädä näin rekisteröimättä. Hallinnollisesti rahaston toimintaa on jatkuvasti kehitetty ja prosesseja arvioitu. Tämä on oleellista toiminnan parantamiseksi ja toimintaa tuleekin jatkaa kehityskohteiden tunnistamiseksi. Loogisen viitekehyksen ajatusparadigma, kumppanuusperiaate ja horisontaaliset periaatteet eli sukupuolten välisen tasa-arvo, yhdenvertaisuus ja syrjimättömyys sekä kestävä kehitys, ovat uusina sisällytetty ohjelmaan ja sen toimeenpanoon.

Hallinnollisen taakan keventämiseen on pyritty aktiivisin toimin, joista merkittävimpanä voidaan mainita uuden sähköisen järjestelmän EUSA2- käyttöönotto. Yleisen kustannustehokkuuden ja hallintojärjestelmien tehokkuuden edistämiseksi on ohjelmassa tehty jatkuvaa kehittämistä, osin edellisen ohjelmakauden 2014-2020 väliarvioinnin suositusten ja EU:n yleisasetuksen (Common provisions Regulation, CPR) pohjalta. Lisäksi mainittakoon hankehakemusten lausuntomenettely ja tarkastusten keventämiseen tähtäävä riskiarvioinnit. Hallinnollinen taakka on väliarvioinnin perusteella kohtuullinen suhteessa tuloksiin, joskin ohjelmakausi on yhä alussa.

BMVI-ohjelma on nykymuodossaan merkityksellinen, mikä korostui haastatteluissa, ja sen toiminta on perusteltua ja tarkoituksenmukaista. Rahastossa on tunnistettavissa mekanismeja, joiden kautta voidaan nostaa esille uusia tai muuttuneita tarpeita ja joilla rahaston ohjelmaan voidaan tehdä muutoksia. Tämä on oleellista, sillä toimintaympäristössä on tarkastelukauden aikana tapahtunut merkittäviä muutoksia, joiden vaikutukset heijastelevat ohjelmaan.

Arvioinnin perusteella BMVI-välineen täytäntöönpano on sisäisesti ja ulkoisesti johdonmukaista ja mahdollisia päällekkäisyyksiä ehkäistään aktiivisesti. Rahoitetut toimet vastasivat avustuksensaajien sekä myös kansallisiin tarpeisiin. Kansallisessa ohjelmassa asetetut tavoitteet ovat pääasiassa johdonmukaisia suhteessa muiden EU-rahoitteisten ohjelmien tai saman tematiikan parissa toimivien rahoitusvälineiden tavoitteiden kanssa.

Löydösten perusteella BMVI-rahoitustukiväline tuottaa toiminnallaan EU-tasosta lisäarvoa, vaikka sen rahoittamat toimet ovat luonteeltaan pääasiallisesti paikallisia tai kansallisia. BMVI-rahoitus lisää kansallisten toimijoiden kykyä hyödyntää EU-rahoitusta laajemmin ja osaamista kytkeä organisaatioiden tavoitteet EU-tasoihin tavoitteisiin. Se myös vahvistaa suomalaisten avustuksensaajien käsityksiä omasta roolistaan EU-kontekstissa. EU-rahoituksen lisäarvo on tunnistettavissa tarkasteltaessa mahdollisuuksia käyttää rahoitusta EU-direktiivien tai muiden aloitteiden kansallisen toimeenpanon tukemiseen. BMVI-rahoitustukivälineestä saatava EU-tasoinen lisäarvo kulminoituu turvallisuuden edistämiseen EU:n tasolla.

Väliarvioinnin suositukset sisältävät luotujen hankekohtaisten indikaattoreiden laajemman ja inklusiivisemmän tarkastelun ja loogisen viitekehyksen paradigman edelleen vahvistaminen ohjelmassa.

Suosituksena on lisäksi, että eräiden yksinkertaistamismallien (kertakorvausmalli ja suorapalkkiomalli) käytettävyyttä selvitetään edelleen ja horisontaalisten periaatteiden

toimeenpanoa vahvistetaan edelleen. Näiden toimeenpanon ja jalkauttamisen edistymistä on kuitenkin syytä arvioida seurata edelleen.

Suosituksena on myös se, että rahoituksen käyttöastetta tulisi arvioida rahoituksen riittävyyden näkökulmasta.

Suosituksena on, että hankehakemusten arviointikäytänteiden edelleen kehittämistä tulee tarkastella ja lisätä mahdollisuuksien mukaan niissä käytettyjen kriteeristöjen läpinäkyvyyttä esimerkiksi lausuntoprosessin osalta.

Lopuksi suositukseksi on teettävä laajempi ulkoinen vaikuttavuusarviointi, joka kattaisi vähintään koko ohjelmakauden ja käsitteisi rakenteita ja rahoitusta laajemmin kansallisella ja Euroopan unionin tasolla.

Sisällysluettelo

1. Esittely ja tausta	9
1.1 Poliittinen konteksti ja taustoitus	9
1.2 Metodologinen lähestymistapa	12
2. Interventiologiikan kuvaus	14
3. Nykytilanne	17
3.1 BMVI-rahoitusvälineen nykytilanteen kuvaus	17
3.2 Hallintoviranomaisen rooli	19
3.3 Seurantakomitean rooli	21
4. Arvioinnin löydökset	23
4.1 Tuloksellisuus	23
4.1.1 Ohjelman tavoitteiden saavuttaminen	23
4.1.2 Ohjelman seuranta- ja arviointikehys	26
4.1.3 Kumppanuusperiaate	29
4.1.4 Horisontaaliset periaatteet	30
4.1.5 Viestintä	32
4.2 Tehokkuus	34
4.2.1 Kustannustehokkuus	34
4.2.2 Hallinnointi- ja ohjausjärjestelmien tehokkuus	36
4.2.3 Yksinkertaistamisen mahdollisuudet	39
4.3 Merkityksellisyys	40
4.4 Sisäinen ja ulkoinen johdonmukaisuus	43
4.5 Euroopan unionin tasoinen lisäarvo	45
5. Yhteenveto	47
6. Esimerkkejä hyvistä käytänteistä	53
LIITTEET	55

1. Esittely ja tausta

1.1 Poliittinen konteksti ja taustoitus

Euroopan komissio rahoittaa ohjelmakaudella 2021-2027 rajaturvallisuusrahastoaan (Integrated Border Management Fund, IBMF) noin 7,37 miljardilla eurolla, josta suurin osa, noin 6,7 miljardia euroa allokoidaan rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitustukivälineelle (Instrument for Financial Support for Border Management and Visa Policy, BMVI) ja sitä kautta jäsenmaiden kansallisille ohjelmille toimeenpantavaksi. Rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitustukivälineen lisäksi rajaturvallisuusrahastoon kuuluu jäsenmaiden tulliviranomaisille suunnattu Custom Control Equipment Instrument (CCEI) – rahoitusinstrumentti, jota hallinnoi komissio.

BMVI-ohjelman tavoitteena on unionin tasolla vahvan ja tehokkaan rajaturvallisuuden varmistaminen, laittoman maahanmuuton ja rajat ylittävän rikollisuuden ehkäiseminen ja havaitseminen, laillisten rajanylitysten ja matkustamisen sujuvoittaminen, muuttovirtojen tehokas hallitseminen, yhdenmukaisen lähestymistavan varmistaminen viisumien myönnössä ja turvallisuusriskien ja uhkien ennakointi ja ehkäisy. **BMVI-rahoitustukivälineellä on kaksi erityistavoitetta. Ensimmäinen erityistavoite on Euroopan yhdenmukainen rajaturvallisuus ja toinen yhteinen viisumipolitiikka.**

Edellisellä ohjelmakaudella 2014-2020 BMVI-instrumentin temaattinen sisältö oli osana ISF-rahastoa unionin ulkorajoja ja viisumipolitiikkaa koskeva rahoitusväline (ISF-B) muodossa. ISF-rahasto jakautui tuolloin kahteen, ulkorajoja ja viisumipolitiikkaa koskevaan rahoitusvälineeseen (ISF-B) sekä poliisiyhteistyötä, rikollisuuden ehkäisemistä ja torjumista sekä kriisinhallintaa koskevaan rahoitusvälineeseen (ISF-P). Teema on myös sisältynyt kaudella 2007-2013 SOLID-rahastojen kokonaisuuteen, joten kyseessä on hyvin asemoitunut ja pitkäjänteinen toimintamalli. Rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitustukiväline (BMVI) on kuitenkin kuluvalle ohjelmakaudella 2021-2027 ensimmäistä kertaa itsenäisenä kokonaisuutena.

Komissio pyrkii ohjelmakaudella 2021-2027 tuomaan **lisää joustavuutta sisäasioiden rahastoihin temaattisen välineen käyttöönoton kautta**. Tämä pohjautuu aiemmalla kaudella saatuihin kokemuksiin ISF-rahastosta, jossa käytössä oli vastaava väline. Temaattisen välineen avulla varoja voidaan kohdentaa esiin nouseviin tai ennakoimattomiin tarpeisiin ja näin reagoida nopeammin muuttuviin haasteisiin. Temaattista välinettä voidaan hyödyntää erityistoimien, unionin toimien ja hätäavun rahoittamiseen. Unionin toimien osalta hallinnoinnista vastaa komissio, eikä kansallinen hallintoviranomainen osallistu toimintaan. Erityistoimien ja useimmiten hätäavun osalta rahoituksen hallinnoijana toimii kansallinen hallintoviranomainen ja rahoitus myönnetään lisärahoituksena kansalliseen ohjelmaan.

Suomen sisäasioiden rahastot eli EUSA-rahastot koostuvat ohjelmakaudella 2021-2027 kolmesta erillisestä rahastosta: turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahasto (Asylum, Migration and Integration Fund AMIF), sisäisen turvallisuuden rahastosta (Internal Security Fund ISF) ja

rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitustukivälineestä (Instrument for Financial Support for Border Management and Visa Policy BMVI).

Edellä mainituilla EUSA-rahastoilla edistetään maahanmuuttoasioiden tehokasta hallintaa ja turvallisuuden korkeaa tasoa Euroopan unionissa sekä tuetaan rajaturvallisuutta ja yhteistä viisumipolitiikkaa. Suomessa rahastojen hallintoviranomaisena toimii sisäministeriö, joka vastaa myös rahastosta tuettujen toimien seurannasta ja valvonnasta. Rahastojen tarkastusviranomaisena ohjelmakaudella 2021-2027 toimii valtiovarainministeriö. Aiemmillä monivuotisten budjettikehysten (MFF, Multiannual Financial Framework) kausilla vastaavia rahastoja on ollut toiminnassa Euroopan laajuisesti ja niitä on toimeenpantu Suomessa kansallisen hallintoviranomaisen valvonnassa. Käynnissä olevan kauden rahastot ovat luontainen jatkumo tälle toiminnalle.

Ohjelmakauden 2021-2027 rahastot muodostavat kukin itsenäisen kokonaisuutensa, joita koskevat omat säädöksensä ja lait. Rahastoja koskeva sääntely on sekä Euroopan unionin tasoista, että kansallista. Rahastoja säädellään kuluvalle kaudelle seuraavin kansallisin lain ja asetuksin: laki sisäasioiden rahastoista ohjelmakaudella 2021-2027 (1125/2021) ja valtioneuvoston asetus sisäasioiden rahastoista ohjelmakaudella 2021-2027 (119/2022). Lisäksi avustusmenettelyyn sovelletaan valtionavustuslakia (688/2001).

Kansallisen lainsäädännön lisäksi rahastoja ohjaavat EU-säädökset, joissa määritellään rahastojen tavoitteet, soveltamisala sekä rahoitus- ja täytäntöönpanokehitys. BMVI-ohjelmaa säätelee EU-tasoisesti asetus (EU) 2021/1148 rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitustukivälineen perustamisesta yhdenmukaisesti rajaturvallisuuden rahaston osaksi (BMVI).

EU:n yleisasetuksella (Common Provision Regulation, CPR), joka koskee kaikkia sisäasioiden rahastoja, taas annetaan yleiset, rahastoja koskevat varainhoitosäännöt sekä rahastojen täytäntöönpanoa koskevat yleiset säännöt. Tämä asetus (EU) 2021/1060 koskee sisäasioiden rahastojen lisäksi Euroopan aluekehitysrahastoa (EAKR), Euroopan sosiaalirahasto plussaa (ESR+), koheesiorahastoa sekä oikeudenmukaisen siirtymän rahastoa (JTF) ja varainhoitosäännöstä. Käynnissä oleva ohjelmakausi on ensimmäinen jolloin yleisasetus kattaa myös sisäasioiden rahastoiden toiminnan.

Sisäasioiden rahastoja koskevilla Euroopan unionin asetuksilla ja yleisasetuksella luodaan laajemmin kehykset Euroopan unionin sisäasioiden rahoitukselle. Rahastokohtaisissa asetuksissa määritellään rahastojen tavoitteet, soveltamisala sekä rahoitus- ja täytäntöönpanokehitys. Lisäksi niissä säädetään muun muassa osallistumiskelpoisista yhteisöistä sekä rahoitus- ja täytäntöönpanokehityksen yhteisistä säännöistä. Myös sisäasioiden rahastoja koskevalla yleisasetuksella taas määritellään yleiset rahoitussäännöt.

Vaikka tarkastelun alaisten EUSA-rahastojen ohjelmakausi on käynnistynyt vain kolme vuotta sitten vuonna 2021, on tänä aikana rahastojen toimintaympäristö muuttunut. **Suomen turvallisuusympäristössä ja siihen liitettyissä olettamissa on tapahtunut merkittäviä muutoksia.** Rahastojen ohjelmien ja toimintojen suunnittelu on tapahtunut toisenlaisessa maailmantilanteessa ja vaikka koronapandemia onkin päättynyt, Euroopan turvallisuustilanne on samanaikaisesti heikentynyt Venäjän hyökkäyssodan sodan ja sen liitännäistapahtumien myötä.

Samanaikaisesti sotilasliitto NATO on laajentunut pohjoisessa. Nämä vaikuttavat Suomen ja laajemmin Euroopan sisäiseen turvallisuuteen ja monet aiemmin tehdyt perusolettamukset eivät enää ole täysin paikkaansa pitäviä. Suomessa on lisäksi vuoden 2023 eduskuntavaalien seurauksena vaihtunut hallitus ja sisäistä turvallisuutta tarkastellaan uuden hallitusohjelman ja sen painopisteiden kautta. Edellä kuvatut muutokset vaikuttavat EUSA-rahastoihin ja tematiikkaan joiden parissa ne toimivat. On oletettavaa, että toimintaympäristön epävarmuus tulee jatkumaan kuluvalle vuosikymmenellä ohjelmakauden loppuun. Kuvatunlaiset äkilliset ja peruuttamattomat muutokset sisäisen turvallisuuden toimintaympäristöön korostavat kuitenkin juuri EUSA-rahastojen perustaa ja tarpeellisuutta rahoitusvälineenä ja Euroopan Union politiikan toimeenpanon työkaluna. Samanaikaisesti muutokset vaativat rahastoilta joustavuutta ja kykyä mukautua uudentilanteisiin. Edellä kuvattu asetelma toimii tässä väliarvioinnissa pohjavireenä.

BMVI-ohjelmassa on osana tarveanalyysia perusteltu kattavasti ohjelman toimintaympäristön haasteita ja miten ohjelma pyrkii niihin vastaavaan. Suomen rajaturvallisuuden haasteiden taustalla on maailmanlaajuisia muutosvoimia. Teknologian kehittyminen, muuttoliikkeeseen liittyvät turvallisuuskäsitteet, julkisen talouden haasteet ja ääriilikkeet ovat esimerkkejä ilmiöistä, jotka vaikuttavat nopeastikin turvallisuustilanteen muutokseen. Maahanmuuton välineellistämistä on käytetty myös hybridi-vaikuttamisen keinona. Laittoman maahanmuuton osalta Suomen keskeisimmät uhat liittyvät erityisesti ennustettavuuden heikkenemiseen 1 340 kilometriä pitkällä itäisellä maanrajoilla. Sisäisen turvallisuuden kentällä on kehitettävä yhteistyötä, tehostettava tietojenvaihtoa ja varmistettava niin kansallisten viranomaisten tietojärjestelmien kuin EU-laajuisenkin tietojärjestelmien yhteentoimivuus.

BMVI-ohjelman kautta varmistetaan ulkorajoja ja viisumipolitiikkaa koskevan unionin lainsäädännön yhdenmukainen soveltaminen. Rahoitusväline lisää resursseja toteuttaa rajaturvallisuuden osalta asetettuja tavoitteita, kuten kansallisen Sisäisen turvallisuuden selonteon 2021, EU:n turvallisuusunionistrategian 2020 ja kansallisen IBM-strategian 2019-2021 (Integrated Border Management, yhdenmukainen rajaturvallisuus) tavoitteita täyttäviä toimenpidekokonaisuuksia. Viranomaisten välistä yhteistyötä edelleen tuetaan ja poliisi, Tulli ja Rajavartiolaitos ovat perustaneet yhteisiä rikostiedustelu- ja analyysiyksiköitä. Samoin Rajavartiolaitoksen, poliisin ja Tullin yhdyshenkilöt tekevät tiivistä yhteistyötä sekä keskenään että ulkoasiain- ja maahanmuuttotoiminnan kanssa, keskeisinä tehtävinään viisumimyöntöprosessiin osallistuminen ja lentoliikenteen liikenteenharjoittajien tukeminen. Viisumien myöntämisessä tärkeimmät kehityskohteet ovat viisumitietojärjestelmän täydellinen uudistaminen ja ulkoistuskumppaniriippuvuuden vähentäminen. Tavoitteena on täysin sähköinen viisumiproessi. Hyvin toimiva EU:n yhdenmukainen rajaturvallisuusjärjestelmä onkin tärkeä Suomen sisäiselle turvallisuudelle ja Suomi haluaa osallistua yhdenmukaisen ja tehokkaan ulkorajavalvonnan sekä Schengen-järjestelmän kehittämiseen.

Suomen arvioidaan vastaanottavan kokonaisuudessaan Euroopan komissiolta ohjelmakaudella 2021-2027 yhteensä noin 190 miljoonaa euroa rahoitusta jakautuen AMIF-rahaston noin 68 miljoonaan, ISF-rahaston noin 37 miljoonaan ja BMVI:n noin 81 miljoonaan euroon. **Verrattuna aiempaan rahastokautteen, summat ovat merkittävästi suurempia.** Euroopan komissio painottaa uudella ohjelmakaudella vaikuttavuutta ja tuloksellisuutta laajemmin ja nämä ovat integroituvina EUSA-rahastojen rakenteisiin sekä niiden

tavoitteisiin ja indikaattoreihin. Ne myös näkyvät tavassa, jolla EUSA-rahastoista toivotaan viestittävän. Tavoite vaikuttavuuteen ja tehokkuuteen kuvastuu myös tässä väliarvioinnissa ja sen tehtävänannossa. Lähtökohtaisesti komissio ei ole määritellyt poissulkevasti mitä se tarkoittaa vaikuttavuudella EUSA-rahastojen osalta, vaan tämä jää kullekin rahastolle ja tätä myötä yksittäiselle hankkeelle määriteltäväksi. Kyse on kuitenkin mittavammasta arvioinnista mihin ja miten Euroopan unioni suuntaa hankerahoitustaan ja voidaanko tämän tuloksellisuutta vahvistaa ja saada näin aikaan lisää vaikuttavuutta. Rahastojen tasolla tuloksellisuus ja vaikuttavuus linkittyvät osaksi Euroopan Unionin tarjoamaa laajempaa taustaa sekä sen poliittisia agendoja.

Tuloksellisuutta arvioidessa tarkastellaan, miten rahoitusta käytetään asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi eli mikä on toiminnan luoma lisäarvo. Tuloksellisuus voidaan jakaa tarkastelussaan erilaisiin osa-alueisiin, kuten taloudellisuuteen, tehokkuuteen ja edelleen vaikuttavuuteen. Tuloksellisuus on erikseen tässä väliarvioinnissa käsiteltävä kokonaisuus.

Vaikuttavuuden määritelmä riippuu sen kontekstista ja se voi tarkoittaa eri tahoille eri asioita, mikä on hyvä huomioida tätäkin väliarviointia lukiessa. Vaikuttavuus on terminä hankala ymmärtää, sillä se voidaan määritellä ja luokitella monin tavoin. Vaikuttavuus muutenkin todentuu usein vasta pidemmän aikavälin jälkeen, eikä sitä voida välttämättä havainnoida lainkaan ohjelman tai hankkeen ollessa käynnissä. Vaikuttavuuden luotettava arviointi edellyttäisi tietoa siitä, mitä olisi tapahtunut ilman toimia. Lisäksi todentamisen yhteydessä voi käydä niin, että vaikuttavuus onkin epäsuoraa tai tahatonta kohdistuen muuhun kuin mitä alkuperäisesti on tavoittelu. Usein todellinen kestävä vaikuttavuus toimintatavoissa ja -rakenteissa, käytöksessä tai asenteissa vaatii syntyäkseen useiden eri tekijöiden ja tapahtumien vuorovaikutuksen ja yksittäisen hankkeen tai toimen vaikuttavuuden todentaminen edellyttäisi siis tätä arviointia huomattavasti laajempaa myötävaikuttavien tekijöiden vaikutusten tarkastelua.

1.2 Metodologinen lähestymistapa

Väliarviointi suoritetaan EU:n yleisasetuksen 44 artiklaan perustuen ja se kattaa ajanjakson 1.1.2021-31.12.2023. Kaudella 2021-2027 jokaisesta Suomen kolmesta EUSA-rahastosta tehdään erillinen väliarviointi, jonka tekee sisäministeriön hallinto- ja kehittämisosaston strategia- ja kehittämissyksikön riippumaton sisäinen asiantuntija.

Kaikkia kolmea rahastoa tullaan arvioimaan komission esittämien viiden kriteerin perusteella kuitenkin keskittyen tuloksellisuuteen ja vaikuttavuuteen. Nämä **kriteerit ovat tuloksellisuus, tehokkuus, merkityksellisyys, johdonmukaisuus ja Euroopan unionin tasolla saatava lisäarvo**. Näin kolmen rahaston väliarvioinneista voidaan muodostaa jossain määrin yhdenmukainen kokonaisuus, jonka avulla voidaan hahmottaa laajemmin kuvaa kuluvalta rahastokaudelta ja sen käynnistymisestä. Väliarvioinnin tuloksia ja mahdollisia suosituksia on tarkoitus hyödyntää käynnissä olevan rahastokauden osalta toiminnan kehittämiseksi. Lisäksi työn tuloksia voidaan hyödyntää soveltuvin osin seuraavan, oletettavasti vuonna 2028 käynnistyvän, rahastokauden suunnittelutyössä. Ohjelmakauden 2021-2027 päätyttyä kaikista rahastoista tullaan tekemään lisäksi erilliset loppuarvioinnit.

Tämä väliarviointi toteutetaan Euroopan komission EUSA-rahastojen väliarviointeja koskevan ohjeistuksen mukaisesti Key elements of the mid-term evaluation and evaluations plan, revised background note. Väliarvioinnin toimeenpanoa sääntelee myös arvioinnin 13.9.2023 päivätty toimeksianto, joka löytyy tämän työn liitteestä (liite 1). Siinä on määritelty väliarvioinnin tavoitteet seuraavasti:

EU:n sisäasioiden rahastojen (EUSA-rahastot) väliarvioinnin tavoitteena on parantaa rahastojen ohjelmien ja niiden toimeenpanon laatua keskittyen erityisesti ohjelmien tuloksellisuuteen ja vaikuttavuuteen. Ohjelmien täytäntöönpanon ollessa alkuvaiheessa, keskitytään väliarvioinnissa ennen kaikkea menettelyllisiin näkökohtiin, rahastojen relevanssiin sekä keinoihin yksinkertaistaa tai virtaviivaistaa täytäntöönpanoa. Väliarvioinnin tavoitteena on myös tuottaa tietoa ja suosituksia, jotka voidaan ottaa huomioon seuraavaa rahastokautta suunniteltaessa.

Arvioinnin rakenne jakaantuu näin ollen viiteen arviointikriteeriin, joista kutakin tarkastellaan erillisinä kokonaisuuksina. Työssä pyritään samanaikaisesti aktiivisesti tunnistamaan hyviä, toistettavissa olevia käytänteitä ja arvioimaan niiden soveltuvuutta laajemmin rahastojen käyttöön. Työn pohjana toimii arviointimatriisi, jossa kuvataan teemoittain jaoteltuna arviointiin käytetyt kysymykset ja niiden arviointiin käytetyt indikaattorit. Arviointimatriisi on tämän väliarvion liitteenä (Liite 2).

Tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden arvioinnissa tässä väliarvioinnissa nojaututaan avustuksensaajien ja hallintoviranomaisen subjektiiviseen itsearviointiin ja BMVI-rahoitusvälineessä määriteltyihin indikaattoreihin. Työssä pyritään havainnoimaan lähinnä vaikuttavuuteen tähtäävien mekanismien olemassaoloa ja miten niitä hyödynnetään rahaston ohjelmassa eli miten ohjelmassa toteutetaan, tai on toteutettu aiottuja asioita, millä keinoin, milloin ja missä järjestyksessä toimia tehdään sekä miten mahdollisista muutoksista päätetään ja kenen kanssa päätökset tehdään.

Työssä on pyritty arvioimaan ohjelmaa kokonaisuutena ja painotus on ohjelmatasoisissa johtopäätelmissä, ei niinkään yksittäisissä hankkeissa ja niiden tuloksissa. Aineiston tarkastelussa on huomioitu myös yksittäisiä hankkeita, kuitenkin lähinnä ne, jotka ovat tämän arvioinnin kattaman ajanjakson puitteissa päättyneet ja joiden loppuraportit ovat hyväksytyt.

Metodologisena lähestymistapana on tässä väliarvioinnissa käytetty joustavasti kvantitatiivista ja kvalitatiivista lähestymistapaa. Pääasiallinen käytetty metodologia on tätä väliarviointia varten toimitetun kirjallisen aineiston määrällinen ja laadullinen analyysi. Päätelmät pyritään varmentamaan trianguloimalla ne eri lähteiden kautta. Tämä muodostaa pohjan arvioinnille ja sen päätelmille.

Tarkasteltuna aineistona on huomioitu kaikki kirjallinen materiaali, jonka hallintoviranomainen, seurantakomitea ja soveltuvien osin yksittäiset hankkeet ovat tuottaneet osana BMVI-rahoitusvälinettä ja johon arvioitsijalla on ollut pääsy. Käytetty aineisto kattaa rahastoja koskevat EU:n asetuksia, Suomen kansallisia säädöksiä ja ohjelma-asiakirjoja, kansallisten ohjelmien toimeenpano- ja väliarviointikertomuksia, hallintoviranomaisen sisäisiä hallinnollisia ohjeita sekä

hanketoteuttajille tarkoitettuja hakemus- ja hallinto-ohjeita ja hankkeiden hankesuunnitelmia sekä väli- ja loppuraportteja.

Kirjallisen materiaalin arvioinnin täydennykseksi on suoritettu hallintoviranomaisen sekä seurantakomitean jäsenten ja avustuksensaajien haastatteluita. Haastattelut on tehty edustavaksi katsotulla otannalla, eikä kaikkia avustuksensaajia tai seurantakomiteanjäseniä ole haastateltu aikarajoitteiden vuoksi. Rajattu määrä haastatteluja on katsottu soveltuvan paremmin tämän väliarvioinnin tarpeisiin. Haastatteluita on analysoitu laadullisesti ja ne on suoritettu puolistrukturoituina, joskin soveltuvien osin myös avoimien kysymysten avulla.

Lähtökohtaisesti **tämä väliarviointi käsittelee BMVI-rahoitustukivälinettä, mutta koska Suomen EUSA-rahastossa on paljon yhteneväisyyksiä, onkin siis perusteltua määrätyn osin verrata kolme EUSA-rahastoa ja niiden käytänteitä keskenään.** Tässä arvioinnissa on myös näin toimittu. Kaikki kolme EUSA-rahastoa toimivat saman hallintoviranomaisen alaisuudessa ja jakavat tarkastelukaudella määrättyjä hallinnollisia prosesseja, joten päällekkäisyyksiä ja synergioita on tunnistettavissa.

2. Interventiologiikan kuvaus

BMVI-rahoitustukiväline on rajaturvallisuuteen ja viisumipolitiikkaan keskittyvä EU-rahoitustukiväline. **BMVI:n tavoitteena on vahvistaa vahva ja tehokas Euroopan yhdenmukainen rajavalvonta unionin ulkorajoilla ja edistää sisäisen turvallisuuden korkeaa tasoa unionissa turvaten henkilöiden vapaa liikkuvuus ja noudattaen täysimääräisesti asiaankuuluvaa unionin säännöstöä sekä unionin ja jäsenvaltioiden kansainvälisiä velvoitteita.**

Rahoitusvälineelle on määritelty kaksi erityistavoitetta, jotka puolestaan jakautuvat pienempiin täytäntöönpanotoimiin, joiden kautta pyritään saavuttamaan rahaston toimintapolitiittista tavoitetta. Näiden **lisäksi rahoitusvälineestä myönnetään operatiivista tukea** Rajavartiolaitokselle, Tullille ja ulkoministeriölle rajavalvonnasta ja viisumipalveluista aiheutuviin juokseviin kuluihin. Rahastokaudella 2021-2027 rahoitusta saaneiden hankkeiden tukikelpoisuus on alkanut 1.1.2021 ja päättyy 31.12.2029.

Ensimmäisessä erityistavoitteessa tuetaan Euroopan ulkorajavalvontaa, jonka Euroopan raja - ja merivartiosto toteuttaa yhteisenä vastuualueenaan rajavalvonnasta vastaavien kansallisten viranomaisten kanssa, helpotetaan laillisia rajanylityksiä, ehkäistään ja paljastetaan laitonta maahanmuuttoa ja rajat ylittävää rikollisuutta sekä hallitaan tehokkaasti muuttoliikkeitä. **Jälkimmäisessä erityistavoitteessa tuetaan yhteistä viisumipolitiikkaa,** varmistetaan yhdenmukainen lähestymistapa viisumien myöntämiseen ja helpotetaan laillista matkustamista ja näin myötävaikutetaan maahanmuutto - ja turvallisuusriskien ehkäisyyn.

Näiden lisäksi BMVI-rahoitusta on saatavissa tämän väliarvioinnin tarkastelun rajoissa hankeavustuksen muodossa **komission erityistoimissa** yhteentoimivuuteen liittyvän

lainsäädäntökehyksen toimeenpanoon liittyvään noin miljoona euroa ja rajanylitysten helpottamiseen ja automatisointiin noin kaksi miljoonaa.

Komission erityistoimet ovat kansainvälisiä tai kansallisia hankkeita, jotka tuottavat unionin tasoista lisäarvoa ja niitä voidaan toteuttaa joko vain yhdessä jäsenvaltiossa tai yhteistyössä useamman jäsenvaltion kesken. Erityistoimet rahoitetaan komission hallinnoimasta temaattisesta välineestä. Useamman jäsenvaltion erityistoimihankkeissa rahoitus voidaan hakea lisärahoituksena joko yhden tai usean jäsenvaltion ohjelmiin, mutta muuten erityistoimet sisällytetään kansalliseen ohjelmaan ja komission hyväksytyä kansallinen ehdotus erityistoimeksi, hakuprosessia hallinnoi kansallinen hallintoviranomainen.

BMVI-rahoitustukivälineen keskeisiä tavoitteita ovat vahvan ja tehokkaan rajaturvallisuuden varmistaminen, laittoman maahanmuuton ja rajat ylittävän rikollisuuden ehkäiseminen ja havaitseminen, muuttovirtojen tehokas hallitseminen, yhdenmukaisen lähestymistavan varmistaminen viisumien myönnessä ja turvallisuusuhkien ennakointi ja ehkäisy. Välineellä tuetaan Euroopan yhdennettyä rajaturvallisuutta ja yhteistä viisumipolitiikkaa. Tämä tarkoittaa muun muassa sitä, että rajaturvallisuutta ylläpidetään yhteistyössä kaikkien rajaturvallisuuteen osallistuvien viranomaisten ja virastojen kesken ja että EU:n ulkorajoja valvovat yhdessä Euroopan raja- ja merivartiostojen ja rajaturvallisuudesta vastaavat kansalliset viranomaiset. Viisumien myöntöön sovelletaan yhdenmukaista lähestymistapaa.

Eurooppalaisella tasolla BMVI-rahoitustukivälineessä on 41% sen määrärahoista varattu komission hallinnoimaan temaattiseen välineeseen. Temaattisella välineellä on tarkoitus vastata kiireellisiin tarpeisiin ja politiikassa ja unionin painopisteissä tapahtuviin muutoksiin sekä kohdentaa rahoitusta toimiin, joilla on suurta lisäarvoa unionin kannalta. Välinettä voidaan myöntää myös jäsenvaltioiden hallinnoimiin toimiin ja sen painopisteitä voidaan muokata yleensä kaksivuotisten työohjelmien puitteissa, mikä mahdollistaa sen joustavan käytön. Sisällöissä voi olla samankaltaisuuksia kuin kansallisissa ohjelmissa ja ne voivatkin olla näitä täydentäviä. Temaattisen välineen rahoitussisältöihin on mahdollista vaikuttaa kansallisesti. Tähän vaikuttamiseen esimerkiksi hallintoviranomaisen kautta tai suoraan komissioon, on kannustettu myös Suomessa.

EU:n sisäasioiden rahastoista myönnetään avustusta hankkeisiin tai toimintaan, jotka toteuttavat rahaston ohjelmassa ja toimeenpanosuunnitelmassa asetettuja tavoitteita. Kullakin **rahastolla on oma erillinen ohjelmansa, johon on kirjattu rahaston kansallinen strategia, lähtötilanne, tavoitteet, painopisteet, indikaattorit sekä muut ohjelman toteutukseen liittyvät periaatteet.** Tätä ohjelmaa täydentää vuosittainen toimeenpanosuunnitelma.

Toimeenpanosuunnitelma sisältää kuvaukset avustettavista toimista, niiden päämääristä ja tuettavien toimintojen tulostavoitteista ja mittareista. Siinä kuvataan ja määritellään mahdollisia avustuksensaajia, myönnettäviä avustusosuuksia sekä muuta EU-rahoitusta, jonka kanssa toimintaa yhteensovitetaan. Toimeenpanosuunnitelmassa määritellään lisäksi hakujen avaamisen aikataulu sekä tarvittaessa ohjelmaan sisältyvän rahoituksen tarkempi kohdentaminen. Toimeenpanosuunnitelma laaditaan kahdeksi vuodeksi kerrallaan ja sitä päivitetään vuosittain.

Rahastojen **tuloksia ja vaikutuksia seurataan kaikille hankkeille ja toiminnalle yhteisillä rahastoasetusten mukaisilla indikaattoreilla.** EU:n sisäasioiden rahastojen indikaattorit on kirjattu kansallisiin rahastokohtaisiin ohjelmiin, josta ne voidaan kohdistaa yksittäisille avustushankkeille. Indikaattorit ovat Euroopan laajuiset ja yhteiset kaikille kansallisille EUSA-rahastoille, mikä periaatteessa tulisi lisätä niiden vertailukelpoisuutta.

Indikaattoreiden kautta kerätään tietoa ohjelmien toimeenpanon etenemisestä. Niiden avulla seurataan hankkeiden tuloksellisuutta ja kerätään vertailukelpoista tietoa rahaston tukemista toimista. Kuitenkin, tilanteissa joissa ohjelman indikaattorit eivät sovellu yksittäisen hankkeen arviointiin, voidaan hankkeelle määrittää omat hankekohtaiset indikaattorit. Tällaisen hankkeen tulee olla silti olla päämäärältään yhteneväinen rahastojen ohjelmassa ja toimeenpanosuunnitelmassa kuvattujen tavoitteiden ja päämäärien kanssa. Indikaattoreita voidaan myös käyttää rahastojen toiminnan suunnitteluun.

Indikaattoreista ja ohjelman toimeenpanosta raportoidaan säännöllisesti Euroopan komissiolle. Indikaattorit muodostuvat kahdesta erilaisesta indikaattorista, tuotos- ja tulosindikaattorista. Tuotosindikaattorilla tarkoitetaan indikaattoria, jolla mitataan tukitoimen suoritteita. Tulosindikaattorilla tarkoitetaan indikaattoria, jolla mitataan tuettujen toimenpiteiden vaikutuksia. Vaikka BMVI-rahoitustukivälineessä ei tavoitetasolla olekaan helposti tunnistettavaa muutosteoriana, sen toimintalogiikka on kuitenkin selkeä. Rahaston rahoittama toiminta hanketasolla, ja sen kautta hanke-, organisaatio- tai paikallistasoisesti aikaansaatu muutos, syöttää osaltaan laajempaan ohjelmatasoisesti tavoiteltavaan muutokseen. Tavoite ei välttämättä ole nähtävissä vain yksittäisiä hankkeita tarkastelemalla, jolloin kuva voi näyttää sirpaloituneelta, vaan tavoite selkeytyy tarkastelemalla kaukaa, vähintään ohjelmatasolta.

BMVI-rahoitustukivälineen ohjelma perustuu kansallisiin tarpeisiin ja tavoitteisiin ja siihen, miten ne suhteutuvat unionin tasoihin tavoitteisiin. Sen interventilogiikka eli minkälaisin toimenpitein aikaan saadaan vaikutuksia, muodostuu tätä kautta. Ohjelmalle asetetut tavoitteet vastaavat EUSA-rahastoille EU-asetuksissa asetettuja tavoitteita, jotka sitten toiminnallistetaan erityistavoitteiden kautta ja jalkautetaan toimeenpanosuunnitelmissa hankehakuihin ja tätä kautta myönteisen avustuspäätöksen saaneille hankkeille. Tavoitteiden saavuttamista mitataan ohjelmalle asetetuille indikaattoreilla, joita käytetään sekä ohjelman että yksittäisten hankkeiden tulosten ja tuotosten mittaamiseen. Näin alhaalta ylöspäin tapahtuvat toimenpiteet syöttävät laaja-alaisesti yleiseurooppalaiseen rajaturvallisuuteen ja viisumipolitiikan kehittämiseen.

3. Nykytilanne

3.1 BMVI-rahoitusvälineen nykytilanteen kuvaus

BMVI-rahoitusvälineen kokonaisrahoitus Suomessa ohjelmakaudella 2021-2027 on noin 81 miljoonaa euroa. BMVI:n tematiikkaan osoitettu rahoitus on kaksinkertaistunut edelliseen ohjelmakauteen verrattuna ja samankaltainen kasvu on ollut nähtävissä kaikissa EUSA-rahastoissa. Kokonaisrahoituksen kasvu on vaikuttanut suoraan hankkeiden lukumäärään. Hallintoviranomaisen mukaan edellisellä ohjelmakaudella EUSA-rahastojen rahoitettujen hankkeiden kokonaismäärä oli vuosina 2014 - 2020 noin 200, mutta uudella kaudella vuoden 2023 loppuun mennessä rahoitettujen hankkeiden lukumäärä on jo noin 80. Kuluvalle kaudella **on tavoiteltu rahoituksen suuntaamista suurempiin yksittäisiin hankekokonaisuuksiin**, mutta todennäköisempää on hankkeiden lukumäärän kasvu.

EUSA-rahastoista järjestetään haku pääsääntöisesti kaksi kertaa vuodessa käytettävissä olevat määrärahat huomioiden. Suunniteltujen ja käynnissä olevien hakujen ajankohdat ilmoitetaan rahastojen verkkosivustolla, jossa myös julkaistaan itse haluilmoitukset. BMVI:stä voidaan myöntää avustusta hankkeelle enintään kolmeksi vuodeksi. Poikkeuksen muodostavat temaattisesta välineestä rahoitettavat erityistoimet, joille voidaan myöntää avustusta yhdellä päätöksellä tätäkin pidemmäksi ajaksi. Hankkeelle tai toiminnalle ei ole vastaavasti asetettu vähimmäiskestoja eli hanke voi olla hyvinkin lyhyt. Haettavan avustuksen kokonaismäärän ala- tai ylärajaa tai yksittäisen hankkeen tai toiminnan minimi- tai maksimikokoa ei ole määritetty euromääräisesti. Tähän tekevät poikkeuksen kertakorvaushankkeet, joissa toteuttavan hankkeen kokonaiskustannusten yläraja on 200 000 euroa.

Rahastojen erityistavoitteet ja niiden edistämiseksi toteutettavien toimien luonne määrittävät, minkälaiset tahot voivat saada avustusta. **BMVI-rahoitusvälineen avustuksensaajina voivat olla lähtökohtaisesti rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan alalla toimivaltaiset viranomaiset sekä mahdolliset muut viranomaiset**, kuten esimerkiksi tietojärjestelmähankkeissa valtion palvelukeskuksena ja virastona toimiva Valtori. Erityistapauksissa avustuksensaajina voi toimia edellä mainittujen lisäksi muita tahoja, mikäli se olisi hankkeen luonteesta johtuen tarkoituksenmukaista. BMVI-rahoitustukivälineen avustustensaajien joukko on hyvin suppea ja tarkkaan määritetty, mikä heijastelee ohjelman toteutukseen.

EUSA-rahastoista myönnetään rahoitusta eri tyyppisiin toimintoihin. **Hankeavustusta** voidaan myöntää kokeilu-, käynnistämisen- tai kehittämishankkeisiin, hyödykkeiden hankintaan tai muuhun määrittelemättömään, mutta tarkoitukseltaan ja kestoaltaan rajattuun toimintaan.

Rahastoista myönnetään lisäksi **operatiivista tukea eli kohdennettua yleisavustusta**, joka kohdistuu avustuksen saajan toiminnan tiettyyn osaan. Operatiivista tukea voidaan myöntää vain viranomaisille, tässä Rajavartiolaitokselle, Tullille tai ulkoministeriölle. Kohdennettuna yleisavustuksena myönnettävää tukea voidaan myöntää ainoastaan rahastojen ohjelmissa

määritellyille viranomaisille ja sellaisiin kuluihin, jotka syntyvät EU:n hyväksi suoritettavista tehtävistä tai palveluista kuten esimerkiksi lupamenettelyistä, ulkorajavalvonnasta tai rajat ylittävän rikollisuuden torjunnasta. Operatiivinen tuki on ollut aiemmalla kaudella käytössä vain ISF-rahastossa, mutta sen käyttöä on nyt laajennettu kaikkiin EUSA-rahastoihin.

BMVI-rahoitusvälineen rahoitus painottuu enemmänkin hankintahankkeisiin ja operatiiviseen tukeen ja kehityshankkeita rahoitetaan vähemmän. Avustuksensaajat mieltävät toiminnan itselleen hyväksi ja tukevan niille asetettuja EU-tasoisia vaatimuksia ja tavoitteita hyvin käytännöllisellä tavalla.

Koska **EUSA-rahastoista voidaan rahoittaa monen tyyppistä toimintaa, tuen määrä vaihtelee riippuen rahoituksen tyyppistä.** BMVI-rahoitustukiväline korvaa pääsääntöisesti 75% toteutuneista ja hyväksytyistä kokonaiskustannuksista, kun kyseessä on hankinta- tai kehityshanke. Operatiivinen tuki on taas 100% korvauskelpoista. Rahastossa on myös korvamerkittyä teknistä tukea hallintoviranomaisen käyttöön, jolla katetaan ohjelman hallinnoinnista syntyneet kulut. Korvaus on myös tyypiltään 100% rahoitusta. **Avustuksensaajien tulee pääsääntöisesti pystyä osoittamaan omarahoitusta hankkeelle.** Vaateesta voidaan poiketa hallintoviranomaisen etukäteispäätöksellä perustellusta syystä, mutta tätä ei voida pitää tavanomaisena käytäntönä. Hallintoviranomainen maksaa hankkeiden raportoidut ja hyväksytyt kulut jälkikäteen ja ennakkoa, joka voi olla enintään 30% myönnetyn avustuksen kokonaismäärästä, myönnetään vain erikseen perustelluista syistä. Käytäntö ei kuitenkaan ole yleinen.

BMVI-rahoitustukivälineessä on tähän väliarviointiin kuuluvalla tarkastelukaudella 1.1.2021-31.12.2023 järjestetty kolme hakua; keväällä ja syksyllä 2022 sekä syksyllä 2023. Keväällä 2023 hakua ei avattu. Arvioinnissa otetaan huomioon näin ollen vain vuoden 2022 haut, koska syksyn 2023 haun päätökset eivät ehtineet valmistua tämän arvioinnin aikana. Kahdessa ensimmäisessä haussa vuonna 2022 tehtiin **myönteinen rahoituspäätös yhteensä 15 hankkeelle.** EU-rahoituksen kokonaismyöntö näille hankkeille on yhteensä noin 47,7 miljoonaa euroa ja tämä kattaa **noin 60% mahdollisesta kokonaismyönnöstä.** Tämä korostuu toisessa erityistavoitteessa, jossa kokonaismyöntö on jo ylittänyt 80%.

BMVI:n mahdollisten avustuksensaajien joukko on Suomen kahteen muuhun EUSA-rahastoon verrattuna hyvin suppea ja kaikki ovat viranomaistoimijoita. Rahoitustukivälineestä ei sen luonteen vuoksi myönnetäkään rahoitusta muille toimijoille. Lukumäärällisesti Rajavartiolaitos on suurin avustuksen saaja seitsemällä hankkeella, tämän jälkeen ulkoministeriö viidellä, Maahanmuuttovirasto kahdella ja Tulli yhdellä hankkeellaan. Rajavartiolaitos on myös suurin avustuksensaaja euromääräisesti ja muun muassa erään sen yksittäisen hankkeen budjetti ylittää 10 miljoonaa euroa.

BMVI-rahoitusvälineen tarkastelluissa rahoitushauissa on avattu kaikki erityistavoitteet alatoimineen. AMIF-rahastossa kuluvalle ohjelmakaudella noudatettua täytäntöönpanotoiminen hakujen avaamisen rytmittämistä, ei ole pidetty tarpeelliseksi.



Kuva 1 Rahoituksen jakautuminen erityistavoitteisiin.

Rahoitustukivälineen rahoitus jakautuu kahden erityistavoitteen välillä. Ensimmäiseen rajaturvallisuutta koskevaan tavoitteeseen on allokoitu noin 66 miljoonaa euroa eli noin 80% Suomen kokonaismyönnöstä ja toiseen viisumipolitiikkaa koskevaan loput noin 10 miljoonaa euroa. Ensimmäinen rajaturvallisuuden erityistavoite on siis euromääräisesti merkittävästi suurempi ja oletettavasti se on painoarvoltaan näin ollen merkittävämpi. Avustuksensaajille myönnetyn rahoituksen jakautuminen noudattelee haettavissa olevan rahoituksen jakoa, euromääriä tarkastellessa. Ensimmäiseen erityistavoitteeseen on myönnetty 83% euromääräisesti kokonaissummasta ja noin 60% hankkeiden kokonaislukumäärästä. Toiseen tavoitteeseen jää noin 17% rahoituksesta ja 40% hankkeista. Tämän perusteella voidaan kuitenkin arvioida, että toisen tavoitteen hankkeet ovat suurempikokoisia kuin ensimmäisessä tavoitteessa. Kiinnostava on myös kielteisen päätöksen saaneiden hankkeiden jakauma. Niistä 75% eli kolme neljästä tehdystä kielteisestä päätöksestä, on kohdistunut ensimmäiseen erityistavoitteeseen.

3.2 Hallintoviranomaisen rooli

Kolmen sisäasioiden rahastojen hallintoviranomaisena ohjelmakaudella 2021-2027 toimii Suomessa sisäministeriö. Sisäministeriö vastaa myös rahastosta rahoitettujen hankkeiden seurannasta ja valvonnasta. Rahastojen **tarkastusviranomaisena toimii valtiovarainministeriö.** Hallintoviranomaisen toimintaa määrittelee muun muassa sisäministeriön sisäiset työjärjestykset, joissa kuvataan hallintoviranomaisen vastuulla olevat tehtävät.

Tarkastusviranomaisella on oikeus suorittaa ohjelman varojen käyttöön liittyviä hallintoviranomaiseen kohdistuvia järjestelmätarkastuksia sekä tähän liittyen tarkastaa myös yksittäisiä avustuksen saajia. Yksittäistä avustettavaa hanketta tai toimintaa tarkastettaessa tarkastusoikeus koskee sen rahoitusta kokonaisuudessaan eli myös siirronsaajia. Tämä koskee myös siirronsaajia. Tarkastusviranomaisen on itsenäinen ja erillinen hallintoviranomaisesta.

Hallintoviranomaisen tehtäviin kuuluu rahastojen kansallisen lainsäädännön valmistelu, rahastojen ohjelmien valmistelu, toimeenpano ja muuttaminen, seurantakomiteoiden työn tukeminen sekä niiden päätösten ja suositusten jatkotoimista huolehtiminen.

Hallintoviranomainen vastaa rahoitettavien toimien valintaa varten tehtävien perusteiden ja menettelyiden vahvistamisesta ja rahastojen rahoitushakujen järjestämisestä sekä avustuspäätösten, niiden muutosten valmistelusta sekä mahdollisten oikaisuvaatimusten päätösten valmistelusta. Lisäksi hallintoviranomainen toimeenpanee rahastojen tarkastus- ja valvontatehtäviä, kuten rahoitettujen hankkeiden seuranta ja tarkastus, avustuksensaajien toimittamien raporttien käsittely ja niihin liittyvät maksupäätökset, oikaisuvaatimuksia koskevien päätösten ja takaisinperintäpäätösten valmistelu. Samoin hallintoviranomainen laatii ja toimittaa ohjelmia koskevat maksatushakemukset komissiolle, laatii ja toimittaa tilityksen ja vahvistaa sen täydellisyyden, täsmällisyyden ja oikeellisuuden sekä vastaa tilityksen osatekijöitä koskevien tietojen, mukaan lukien maksatushakemusten, säilytyksestä.

Ohjelmakaudella 2021—2027 ei ole käytössä kansallista toimeenpano-ohjelmaa, kuten aiemmin, vaan **hallintoviranomainen valmistee kullekin rahastolle kaksivuotisen erillisen toimeenpanosuunnitelman**. Suunnitelmaa voidaan tarvittaessa päivittää vuosittain ja sen tavoitteena on mahdollistaa ohjelman entistä joustavampi toimeenpano. Siinä kuvataan kulloinkin haettavissa olevan rahoituksen jakautuminen erityistavoitteiden välillä ja tarkennetaan, paljonko rahoitusta on haettavissa kussakin erityistavoitteessa. Toimeenpanosuunnitelmassa voidaan lisäksi määrittellä rahoituksen kohdentuminen tarkemmin, esimerkiksi yksittäiselle täytäntöönpanotoimelle. **Sisäministeriö hallintoviranomaisena vastaa toimeenpanosuunnitelman laatimisesta ja yhteensovittamisesta eri tavoitteiden ja sidosryhmien kanssa sekä sen päivittämisestä.** Toimeenpanosuunnitelman avulla ohjataan toimeenpanoa ja BMVI-välineen seurantakomitea voi kommentoida valmistelua. Toimeenpanosuunnitelma ei ole EUSA-rahastoille asetettu vaatimus, mutta se on nähty kansallisella tasolla tarkoituksenmukaiseksi.

Muun säädetyn lisäksi hallintoviranomainen vastaa ohjelman ja sen muutosta koskevan esityksen, erityistoimia ja hätäapua koskevan hakemuksen toimittamisesta Euroopan komissiolle, ohjelmaa koskevan arviointisuunnitelman laatimisesta, arviointien suorittamisesta ja arviointikertomusten esittämisestä komissiolle, ohjelman vuotuisen tuloksellisuuden tarkastelun valmistelusta ja lopullisen tuloksellisuuskertomuksen laatimisesta komissiolle, rahastojen teknisen avun vuosittaisten käyttösuunnitelmien valmistelusta ja myös petostentorjuntastrategian valmistelusta.

Edellä mainittujen tehtävien lisäksi hallintoviranomainen vastaa lisäksi rahastojen viestinnästä, kuten verkkosivustojen ylläpitämisestä ja erikseen mainittavana seurantakomitean työjärjestyksen ja seurantakomitealle toimitettujen tietojen julkaisemisesta verkkosivustolla sekä avustuksensaajille tarjotusta neuvonnasta ja ohjauksesta sekä koulutuksesta ja muista mahdollisista tilaisuuksista ja niiden käytänteistä.

3.3 Seurantakomitean rooli

Kaikille **EUSA-rahastoille on nimitetty Suomessa erillinen seurantakomitea**, joka kokoontuu säännöllisesti, työjärjestyksensä mukaisesti vähintäänkin vuosittain, ja seuraa rahastojen ohjelmien toteutumista sekä tukee hallintoviranomaisen toimintaa. Seurantakomitealla on merkittävä asema ohjelman ja toimeenpanosuunnitelman valmistelussa, täytäntöönpanossa, seurannassa ja arvioinnissa. **Valtioneuvosto on asettanut BMVI-rahoitusvälineen seurantakomitean 17.3.2022.**

Seurantakomitean puheenjohtaja, varapuheenjohtaja ja sihteeristö ovat hallintoviranomaisen edustajia. Hallintoviranomainen tukee työskentelyä ja huolehtii seurantakomiteoiden päätösten ja suositusten jatkotoimista. Komitean jäsenet edustavat rahaston toimialalle keskeisiä viranomaisia ja muita toimijoita. Lista seurantakomiteaan kuuluvista tahoista on julkaistu ohjelman verkkosivuilla, kuten myös sen työjärjestys ja pidettyjen kokousten materiaalit. Tämän väliarvioinnin kattamalla tarkastelukaudella BMVI-tukivälineen seurantakomitea on kokoontunut neljästi.

BMVI:n seurantakomiteassa on yhteensä 11 nimettyä tahoja edustettuna ja yksi vakituinen asiantuntijajäsen. Kullekin komiteassa edustetulle taholle on nimetty sekä jäsen että varajäsen. Jotta seurantakomitea olisi päätösvaltainen, on puolen edustetuista tahoista oltava saapuvilla kokouksessa. Komitea voi kokousta lähtökohtaisesti sääntöjensä mukaan hybridimuodossa, mutta siitä huolimatta komitean kokousten päätösvaltaisuus on ollut epävarmaa.

Seurantakomitea voi jäsentensä lisäksi kuulla ohjelman toimeenpanon kannalta tarpeellisia asiantuntijoita ja muita tahoja, mikä käytännössä tarkoittaisi näiden tahojen kutsumista mukaan kokouksiin. Samoin komission edustajat voivat osallistua seurantakomitean kokouksiin neuvonantajina, minkä lisäksi rahaston kannalta relevanttien EU-virastojen edustajat voivat osallistua seurantakomitean työskentelyyn. Muiden EU-virastojen edustajia ei kuitenkaan ole tarkastelukauden aikana osallistunut kokouksiin.

..

Seurantakomiteoissa on varsinaisten, päätösvaltaisten jäsenten lisäksi asiantuntijajäseniä. Kuluvalle ohjelmakaudella kaikissa kolmessa **komiteassa on asiantuntijajäsenenä Ihmisoikeuskeskus**. Ihmisoikeuskeskus on itsenäinen ja riippumaton asiantuntija, jonka tehtävänä on edistää perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista ja lisätä eri toimijoiden välistä yhteistyötä ja tiedonvaihtoa. Tätä kautta on ollut tavoitteena vahvistaa ihmisoikeusnäkökulmaa rahastojen työskentelyssä ja toimeenpanossa.

Seurantakomitealla on keskeinen rooli ohjelmien toimeenpanon ja tuloksellisuuden seurannassa. Se tarkastelee rahaston ohjelman edistymistä, tavoitteiden toteutumista sekä mahdollisia tähän vaikuttavia esiinnoitettuja ongelmia ja niiden ratkaisutoimenpiteitä. Komitea seuraa arviointien tai muiden havaintojen perusteella toteutettavien toimenpiteiden edistymistä ja ohjelman viestintätoimien ja näkyvyyttä lisäävien toimenpiteiden toteutusta. Lisäksi se tarkastelee mahdollisten strategisesti merkittävien toimien toteuttamista, erilaisten mahdollistavien edellytysten täyttymistä ja niiden soveltamista ohjelmakaudella, julkisten laitosten, kumppaneiden ja

avustuksensaajien hallinnollisten valmiuksien kehittämisessä edistymistä ja ohjelman määrärahojen siirron täytäntöönpanoa.

Ohjelmakaudella 2021-2027 seurantakomitealla on entistä laajempi hyväksyjän rooli.

Se esimerkiksi hyväksyy rahoitettujen toimien valinnassa käytettävien menetelmät ja niiden perusteet sekä muutokset näihin, ohjelman vuotuisen tuloksellisuuskertomuksen, arviointisuunnitelman ja sen muutokset ja ohjelman muuttamista koskevat hallintoviranomaisen tekemät ehdotukset. Näiden lisäksi se laatii ja vahvistaa seurantakomitean työjärjestyksen ja sen muutokset, osallistuu rahaston ohjelman toimeenpanosuunnitelman valmisteluun, muuttamiseen, täytäntöönpanoon, seurantaan ja arviointiin, tukee ohjelmien yhteensovittamista muiden määrättyjen ohjelmien ja strategioiden kanssa, käsittelee kalenterivuositain rahaston teknisen avun käytön suunnitelman ja katsauksen.

Seurantakomiteoiden tehtäviä on työmäärällisesti kevennetty aiempaan verrattuna,

eivätkä ne esimerkiksi enää lausu avustushakemuksista. Komitea kuitenkin saa tiedon rahoitettavista hankkeista. Komiteoiden rooli onkin strategisempi ja se on määrätyn osin hyväksyvä elin, mikä on helpottanut hallintoviranomaisen työtä. Edellisellä rahastokaudella määrätyt ohjelmatasoiset muutokset tuli ennen komission hyväksyntää viedä kansallisesti valtioneuvoston ja valtioneuvoston raha-asianvaliokunnan hyväksyttäväksi. Prosessi koettiin työlääksi ja siihen jouduttiin turvautumaan usein. Hallinnoinnin sujuvoittamiseksi tätä vaadetta on kevennetty seurantakomiteoiden roolia vahvistamalla.

Seurantakomiteoiden rooli on yhä muotoutumassa uuden kauden myötä. Komitean rooli on pitkälti riippuvainen sen jäsenistä ja heidän käsityksestä roolistaan, mutta on mahdollista miettiä voiko seurantakomiteoiden jäsenten asiantuntemusta hyödyntää enemmän ja monipuolisemmin rahastotyössä. Samoin komiteoiden kokousten päätösvaltaisuuden varmistaminen on osoittautunut haasteelliseksi.

4. Arvioinnin löydökset

4.1 Tuloksellisuus

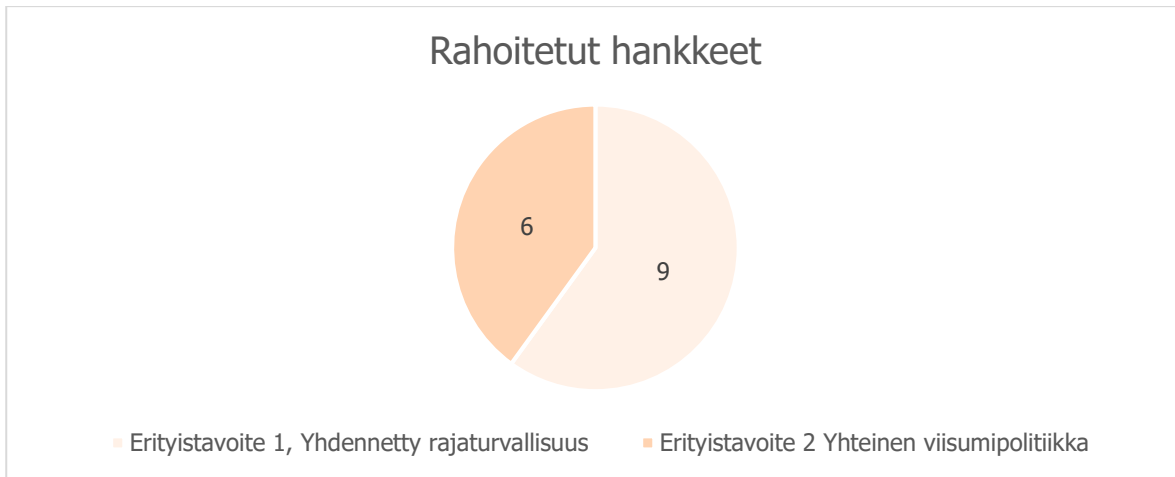
4.1.1 Ohjelman tavoitteiden saavuttaminen

Ohjelman tuloksellisuutta tarkastellaan seuraavaksi sen kautta, missä määrin ohjelma on saavuttamassa tavoitteensa. Tavoitteiden saavuttamisessa on huomioitava se, että ohjelmakauden täytäntöönpano on vasta alkanut ja että kyseessä on varhaisen edistymisen arviointi. **BMVI-rahoitustukivälineen toiminta on käynnistynyt kaudella 2021-2027 pääpiirteissään toivotusti, ja sen voidaan katsoa olevan vuoden 2023 lopussa täydessä käynnissä.**

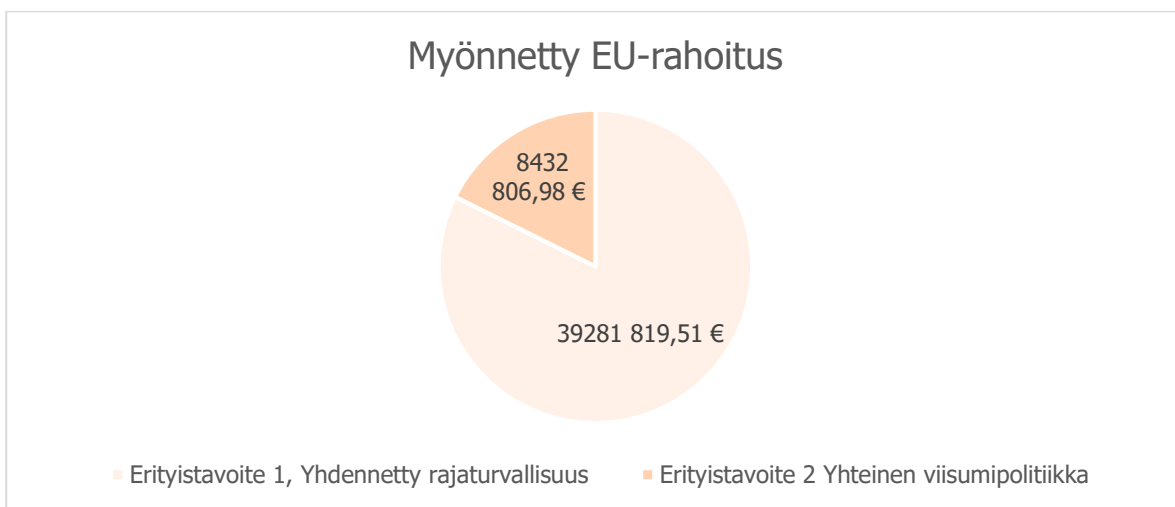
Euroopan komissio hyväksyi BMVI-rahoitustukivälineen ohjelman ensimmäisen kerran 22.6.2022 ja ohjelman muutokset 14.8.2023 ja 23.10.2023. **BMVI-rahoitustukivälineeseen myönnetty kokonaisrahoitus Suomelle ohjelmakaudella 2021-2027 on 81 miljoonaa euroa, joista avustuksensaajille jaettava osuus on 76,4 miljoonaa euroa.** Ohjelman päivitysten taustalla on Suomelle myönnetty lisärahoitus temaattisesta välineestä. Tästä ensimmäinen lisämyöntö noin miljoona euroa, on osoitettu EU:n ja tietojärjestelmien kehitykseen ja yhteentoimivuuteen ja kaksi miljoonaa euroa rajatarkastusten automatisointiin. Erityistoimimrahoitus on korvamerkittyä rahoitusta ja toimeenpanolle on usein vain yksi mahdollinen avustuksensaaja. Temaattinen rahoitus on luonteeltaan selvästi EU-lisääarvoa tuovaa ja se tukee unionin tasoisia aloitteita, joita Suomikin tukee, kuten ulkorajojen automatisointia. Toinen temaattisesta välineestä saatu myöntö, rajatarkastusten automatisointiin kohdistettu kaksi miljoonaa euroa, ei kuitenkaan ollut vielä näkyvissä tarkastelujakson aikana avatuissa rahoitushauissa.

BMVI-rahoitusvälineen kevään 2022 ensimmäinen haku, joka päättyi 6.6.2022, avattiin ehdollisena, kuten kaikkien kolmen EUSA-rahastojen haut, sillä komissio ei ollut tuolloin vielä hyväksynyt rahastojen ohjelmia. Keväällä 2022 haussa oli jaossa 73,6 miljoonaa euroa. Syksyn 2022 marraskuussa päättyneessä haussa, oli haettavana 43,9 miljoonaa euroa.

Vuoden 2022 ensimmäisessä haussa vastaanotettiin 13 hakemusta, joista 11 osalta tehtiin myönteinen ja kahdesta kielteinen päätös. Kielteisiä päätöksiä oli näin ollen 15%. EU-rahoituksen kokonaismyöntö tässä haussa oli 28,8 miljoonaa euroa. Vuoden 2022 toisessa haussa vastaanotettiin kuusi hakemusta, joista neljän osalta tehtiin myönteinen ja kahden kielteinen päätös, nostaan kielteisten päätösten määrän 33%. EU-rahoituksen kokonaismyöntö oli tässä haussa 1,9 miljoonaa euroa. Yhteensä vuoden 2022 hauissa tehtiin myönteinen rahoituspäätös 15 hankkeelle ja rahoituksen kokonaismyöntö näille hankkeille on yhteensä noin 47 miljoonaa euroa. Vuoden 2023 loppuun mennessä näistä hankkeista kuusi on päättynyt ja loppuraportoitu hyväksytysti.



Kuva 2 Rahoitetut hankkeet erityistavoitteittain.



Kuva 3 Myönnetty EU-rahoitus erityistavoitteittain.

Ohjelmatasoisesti tarkasteltuna rahoitusta on myönnetty vuoden 2023 loppuun mennessä 60% Suomen kokonaissaannosta ja maksettu ulos noin 23 miljoonaa euroa eli noin 28%. Rahoituksen korkea myöntöosuus selittyy sillä, että vuoden 2022 ensimmäisessä haussa hankkeita rahoitettiin takautuvasti. Avustuksensaajat siis käynnistivät omalla riskillä suunnittelemansa toimenpiteet ennen virallista rahoituspäätöstä ohjelman hyväksymisestä. Hallinnoinviranomaisen päätöksen taustalla oli kiireellisyysperiaate perustuen avustuksen saajien EU-velvoitteiden toimeenpanoon. Päätöstä perusteltiin edelleen tarvelähtöisyydellä, koska virallinen hyväksynnän odottamisessa olisi viivästyttänyt hankkeiden käynnistymistä merkittävästi. Ensimmäisessä haussa rahoitetut toimet keskittyivätkin pääasiassa kiireellistä toimeenpanoa vaativiin toimiin tai toimiin, joilla varmistettiin toiminnan jatkuvuus. Avustuksensaajien näkökulmasta rahoituksen tarve oli ilmeinen ja akuutti, eikä pidetty mielekkäänä jäädä odottamaan. Komission osalta oli lähtökohtaisesti jo hyväksytty rahoitusvälineen ohjelman sisältö, joten riski käynnistää hankkeet arvioitiin pieneksi. Myös komissio oli kannustanut tilanteessa etenemään hankkeiden toimeenpanossa. Myöskään EUSA-rahastoille kehitetty uusi tietojärjestelmä, EUSA2, ei ollut vielä käytössä keväällä 2022. Järjestelmä otettiin käyttöön vasta keväällä 2023. Tämän hetkessä

tilanteessa päätöstä voidaan pitää oikeasuuntaisena, sillä se on mahdollistanut BMVI-rahoitustukivälineen toimeenpanon sujuvan käynnistyminen.

BMVI:n ohjelman toimeenpanon nopea aloitus on johtanut siihen, että vuoden 2023 lopussa valtaosa rahoituksesta on jo sidottu. Komissiosta on jo haettu maksuun yli 10% alkuperäisestä rahoituksesta, minkä täytyminen vuoden 2024 loppuun mennessä on ehtona kansallisen ohjelman mahdolliselle lisärahoitukselle. BMVI-rahoituksen avustuksensaajien joukko on viranomaispainotteinen ja rahoitusvälineestä rahoitetaan paljon suurehkoja hankintahankkeita. Viranomaisille myöskään kulujen etupainotteisuus ja korvauksen saaminen jälkikäteen ei ole ongelma. Avustustensaajien luonne yhdistettynä niiden BMVI-rahoituksella katettuihin tarpeisiin, on mahdollistanut sen, että ohjelma on kyennyt sitomaan ja maksamaan ulos jo mittavan osan kaudelle varatusta rahoituksesta.

Toinen vaikuttava seikka on rahoitettujen hankkeiden koko. BMVI-rahoitetut hankkeet ovat kuluvalle kaudelle 2021-2017 euromääräisesti suuria. Myönteisen rahoituspäätöksen saanut hanke on budjetiltaan keskimäärin 3,4 miljoonaa euroa, mikä tekee niistä merkittävästi kookkaampia kuin muissa EUSA-rahastoissa. Tämä on myös ollut hallintoviranomainen tavoite, johon kannustettu. Suuremmat kokonaisuudet hankkeissa saattavat edelleen lisätä niiden vaikuttavuutta, mutta tämä voidaan lopullisesti arvioida vasta rahastokauden ollessa pidemmällä.

BMVI-rahoitusvälineen molempien **erityistavoitteiden toimeenpano on käynnistynyt** ja kummastakin tavoitteesta on myönnetty onnistuneesti rahoitusta hankkeille. Hankkeiden toteutus on edennyt lähes suunnitellusti. Hallintoviranomaisen ja avustuksensaajien haastattelut vahvistavat käsitystä sujuvasti käynnistymisestä, eikä ensimmäisen haun avaamista ehdollisena pidetty kovin haasteellisena. BMVI-rahoitustukivälineen toimintaa pidetään myös avustuksensaajien tarpeita vastavana ja todennäköisenä, että BMVI tulee saavuttamaan sille asetetut tavoitteet. Riskinä kuitenkin tällä hetkellä on tunnistettavissa rahoituksen riittävyys ohjelmakauden loppuajalle. Mikäli hyväksytystä ohjelmasta poikkeavia tarpeita ilmenee yllättäen, BMVI-rahoitustukivälineen puitteissa rahoitusta ei tällä välttämättä riitä, vaan kansallisten toimijoiden tulee turvautua enemmän temaattisen välineen tarjoamiin rahoitusmahdollisuuksiin. **BMVI:n toimeenpanon kannalta onkin oleellista, että se saisi lisärahoitusta komissiolta.**

Hallintoviranomainen raportoi säännöllisesti komissiolle ohjelman edistymisestä. Vuosittaisen tuloksellisuuskertomuksen lisäksi hallintoviranomainen raportoi kahdesti vuodessa indikaattoreista sekä toimittaa viidesti vuodessa kumulatiivisesti tiedot kuluista toimintatyyppittäin sekä laatii kahdesti vuodessa ennusteet maksatusten etenemisestä. BMVI:n indikaattoreiden seurannassa on hallintoviranomainen määritellyt välitavoitteet vuodelle 2024, joiden perusteella arvioidaan ohjelman etenemistä. Vuoden 2023 lopussa, johon tämän väliarvioinnin tarkastelukausi päättyy, näitä ei kuitenkaan ole mielekästä tarkastella enempää.

EUSA-rahastojen hallintoviranomaisena jatkaa sisäministeriö kuten aiemmillä rahastokausilla. Tämä takaa **ohjelmien toimeenpanon jatkuvuuden ohjelmakausien ylitse**, mikä on avustuksensaajien ja koko ohjelman tehokkuuden edun mukaista. Samoin aiempien kausien hyviksi todettuja käytänteitä on voitu jatkaa uudella ohjelmakaudella, samalla tuoden mukaan esimerkiksi

EU:n yleisasetuksesta nousseita vaateita. Lisäksi **ohjelmissa on tehty kehitystoimia** edellisen ohjelmakauden väliarvioinnissa esiin nostettujen havaintojen huomioimiseksi toiminnassa.

4.1.2 Ohjelman seuranta- ja arviointikehys

BMVI-ohjelman tuloksellisuuden arvioimisessa on tarkasteltava ohjelman toimeenpanon seurantaan käytössä olevia keinoja ja mekanismeja sekä missä määrin ohjelman seuranta- ja arviointikehys soveltuu tiedottamaan edistymisestä ohjelman tavoitteiden saavuttamisessa.

Käytännössä rakenteita, joiden kautta ohjelmaa hallinnoidaan ja niihin liittyviä roolituksia, säädellään **työjärjestyksin**. EUSA-rahastoja koskevat sisäasioiden EU-rahastojen hallintoviranomaisen työjärjestys, sisäministeriön kansainvälisten asioiden yksikön työjärjestys ja sisäministeriön työjärjestyksestä. Lisäksi seurantakomiteoiden asettamispäätös ja työjärjestys määrittelevät BMVI-tukivälineen seurantakomitean toimintaa. Näistä kokonaisuudessaan muodostuu BMVI-ohjelmaa koskeva hallinto- ja valvontajärjestelmä.

BMVI:n toimeenpanoa seurataan rahaston ohjelmassa ennalta määritellyillä **indikaattoreilla**. Ohjelman indikaattorit ovat pääasiassa kvantitatiivisia. Rahaston indikaattorit ovat perustuvat BMVI-asetukseen ja ne ovat yhteiset kaikille kansallisille rahoitusvälineille. Hakuvaiheessa avustuksenhakijan tulee hakemuksessaan määritellä ne ohjelmatasoiset indikaattorit, jotka sopivat kyseiselle hankkeelle ja joiden kautta se kontribuoi ohjelman tavoitteiden saavuttamiseen. Indikaattoreiden edistymisestä raportoidaan hallintoviranomaisen toimesta säännöllisesti komissiolle, ja vuonna 2024 indikaattoreiden saavuttamista arvioidaan erikseen välitavoitteilla. Nämä välitavoitteet ovat määritelty rahaston ohjelmassa osana indikaattorien tavoitteiden asettelua. Operatiivisen tuen käytölle ei BMVI-tuessa ole määritelty ohjelmassa tulostavoitteita, vaikka indikaattoreita onkin määritelty.

Väliarvioinnin löydösten ja haastatteluiden perusteella, on todettava, että **asetuksissa määritellyt indikaattorit eivät aina sovellu yksittäisen hankkeen käyttöön tai mittaa parhaimmalla mahdollisella tavalla hankkeen tuloksellisuutta**. Mikäli sopivaa indikaattoria ei ole, avustuksensaajat kehittävät hankkeilleen omat hanketasoiset ja –kohtaiset indikaattorit tai mittarit, joiden kautta toiminnan kontribuutiota tavoitteiden saavuttamiseksi arvioidaan. Avustuksensaajat määrittelevät mahdollisuuksien mukaan tapoja itse arvioida hankkeiden tuloksia ja vaikuttavuutta ja kaikille hankkeille määritellään joka tapauksessa tavoitellut tuotokset ja tulostavoitteet. Määritellyt hankekohtaiset indikaattorit voivat olla joko kvantitatiivisia tai kvalitatiivisia.

Tilanne voi muodostua haastavaksi yksittäiselle hankkeelle, jolle ei ole tunnistettavissa soveliaita indikaattoreita. Päätös siitä, onko hanke rahaston tavoitteiden ylipäättään, jää hallintoviranomaiselle. Tämä voi aiheuttaa sisäisen ristiriidan vaikuttavuuden ja tulosten arviointiin. Mikäli ei voida soveltaa indikaattoreita tai muuta vastaavaa, vertailukohtaa ei ole ja vaikuttavuuden ja tuloksellisuuden arviointi muuttuu subjektiiviseksi.

BMVI:n indikaattoreiden määrittelyyn on hyödynnetty erillistä metodologiaa. Kyseinen metodologia on kehitetty hallintoviranomaisen toimesta yhteistyössä ohjelmavalmistelussa mukana

olleiden viranomaistahojen kanssa. Tarkoituksena on ollut määritellä realistiset ja mahdollisimman suureen tarkkuuteen tähtäävät lopulliset indikaattorit ja myös asetetut välitavoitteet. Niiden määrittelyn perusteeksi on käytetty laajasti erilaisia tietolähteitä, kuten viranomaisten toiminnan ja talouden suunnitteluaineistoa, päättyvän ohjelmakauden hankkeiden raportteja ja toteumatietoja, tehtyjä palautekyselyjä ja asiantuntija-arvioita. **Tavoitteena on, että rahastojen rahoittamista toimista 70% tulisi olla katettuna ohjelmatasoisten indikaattoreiden kautta.** Kuitenkin jo indikaattoreiden metodologiaa määriteltäessä on todettu, että indikaattoreiden soveltavuudessa voi esiintyä hankaluuksia ja tämä voi vaatia hankekohteisten tavoitteiden ja indikaattoreiden tai mittareiden määrittelyä yksittäisille hankkeille.

Näiden **hankekohtaisten indikaattoreiden keräämiseksi ja analysoimiseksi ei kuitenkaan ole tunnistettavissa mitään erityisempää systematiikkaa.** Ohjelmatasoisen vaikuttavuuden ja tuloksellisuuden arvioimiseksi tähän olisi syytä kiinnittää huomioita ja tuoda myös esille ohjelman tuloksista raportoidessa. Samoin sille miten hallintoviranomainen voi hyödyntää hankkeista saatua tietoa ohjelman tuloksellisuudesta, vaikuttavuudesta ja jatkuvuudesta raportoidessa ei ole määritelty selkeää lopullista muotoa. Mikäli ohjelmatasoiseen tarkasteluun sisällytettäisiin systemaattisesti myös nämä hankekohtaiset indikaattorit ja kuvaus niiden vaikuttavuudesta, kuva olisi kattavampi.

BMVI-rahoitusvälineessä on kuluvalle kaudella 2021-2027 otettu laajemmin käyttöön **loogisen viitekehyksen toimintaperiaatteet.** Tässä taustalla on edellisen rahastokauden 2014-2020 väliarvioinnissa noussut suositus ottaa loogisen viitekehyksen matriisi käyttöön. Hallintoviranomainen on rakentanut EUSA2-järjestelmän hakemuslomakkeisiin toiminta- tulos-tuotos -ketjua, jolla avustuksenhakijoiden on kyettävä arvioimaan asiaa valmistellessaan hankehakemustaan. Samaten raportointilomakkeissa tulee esille tuloksellisuuden, vaikuttavuuden ja jatkuvuuden arvioiminen. Hallintoviranomainen on edelleen sisällyttänyt aiheen avustuksensaajille suunnattuihin koulutuksiinsa ja pyrkii tätä kautta vahvistamaan ohjelman tuloksellisuutta ja mahdollisuuksia arvioida sitä.

Tuloksellisuuden todentamisen vaade onkin kasvanut. Tämä vaade on noussut entistä kattavampien indikaattorilistausten myötä, mutta myös esimerkiksi vuoden 2022 Valtion tarkastusviraston (VTV) tilintarkastajan väliraportissa, jossa kehoitettiin ottamaan käyttöön loogisen viitekehyksen elementtejä hankkeiden suunnittelussa. VTV:n raportti sisäasioiden rahastojen hallinnon ja sisäisen valvonnan tarkastus käsitteli aiempaa rahastokautta. Havaintojen perusteella hallintoviranomainen on ryhtynyt toimenpiteisiin asiassa. **Hallintoviranomainen on kyennyt luomaan rahasto-ohjelmiin rakenteita, jotka tukevat loogisen viitekehyksen elementtien huomioimista kasvavassa määrin.** Vaikuttavuuteen liittyvän ajatusparadigman muutosta tulee kuitenkin yhä tukea ja seurata järjestelmällisesti.

Tuloksellisuutta on samoin korostettu esille ohjelmatasoisessa raportoinnissa, josta esimerkkinä **hallintoviranomaisen komissiolle toimittama määrämuotoinen vuosittainen tuloksellisuuskertomus.** Hallintoviranomaisen mukaan muutos edellisen kauden raportointiin kertomuksen osalta on selkeä. Tuloksellisuuskertomus on aiempaan verrattuna laajempi ja siinä painottuu varojen käytön sijaan tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden arviointi ja seuraaminen. Tuloksellisuutta on pohdittu ja työstetty hallintoviranomaisen toimesta lisäksi sisäisesti työpajojen

avulla. Näissä on tehty myös koontia hankkeiden tuloksellisuudesta, joskin vain epävirallisella tasolla. Vaikka virallinen komissiolle tapahtuva raportointi noudattaa määriteltyä kaavaa, työ on tukenut sitä.

Lisäksi hallintoviranomainen valmistelee vuosittain **seurantataulukon seurantakomitean kokoukseen** keskustelujen pohjaksi. Taulukossa esitellään ohjelman edistymistä eri kriteerejä vasten ja hallintoviranomainen kuvailee ohjelman toimeenpanon etenemistä. Kriteerit ovat tuloksellisuus, tehokkuus, merkityksellisyys, johdonmukaisuus, unionin tasolla saatava lisäarvo ja osallisuus, syrjimättömyys ja näkyvyys. Kyseessä on ennen kaikkea hallintoviranomaisen tekemä säännöllinen itsearviointi seurantakomitealle. Tämän väliarvioinnin tarkastelun puitteissa seurantataulukoita on kuitenkin saatavilla vain vuodelta 2022, eikä sen perusteella nouse esille merkittäviä havaintoja, sillä rahaston toimeenpanon käynnistymisen vuoksi arviointi jää kevyeksi.

Vuoden 2023 maaliskuussa otettiin käyttöön kaikissa EUSA-rahastoissa uusi **sähköinen EUSA2-järjestelmä**. Järjestelmän kehittäminen oli yksi suosituksista edellisen rahastokauden 2014-2020 väliarvioinnissa. Aiempi järjestelmä oli koettu avustuksensaajien näkökulmasta raskaaksi ja hankalaksi käyttää. Uusi EUSA2-järjestelmä korvaa aiemman sähköisen järjestelmän, joka poistuu kokonaan käytöstä kuluvan rahoituskauden osalta. Järjestelmässä avustuksensaajat voivat hakea hankeavustusta ja raportoida sen käytöstä ja se on ainoa väylä jonka kautta hallintoviranomainen vastaanottaa rahoitushakemuksia. Järjestelmä toimii kommunikaatiovälineenä hallintoviranomaisen ja avustuksensaajan välillä.

EUSA2 -järjestelmässä nykyisellään ei voida tietoturvasyistä tallentaa tai lähettää turvaluokiteltua tai salassa pidettävää, esimerkiksi henkilöstökustannuksiin liittyvää, aineistoa. Tämänkaltainen aineisto tulee toimittaa muita keinoja käyttäen hallintoviranomaiselle. Rajoitus nousee esille erityisesti koskien turvaluokiteltuja hankintoja. Ominaisuus on koettu hankalaksi ja aiheuttavan päällekkäistä työtä. EUSA2-järjestelmään on kuitenkin tehty vuoden aikana erinäisiä parannuksia ja sitä edelleen kehitetään käyttökokemusten perusteella. Uuden järjestelmän käyttöönotosta ei ole kerätty kootusti palautetta, mutta hallintoviranomainen on vastaanottanut viestejä, joita väliarvioinnin haastattelut tukivat, että avustuksensaajat kokivat uuden järjestelmän **merkittävästi käyttäjävälisemmäksi** vanhaan verrattuna. Uusi EUSA2-järjestelmä onkin kehitetty ensisijaisesti avustuksensaajan näkökulmasta ja havaintojen perusteella tässä ollaan onnistuttu. **EUSA2-järjestelmää on tämän väliarvioinnin tarkastelun aikana käytetty kuitenkin alle vuoden, joten järjestelmän todellinen käytettävyyden selviää rahastokauden edetessä.** Lähtökohtaisesti BMVI-rahoitustukivälineen käytössä on toimiva sähköinen työkalu hankkeiden hallinnointiin, joka on ohjelman sidosryhmille ja muille asianomaisille helposti saatavilla.

Hallintoviranomaiselle **EUSA2-järjestelmä muodostaa pääasiallisen lähteen ohjelman toimeenpanon edistymisen seuraamiselle.** Se ei ole täysin poissulkeva ja esimerkiksi raportoidessa komissiolle indikaattoreista, tietoa muokataan ja kerätään myös käsin. EUSA2-järjestelmää hyödynnetään ohjelman taloudenseurantaan ja järjestelmässä on integraatio hallintoviranomaisen kirjanpitojärjestelmiin eli valtion yhteiseen talous- ja henkilöstöhallinnon järjestelmään. Hallintoviranomainen raportoi säännöllisesti ohjelmatasoisesti taloustietoja

komissiolle. Taloustiedot raportoidaan toimintatyypeittäin kumulatiivisesti viidesti vuodessa, kuten myös ennusteet maksatusten etenemisestä ja tiedot indikaattoreista kahdesti vuodessa.

4.1.3 Kumppanuusperiaate

Kumppanuus on keskeisiä Euroopan unionin rahastojen ohjelmien toimeenpanoa ohjaavia periaatteita ja se velvoittaa monitasoisen hallinnon periaatteen mukaisesti osallistamaan sidosryhmät ohjelmien valmisteluun ja täytäntöönpanoon. Sidosryhmien osallistaminen pohjautuu EU:n yleisasetuksiin (CPR), joissa painotetaan ohjelman toimeenpanoa kumppanuuksia ja verkostoja hyödyntäen. Ohjelmakaudella 2021-2027 kumppanuusperiaatetta onkin pyritty vahvistamaan edelleen myös BMVI:ssa. Väliarvioinnissa tarkastellaan, miten sidosryhmien osallistuminen varmistettiin ohjelmavalmistelun, täytäntöönpanon, seurannan ja arvioinnin eri vaiheissa.

Ohjelmakauden 2021-2027 valmistelu käynnistyi sisäministeriön asetettua syksyllä 2018 **työryhmän sisäasioiden rahastojen seuraavaa ohjelmakautta koskevien EU-asetusehdotusten kansallista käsittelyä ja valmistelua varten.** Työryhmän toimikautta jatkettiin kerran ja se oli voimassa seurantakomiteoiden perustamiseen keväällä 2022 saakka. Valmistelutyöryhmän jäsenistö koostui pääasiassa viranomaisista, vaikkakin toimikautta jatkettaessa työryhmän koonpanoa laajennettiin ohjelmavalmistelun alkaessa. Työryhmä kokoontui toimikautensa aikana säännöllisesti ja yhteensä kahdeksan kertaa. Ryhmän asiantuntijuutta hyödynnettiin ohjelmien valmistelussa, mikä on tärkeää niiden myöhemmän toimeenpanon onnistumisen kannalta. Rahoitustarpeiden kartoitusvaiheessa ohjelman valmistelutyöhön kutsuttiin mukaan laajemmin EUSA-rahastojen sidosryhmiä.

Työryhmässä olivat mukana sisäministeriön poliisi-, rajavartio-, pelastus- ja maahanmuutto-osastot, oikeusministeriö sekä muita asiassa keskeisiä ministeriöitä. Virastoista ja muista sidosryhmistä mukana olivat mm. Poliisihallitus, Rajavartiolaitos, Tulli, Maahanmuuttovirasto, etnisten suhteiden neuvottelukunta (ETNO), Suomen Kuntaliitto, valtakunnansyyttäjän toimisto ja Rikosseuraamuslaitos. Ohjelman valmistelun yhteydessä järjestettiin lausunto- ja kuulemiskierros valtion, paikallis- ja aluetason viranomaisille sekä kansalais- ja ammattijärjestöille. **Keskeinen osa ohjelman valmistelua oli laaja tiedonkeruu, erilaisten kansallisesti tunnistettujen tarpeiden ja tavoitteiden sekä ehdotettavien toimien yhteensovittaminen.**

Valmistelutyöryhmä oli yhteinen kaikille kolmelle EUSA-rahastolle. Eri sidosryhmien osallistuminen työhön oli kattavaa ja tämä on luonut synergioita rahastojen välille. Yhteinen valmisteluprosessi yhteisen hallintoviranomaisen alaisuudessa on mahdollistanut päällekkäisyyksiin puuttumisen jo varhaisessa vaiheessa, kuten edelleen rahastojen kontaktipintojen tarkan määrittelyyn.

Kumppanuusperiaate toteutuu BMVI:n toimeenpanovaiheessa etenkin seurantakomitean työskentelyn kautta. Periaatteen mukaisesti oleelliset tahot ovat edustettuina ohjelmien seurantakomiteoissa. **Kullekin EUSA-rahastoista on perustettu erillinen seurantakomitea,** jossa on huomioitu sen tematiikan kannalta keskeiset toimijat. Hallintoviranomaisen näkökulmasta kolmen erillisen seurantakomitean hallinnoiminen on työläämpää, mutta hyödyllisenä nähdään

seurantakomiteaan näin saatava kunkin rahaston erityisalaa koskeva asiantuntemus ja mahdollisuus osallistaa laaja-alaisesti rahaston toimialan kannalta keskeisiä sidosryhmiä.

BMVI:n seurantakomiteassa on edustettuna 12 eri tahoja, jotka ovat Sisäministeriön poliisiosasto, pelastusosasto, rajavartio-osasto, maahanmuutto-osasto, valtiovarainministeriön budjettiosasto ja vero-osaston tulliyksikkö, ulkoministeriö, tulli, Rajavartiolaitos, Poliisihallitus, Maahanmuuttovirasto ja Ihmisoikeuskeskus. Seurantakomitea on kokoustanut säännöllisesti väliarvioinnin tarkasteluajanjaksolla ja komitean jäsenten osallistuminen kokouksiin on ollut riittävää.

Seurantakomiteoiden roolia on vahvistettu kuluvalle kaudella, mutta uuden roolin vaateet ovat osittain jääneet epäselväksi jäsenistölle. Komitea käytännössä määrittelee itse millainen roolin se ottaa ja tämä vaihtelee riippuen jäsenistön kokoonpanosta. Komitean rooli on jäänyt löydösten perusteella jäänyt enemmänkin vain tietoa vastaanottavaksi ja arviot esimerkiksi vuosittaisten toimintasuunnitelmien kommentointiprosessin responsiivisuuden tasosta vaihtelevat. Koska seurantakomiteat eivät kokoonnu usein, niiden työssä korostuu yhteistyön ja yhdessä valmistelun tärkeys hallintoviranomaisen kanssa. Seurantakomiteoiden työtapojen muotoutuminen on kuitenkin yhä aluillaan, joten päätelmiä niiden toimivuudesta, on aikaista tehdä.

Kumppanuusperiaatetta on lisäksi tuettu hallintoviranomaisen järjestämien tilaisuuksien ja koulutusten muodossa. Tarkastelujakson aikana nämä ovat painottuneet etätilaisuuksiin, ja läsnätilaisuuksia, jotka mahdollistavat avustustensaajien keskinäisen verkostoitumisen, on järjestetty vain kahdesti. Syksyllä 2022 pidettiin ohjelmakauden avajaistilaisuus ja loppuvuonna 2023 verkostoitumistilaisuus. Etäyhteyksin järjestettävien tapahtumien hyvinä puolina on niiden saavutettavuus ja mahdollisuus osallistua matalalla kynnyksellä, mutta tuolloin epämuodollinen ja sattumanvarainen vuorovaikutus hyötyineen, jää vähäiseksi. **Kumppanuuksien vahvistamisen näkökulmasta läsnätilaisuuksilla on merkittävää arvoa.** On kannatettavaa järjestää läsnätilaisuuksia myös hallintoviranomaisen oman saavutettavuuden kannalta.

4.1.4 Horisontaaliset periaatteet

Tässä väliarvioinnissa yksi tarkasteltava kysymyksiä on missä määrin ohjelma noudattaa tai edistää täytäntöönpanossaan horisontaalisia periaatteita. EU:n yleisasetus (CPR) edellyttää, että rahastojen toimeenpanossa noudatetaan perusoikeuksia ja Euroopan unionin perusoikeuskirjaa. Asetuksessa säädetäänkin horisontaalisista periaatteista, joita on samaten noudatettava rahastojen toiminnassa. Nämä mainitut horisontaalisia periaatteet ovat **sukupuolten välinen tasa-arvo** (gender equality and mainstreaming), **yhdenvertaisuus ja syrjimättömyys** (fundamental rights) sekä **kestävä kehitys** (sustainable development).

BMVI-rahoitusvälineessä on ohjelmatasoisesti huomioitu mainitut horisontaaliset periaatteet ja ne on **sisällytetty kautta linjan sen toimeenpanoon**. Horisontaaliset periaatteet ja mihin niiden noudattaminen perustuu, on kuvattu BMVI-ohjelmassa sekä toimeenpanosuunnitelmassa. Periaatteet esitellään EUSA-rahastojen verkkosivustolla rahastoja koskevia lakeja ja asetuksia käsittelevän osuuden alla. Periaatteet tuodaan esille järjestelmällisesti ohjelman aineistossa, kuten hakemus- ja raportointilomakkeissa ja niitä käsitellään osana hallintoviranomaisen järjestämiä

avustuksensaajille ja -hakijoille suunnattuja koulutuksia. Edelleen periaatteet esitellään yksitellen EUSA-rahastojen hakijan oppaassa ja hallinnointioppaassa, jonka lisäksi ne ovat löydettävissä erikseen ohjelman verkkosivustolta. Oppaat ovat on saatavilla vapaasti ohjelman verkkosivustolta ja hallintoviranomainen päivittää niitä säännöllisesti.

Hankesuunnitelmissaan avustuksenhakijoiden tulee kuvata, miten periaatteet aiotaan huomioida ja onko hankkeen toiminnalla niihin vaikutusta. **Kuvaus horisontaalisten periaatteiden huomioimisesta on pakollinen osa jokaista hankehakemusta ja vaatimuksena myönteiselle rahoituspäätökselle.** Pisteytettävässä arvioinnissa tarkastellaan esimerkiksi, onko avustuksenhakijalla voimassaolevaa tasa-arvosuunnitelmaa. Periaatteita koskevat muutokset tulee raportoida hallintoviranomaiselle osana hankkeen normaalia raportointisykliä ja hankkeen loppuraportissa horisontaaliset periaatteet tulee jälleen käsitellä ja kuvata erikseen. **Horisontaalisia periaatteita koskevat kohdat on sisällytetty hallintoviranomaisen käyttämiin tarkastuslistoihin, joita käytetään hankkeiden valinnassa ja raporttien tarkastamisessa.** Samoin toiminnallisissa tarkastuksissa horisontaalisiin periaatteisiin on kiinnitetty huomiota ja niiden toteutumista arvioidaan osana avustuksensaajan toimintaa.

Väliarvioinnin löydöksenä on, että horisontaalisten periaatteet käsittely hankehakemuksissa on epätasaista ja riippuu rahoituksenhakijan omasta osaamisesta ja kyvystä arvioida niiden vaikutuksia hanketasoisesti. Hankkeen luonne vaikuttaa lisäksi kuvauksen mahdolliseen ohuuteen; hankintahankkeissa tai operatiivisen tuen toiminnassa periaatteet näyttäytyvät erilaisena kuin kehittämishankkeissa. Haastatteluissa nousi samoin esille kokemus horisontaalisten periaatteiden käsittelyn jäämisestä pintapuolisiksi.

Hallintoviranomainen on tiedostanut seikan. Hallintoviranomainen pyrkii vahvistamaan osaamistaan horisontaalisten periaatteiden edistämiseksi ja esimerkiksi mainittua arviointia ollaan kehittämässä paremmin tarpeisiin vastaavaksi. Horisontaalisten periaatteiden arvioinnin sisäiseen koordinaatioon ei ollut tunnistettavissa täysin yhdenmukaista kriteeristöä. Hankehakemusten arviointikäytänteiden edelleen kehittämistä tulee harkita, sillä tämä lisää prosessien läpinäkyvyyttä ja selkeyttä avustuksenhakijoiden suuntaan. Näin horisontaalisten periaatteiden käsittely vahvistuisi yleisemmälläkin tasolla, mikä tukee hankkeiden laatua pidemmällä tähtäimellä. Avustuksensaajille suunnatussa koulutuksessa periaatteiden käsittelyä tulisi vahvistaa. Kehittämisessä voi mahdollisuuksien mukaan huomioida erilaiset hanketyypit ja eriyttää arviointityökaluja niille, kuten kehittämis-, hankintahankkeille ja operatiiviselle tuelle, sopivammaksi.

Hallintoviranomainen tarkistaa osana seurantaansa ohjelmaan liittyen tiedot kanteluista ja oikeusloukkauksista oikeusasiamieheltä ja yhdenvertaisuusvaltuuteltulta ja raportoi niistä tarvittaessa seurantakomitealle. Raportointijärjestelyt seurantakomitealle tällaisissa tapauksissa on sisällytetty ohjelman hallinto- ja valvontajärjestelmän kuvaukseen. Tällaisia tapauksia ei ole ollut väliarvioinnin aikarajauksen puitteissa. Hallintoviranomaisen tietoon ei myöskään ole nostettu muitakaan reittejä horisontaalisten periaatteiden toimeenpanoon liittyviä valituksia. **Väliarvioinnissa ei ole havaittu erityisiä ongelmia tai puutteita horisontaalisiin periaatteisiin liittyen.**

4.1.5 Viestintä

Ohjelmakaudella 2021-2027 hallintoviranomaisen viestintää ja tiedottamista koskevat velvollisuudet ovat aiempaa laajempia. Viestinnän kehittämistä on ohjelmakaudella 2021-2027 painotettu, jota tukee myös rahastojen hallinnointia koskeva yleisasetus. Tässä väliarvioinnissa tarkastellaankin missä määrin ohjelma viestii tehokkaasti tarjoamistaan mahdollisuuksista ja tiedottaa saavutuksistaan. EUSA-rahastoissa viestinnällä pyritään tukemaan rahastojen yleisiä tavoitteita eli sitä, että EU:n sisäasioiden rahastojen tehokas käyttö tukee sisäistä turvallisuutta ja Suomen maahanmuuttopolitiikan tavoitteita ja että rahastojen toimeenpano on suunnitelmallisesta ja huomioi oleellisia kumppanuuksia.

Yleisasetuksen mukaisesti **EUSA-rahastoille on nimetty viestinnästä vastaava henkilö**, joka vastaa viestinnän toimeenpanosta ja sen kehittamisestä. Kaikkien kolmen rahaston viestinnästä vastaa sama nimetty viestintävastaava. Rooli on uusi, mutta se mahdollistaa rahastojen viestinnän tasalaatuisuuden ja yhdenmukaisuuden kehittämisen. Tämä henkilöresursointi on koettu hallintoviranomaisen sisällä hyväksi, sekä viestinnän että myös muun toiminnan keskittämisen näkökulmasta. Viestintä toimii kiinteästi osana hallintoviranomaisen muuta toimintaa, hyödyntäen näin sisältöosaamisesta saatavaa lisäarvoa.

EUSA-rahastojen viestinnälle on määritelty **ohjelmasta erilliset viestinnän indikaattorit**, joita vasten viestintää seurataan ja arvioidaan. Esimerkiksi käytetyille viestintäkanaville, kuten uutiskirjeille, on määritelty omat indikaattorinsa, jossa seurataan uutiskirjeen avausten määriä. Näin toimitaan myös koulutusten ja tilaisuuksien osalta, joista muun muassa seurataan osallistujamääriä ja kerätään osallistujilta palautetta. Viestinnän indikaattorit on kehitetty erityisesti seuraamaan viestinnän jatkuvuutta ja vaikuttavuutta. Viestinnän tuloksista ei kuitenkaan voida tehdä kattavia laadullisia johtopäätöksiä näin aikaisessa vaiheessa ohjelmakautta.

Hallintoviranomaisella on ohjelmakaudelle 2021-2027 luonut kaikkia kolmea EUSA-rahastoa koskevan viestintästrategian, joka on päivitetty viimeksi 12.10.2022. BMVI:n seurantakomitea on hyväksynyt viestintästrategian. Ajankohta selittyy rahastojen ohjelmien vuoden 2022 puolessavälissä tapahtuneella hyväksynnällä. Strategian lisäksi hallintoviranomainen valmistelee vuosittain viestintäsuunnitelman, joka on kattanut vuosina 2022 ja 2023 yhteisesti kaikki kolme EUSA-rahastoa. Vuodelle 2024 tullaan kuitenkin tekemään kullekin rahastolle erillinen rahastokohtainen viestintäsuunnitelma.

Rahastoihin liittyvää viestintää suunnitellaan eriyttävän muutenkin enemmän. **Rahastokohtaisen otteen vahvistamista viestinnässä voidaan lähtökohtaisesti pitää myönteisenä asiana**, sillä rahastojen sidos- ja kohderyhmissä on eroja, ja on epätodennäköistä, että yksilöimätön viestintä olisi tehokkainta. Muutossuunnitelmien toimeenpano ei kuitenkaan ole tämän väliarvioinnin aikarajauksen sisällä, joten niitä ei tulla enempää käsittelemään osana tätä työtä.

BMVI-ohjelmasta on arvioinnin aikana saanut myönteisen rahoituspäätöksen yksi yli 10 miljoonan euron hanke. Säännösten mukaan siitä tulee toteuttaa erillinen, hankekohtainen viestintätoimenpide. Avustuksensaaja on hallintoviranomainen kanssa kuitenkin päättänyt, että tilaisuus siirretään odottamaan hankkeen päättymistä vuonna 2025 ja tuolloin esitellään hankkeen tuotoksia laajemmin. Rahoitustukivälineessä on alustavien tietojen mukaan myöntämässä muitakin yli 10 miljoonan euron kokoista hanketta, joiden osalta tulee järjestää myös vastaava viestintätoimenpide. Näiden ajankohta ei ole vielä selvillä. Hallintoviranomaisen tavoite pyrkiä viestimään on kuitenkin suunnitelmallista ja oikea-aikaisuuteen pyritään.

Viestinnän strategiseksi tavoitteeksi on määritelty EU:n sisäasioiden rahastojen suunnitelmallisen ja läpinäkyvän toimeenpanon tukeminen ja rahastojen tunnettavuuden lisääminen etenkin avustuksen hakijoiden ja kansalaisten keskuudessa. Rahastojen viestintä jakautuu ulkoiseen ja sisäiseen viestintään. Nämä ovat osittain päällekkäisiä toimintoja kohderyhmistä johtuen, esimerkiksi sisäministeriön hallinnonalalta voidaan toimia myös avustuksensaajana.

Ulkoisen viestinnän kohderyhmiksi on identifioitu laajemmin kansalaisyhteiskunta, muut EU-rahoittajat ja EU-rahoituksen parissa työskentelevät sekä kansalliset valtionapuviranomaiset ja toimittajat. **Sisäisen viestinnän** kohderyhmiksi on tunnistettu sisäministeriön hallinnonala sekä ministeriön asiantuntijat ja johto. **Aktiivista sidosryhmien pohjan laajentamista ei tehty tarkastelukaudella, eikä sitä haastatteluiden perusteella pidetä kovin tarpeellisena.**

Viestintästrategiassa viestinnän tarkemmiksi tavoitteiksi on määritelty se, että kansalaisten ja sidosryhmien tietoisuus EU-rahoitetusta toiminnasta ja saavutetuista tuloksista lisääntyy, avustuksen hakijat saavat tarvitsemansa tiedon hakuprosessiin liittyen oikea-aikaisesti ja myös tarvitsemansa tiedon hankkeen menestyksekkääksi hallinnoimiseksi ja osaavat viestiä hankkeestaan vaikuttavasti ja huolehtia sen EU-näkyvyydestä. Näiden lisäksi tavoitteiksi mainitaan se, että sisäministeriön hallinnonala tuntee rahastojen ohjelmat ja niissä asetetut tavoitteet ja hakee rahastoista avustusta suunnitelmallisesti ja toteuttaa hankkeita onnistuneesti ja että, sisäministeriön asiantuntijat, erityisesti johto, tuntevat rahastot ja ymmärtävät niiden merkityksen konsernistrategiassa asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Tavoitteena on myös se, että muut EU-rahastot ja EU-rahoituksen parissa työskentelevät tuntevat sisäasioiden rahastot ja että toimittajien tietoisuus EU-rahoituksella tehtävästä toiminnasta ja saavutetuista tuloksista lisääntyy.

Viestinnän pääkanavana käytetään EUSA-rahastojen omia verkkosivuja, uutiskirjeitä sekä x-tiliä (entinen twitter). EUSA-rahastot muodostavat itsenäisen verkkosivustokokonaisuuden, jonka alla on eritelty BMVI-rahoitustukiväline itsenäiseksi kokonaisuudekseen. Vaatimus itsenäisestä verkkosivustosta on peräisin EU:n yleisasetuksesta. Suomessa EUSA-rahastoilla on kuitenkin ollut itsenäinen verkkosivustonsa jo edellisellä rahastokaudella 2014-2020 ja käytäntöä on jatkettu.

EUSA-rahastojen viestintä tehdään pääasiassa kotimaisilla kielillä suomeksi ja ruotsiksi kohdistuen näin ollen kotimaiseen yleisöön. Ohjelman pääasiallisena viestintäkanavana käytetyt verkkosivut ovat saatavilla näillä kahdella kielellä. Kaikessa hallintoviranomaisen tuottamassa materiaalissa pyritään huomioimaan sen saavutettavuus, kuten myös kielellinen ymmärrettävyys ja selkeys ja

käytetyn kielen neutraaliuteen on kiinnitetty huomiota. Rahastojen verkkosivuilla on helposti avustuksenhakijoille oleellisia tietoja, kuten esimerkiksi alustavat aikataulut tulevista hausta sekä kolmesti vuodessa päivitettävä lista avustusta saaneista hankkeista. Hallintoviranomainen järjestää erilaisia tilaisuuksia ja koulutuksia, tosin kohdistuen pääasiassa avustuksen hakijoille tai saajille, eivätkä laajemmalle kohdeyleisöille. **Järjestetyt tilaisuudet ovat ohjelmakaudella olleet kaikille kolmelle EUSA-rahastolle yhteisiä.** Laajempaa yleisöä on tavoiteltu esimerkiksi vuosittain Eurooppa-päivänä järjestetyin tapahtumin.

Samankaltaisuuksista huolimatta EUSA-rahastot eroavat myös toisistaan. Rahastoihin kohdistuu toisistaan poikkeavia tarpeita ja kohderyhmät ovat erilaiset. Näin ollen ryhmien toisistaan poikkeavat tarpeet tuotoksista ja tuloksellisuudesta kerrottaessa, kohdistavat viestinnälle painetta. BMVI-rahoitusta hyödyntävät pääasiassa viranomaiset, joten hankkeiden tuloksista on painetta viestiä yleistajuisesti laajemmalle yleisölle. Tähän kehitystarve on tunnistettu ja siihen on tartuttu hallintoviranomaisen puolelta. **Viestinnän osalta ohjelmakausi 2021-2027 on käynnistynyt hyvin ja rakenteet työn tekemiseksi ovat paikoillaan. Suunnitelmat BMVI:n viestinnän tehostamiseksi ovat toteuttamiskelpoiset ja niissä on tunnistettavissa mekanismeja, joilla pyritään viestinnälliseen vaikuttavuuteen.**

4.2 Tehokkuus

4.2.1 Kustannustehokkuus

BMVI:n tehokkuutta rahoitusvälineenä voidaan lähestyä useammasta näkökulmasta. Tätä lähestytään tarkastelemalla missä määrin ohjelma tukee kustannustehokkuutta ja arvioimalla yleisemmin sen hallinto- ja ohjausjärjestelmien tehokkuutta.

Käytössä olevat järjestelmät perustuvat ohjelman säädöspohjaan ja sitoumuksiin. BMVI-ohjelman toiminta pohjautuu EU:n ja hallintoviranomaisen asettamiin säännöksiin talousasioissa. Näihin on sisäänkirjoitettu vaatimus yleisestä kustannustehokkuudesta. Vaateet siirtyvät näin avustuksensaajille, joita sitoo BMVI-rahoitustukivälineen sääntöjen lisäksi edelleen omat taloussääntönsä. Vaatimus kustannustehokkuudesta on sisäänrakennettu osaksi tavanomaista, myös ei-ulkoisesti rahoitettua, toimintaa Käytännössä rahoitusta säätelee siis avustuksensaajien omat kontrolli- ja raportointimekanismit sekä mm. julkisten toimijoiden osalta kansallinen hankintalainsäädäntö. Havaintojen perusteella BMVI:n taloussäännökset on jalkautettu ohjelman täytäntöönpanoon onnistuneesti.

Avustuksen hakijoille ja saajille on saatavissa selkeä ohjeistus taloushallinnon hoitamisesta. **Taloushallinnon ohjeistus ja sen säädökset on kuvattu kattavasti EUSA-rahastojen hallinnointioppaassa sekä hakijan oppaassa.** Oppaat ovat hallintoviranomainen luomat sekä säännöllisesti päivittämät ja ne ovat avoimesti saatavilla EUSA-rahastojen verkkosivustolla. Ohjeistuksissa määritellään tukikelpoisuuden edellytykseksi mm. se, että kustannukset ovat

tarpeellisia ja kohtuullisia. Lisäksi hallintoviranomainen kouluttaa avustuksenhakijoita ja -saajia säännönmukaisesti aiheesta.

Hakemusvaiheessa hallintoviranomainen arvioi hankkeen toteutuskelpoisuuden taloudellisesta näkökulmasta. Osana avustuspäätökseen liittyvää arviointia tarkastellaan hakijan taloudellista kompetenssia toteuttaa suunnittelemansa toimet. Haastattelujen perusteella hakemuksen sisältöön, toimintojen laajuuteen tai budjetin kokoon voidaan puuttua tässä vaiheessa tai pyytää lisäselvityksiä ja tarvittaessa tehdä muutoksia. Taloudellinen näkökulman arviointi on oleellista, sillä BMVI-rahoitus ei lähtökohtaisesti, pois lukien operatiivinen tuki, kata kaikkia aiheutuneita kuluja. Koska rahoitus maksetaan jälkikäteen hyväksytyjä kuluja vastaan, on avustuksensaajan kyettävä kattamaan vähintäänkin omarahoitusosuus, joko omista varoistaan tai jostakin muusta mahdollisesta rahoituslähteestä.

Yksittäisen hankkeen tai toimen kustannustehokkuutta arvioidaan hakuvaiheen lisäksi hallintoviranomaisen suorittamien tarkastusten osana. Tämän perustana toimii hallintoviranomaisen riskiarvio hankkeesta ja hanketoteuttajasta. Arviointi perustuu ohjelman tarkastussuunnitelmaan ja sen toteuttamiseksi kehitettyyn prosessiin soveltuvine työkaluineen, joka mahdollistaa hankkeiden ja hakijoiden yhdenmukaisen ja verrannollisen vertailun.

Eryteisesti **hankintojen kustannustehokkuuteen kiinnitetään huomiota** ja hallintoviranomaisen suorittamien tarkastusten yhteydessä käytetään hankintojen tarkastuslistoja. Lisäksi tarkastelujakson aikana hallintoviranomainen on vahvistanut hankintaosaamistaan ja hankintoihin liittyviä kysymyksiä on systemaattisesti käyty läpi hakijoiden ja avustuksen saajien kanssa esim. koulutuksissa. Onkin tunnistettavissa mekanismeja, joilla voidaan arvioida hankkeiden elinkaaren lävitse kustannustehokkuutta.

Kustannustehokkuutta voidaan arvioida ohjelmatasoisesti tarkastelemalla rahoituksen käyttöastetta. Tulokulmana tähän on esimerkiksi **yksinkertaistettujen kustannusmallien käyttöönotto.** Ohjelmakaudella 2021-2027 kaikissa EUSA-rahastoissa on otettu käyttöön yksinkertaistetut kustannusmallit. Kustannusmallin valitsee avustuksensaaja sen perusteella, minkä tyyppisestä hankkeesta on kysymys, joskin hallintoviranomainen tekee lopullisen päätöksen mallista. Kustannusmalleja on kolme ja ne ovat prosenttimääräinen korvaus muihin kuin palkkakustannuksiin eli ns. 40 prosentin malli, prosenttimääräinen korvaus välillisiin kustannuksiin eli ns. 7 prosentin kustannusmalli, prosenttimääräinen korvaus välillisiin kustannuksiin vain hankintoja sisältävissä hankkeissa eli ns. 1 prosentin kustannusmalli. Näiden lisäksi on käytössä myös kertakorvausmalli.

Henkilökulujen laskennassa on siirrytty **todellisten palkkakulujen osalta enemmän yksikkökustannusten käyttöön.** Tämä on koettu hallintoviranomaisen puolelta hyvänä, sillä se on yksinkertaistanut kulujen raportointia ja tarkastusta, vaikkakin muutos on siirtänyt painetta tarkastustoiminnasta enemmän valmisteluvaiheeseen. Henkilökustannusten budjetoinnin lisäksi kulujen raportointiin voidaan käyttää määriteltyjä yksikkökustannuksia, mikä vähentää sekä avustuksensaajan raportointivelvollisuutta, että hallintoviranomaisen tarkastustoiminnan työtä. Tavoitteena on tehostaa toimeenpanoa. Sen, joskin rajatun, otannan perusteella, jolla hallintoviranomainen on tarkistanut hankkeita kuluvalle kaudella, on merkkejä uudistuksen

edullisuudesta ollut nähtävissä. Avustuksensaajien näkökulmasta kokemus yksikkökustannuskäyttöön otosta vaihtelee, eikä tämän arvioinnin löydösten perusteella voida sanoa tukeeko muutos hallinnoimisen tehokkuutta.

Uudet kustannusmallit on otettu onnistuneesti käyttöön ohjelmassa. Kuitenkin, koska kyseessä on muutos, on mallien käyttöönotossa koettu haasteita sekä avustuksensaajien että hallintoviranomaisen puolelta. Näitä ei voida pitää väliarvioinnin perusteella ylitsepääsemättöminä, vaan osana uusien toimintatapojen omaksumista ja taloushallintoon liittyvien painopisteiden siirtymistä.

Kustannustehokkuuden kannalta uusien kustannusmallien käyttöönotolla on **mahdollisia hyötyjä rahaston kokonaiskäyttöastetta arvioidessa.** Kyse on käyttämättä jääneen rahoituksen uudelleen ohjaamisen ennakoinnista, joskin EUSA-rahastojen käyttöaste on kaudella 2014-2020 ollut korkea, noin 95 prosenttia. Mikäli rahoitusta jää hankkeissa käyttämättä, se vapautetaan ja pyritään jakamaan uudelleen. Yksinkertaistettuja kustannusmalleja hyödyntäen, henkilöstökulujen määrää on käytännössä helpompi arvioida, mikä pienentää periaatteessa käyttämättä jääneen rahoituksen osuutta. Tässä vaiheessa rahastokautta tätä ei kuitenkaan voida vielä arvioida, mutta tämän mekanismin mahdollisuuksia on syytä tarkastella ohjelmakauden edetessä.

Seurantakomiteat tukevat osaltaan omalla työllään kustannustehokkuutta. Komiteoiden kokouksissa on nostettu keskusteluun kokouksissa kustannustehokkuuteen liittyviä näkökulmia, esimerkiksi teknisen avun käytöstä on keskusteltu BMVI-seurantakomiteassa. Seurantakomiteat samaten osaltaan seuraavat ohjelman toteuttamista, johon kuuluu oleellisesti myös sen kustannustehokkuuden seuraaminen ja arvioiminen.

4.2.2 Hallinnointi- ja ohjausjärjestelmien tehokkuus

Tarkastellessa missä määrin hallinto- ja valvontajärjestelmä on tehokas, tulee huomioida, että ohjelmakausi 2021-2027 on ensimmäinen, jolloin EUSA-rahastoihin sovelletaan EU:n yleisasetusta. Tämä on vaikuttanut **hallinto- ja ohjausjärjestelmien muotoutumiseen ja osa yksinkertaistamiseen tähtävistä toimista** perustuukin yleisasetuksen tarjoamiin mahdollisuuksiin. Kaikki vaatimuksista eivät kuitenkaan istu sellaisenaan EUSA-rahastojen toiminnan logiikkaan, kuten esimerkiksi hankintojen osalta toimijoiden omistusrakenteen ja edunsaajien todentaminen, ja näiden toimeenpanemisessa on noussut esille haasteita. Yhdenmukaisuus säännöksissä tarjoaa kuitenkin mahdollisuuden vertailla kokemuksia ja käytänteitä muiden kansallisten rahastojen hallintotahojen kanssa, kuten onkin toimittu EUSA-rahastojen osalta.

Tehokkuuden näkökulmasta oleellinen uudistus on ollut **uuden sähköisen EUSA2-järjestelmän käyttöönotto keväällä 2023.** Järjestelmä toimii väylänä hakea avustusta ja raportoida siitä. Järjestelmä on rakennettu käyttäjälähtöisesti ja arvioinnin löydösten perusteella se koetaan merkittävästi aiempaa helpommaksi käyttää, vaikkakin sen käytössä on rajoituksia turvaluokitellun aineiston suhteen. Haastattelujen perusteella uuden järjestelmän käyttöönotto koettiin myönteisenä avustuksensaajien puolelta. EUSA2-järjestelmä toimii kommunikaatiovälineenä hallintoviranomaisen

ja avustuksensaajan välillä ja sen käyttöön kannustetaan. Näin viestinvaihto yksittäisesti hankkeesta säilyy järjestelmässä osana hanketta, mikä on pitkäjänteisempää kuin aiemmin kommunikaatioon käytetty sähköposti.

EUSA-rahastoilla ei ole omaa arkistointisuunnitelmaa. Arkistoinnissa noudatetaan hallintoviranomaisen osalta valtiohallinnon käytänteitä ja järjestelmiä. Samanaikaisesti EU:n asettamat vaateet aineiston säilytyksestä vaikuttavat hallintoviranomaiseen ja tätä kautta edelleen avustuksensaajien velvollisuuteen säilyttää EUSA-rahoitusta saaneiden hankkeiden materiaaleja. Kuluvalla rahastokaudella 2021-2017 kaikissa EUSA-rahastoissa on tehty **sisäisiä hallinnollisia ratkaisuja, jotka tukevat järjestelmien tehokkuutta.** Seurantakomitean roolin muutos strategisempaan ja ohjaavampaan suuntaan, on yksi näistä. Komitea hyväksyy esimerkiksi vuotuiset tulokertomukset ja voi myös hyväksyä määrättyt ohjelmatasoiset muutokset, jotka aiemmin tuli viedä hyväksyttäväksi valtioneuvostolle. Tämä sujuvoittaa ja tehostaa hallintomekanismeja ohjelmatasoisesti.

Hallintoviranomaisen tarkastustoiminnoissa työtä on järjestelty niin, että kullakin EUSA-rahastolla on nimetyt vastuuhenkilönsä, jotka pyrkivät keskittymään kyseiseen rahastoon. Toimintamallin käyttöönotolla tavoitellaan työn repaleisuuden vähentämistä ja kokonaiskuvan vahvistamista. Muutos on koettu hyväksi ja mahdollistavan pitkäjänteisemmän tavan työskennellä avustuksensaajien ja yksittäisten hankkeiden kanssa. Muutos tukee hallintoviranomaisen henkilöresursointia.

Osana tehokasta ohjelman toimeenpanoa hallintoviranomainen tarkastaa rahoitusta saaneita hankkeita niiden toimeenpanovaiheessa. **Tarkastustoiminta** poikkeaa tarkastusviranomaisena toimivan valtiovarainministeriön toiminnasta ja onkin ensisijaisesti ohjelman sisäistä työtä ja laadun varmistamisesta. Oleellinen työkalu tässä on tätä varten laadittu **EU:n sisäasioiden rahastojen tarkastusstrategia ohjelmakaudella 2021-2027.** Strategian viimeisin päivitys on tehty 3.11.2023 ja se kattaa kaikki kolme EUSA-rahastoa. Tarkastusten piiriin kuuluvat kaikki AMIF-, ISF-rahastoista ja BMVI-rahoitustukivälineestä rahoitetut hankkeet ja toiminta, jonka lisäksi todennetaan AMIF – rahaston erillismäärärahojen osalta komissioon raportoitavien tietojen oikeellisuus.

Strategian mukaisesti hallintoviranomainen suorittaa kahden tyyppisiä tarkastuksia; **hallinnollisia tarkastuksia tai paikan päällä tapahtuvia tarkastuksia.** Hallinnollisilla tarkastuksilla tarkoitetaan avustuksensaajien väli- ja loppuraporttien tarkastamista ja arvioimista. Mikäli hallinnollisessa tarkastuksessa havaitaan puutteita tai epäsäännönmukaisuuksia, paikan päällä tehtävien tarkastusten otantaa voidaan laajentaa. Toimintatapa on ollut käytössä jo aiemmalla ohjelmakaudella 2014-2020 ja se on tuolloin todettu tarkoituksenmukaiseksi.

Lisäksi hallintoviranomainen voi tarkastaa rahoitettuja hankkeita tai toimia paikan päällä. Lähtökohtaisesti tarkastuskäynneistä ilmoitetaan avustuksen saajalle ennakoon, joskin näitä voidaan tehdä myös ennalta ilmoittamatta. Tarkastukset ovat luonteeltaan joko **taloustarkastuksia tai toiminnallisia tarkastuksia.** Taloustarkastuksissa painopisteenä on kirjanpitoaineisto ja raportoitujen kulujen tositaiteineisto, raportoitujen kustannusten tukikelpoisuus ja todenmukaisuus, noudatetut hankintamenettelyt ja hankittujen välineiden, laitteiden, irtaimiston

tai muun omaisuuden tarkistaminen. Toiminnallisissa tarkastuksissa, painopisteenä on yleensä hankkeen toteutus, raportoitujen indikaattoreiden todenmukaisuus, EU-näkyvyyden varmistaminen tai horisontaalisten periaatteiden toimeenpanon toteutuminen.

Tarkastuskäyntien osalta tarkastettavat hankkeet valikoidaan erikseen tehtävän riskiarvioinnin perusteella. Riskiarvio on tällä ohjelmakaudella käyttöön otettu toimintatapa. Määritelmät, joiden perusteella tarkastuksia suoritetaan ovat aiempaa verrattuna kevyemmät, eikä tarkastuksia enää vaadita suhteessa määrättyyn lukumäärään hankkeita tai euromääräiseen rahoitukseen. Myös vaatimuksia ulkoisten tilintarkastusten tekemiseksi on kevennetty ja entistä harvemmasta hankkeesta tulee teettää tilintarkastus. Kevennetyt tarkastusvaateet on koettu hallintoviranomaisen osalta hyväksi ja osin sujuvoittavan työskentelyä. Tämä keventää raportointi- ja hallinnointiin liittyviä velvollisuuksia avustuksensaajien näkökulmasta ja hallintoviranomaisen näkökulmasta nopeuttaa raporttien käsittelyä. Muutos kuitenkin korostaa hallintoviranomaisen tekemien tarkastusten merkitystä.

Kaikista hankkeista tehdään riskiarvio ja arvioiden perusteella muodostetaan tarkastussuunnitelma, joka päivitetään säännöllisesti, useamman kerran vuodessa. Hallintoviranomainen ei suorita lähtökohtaisesti tarkastuksia sellaisiin hankkeisiin, jotka arvion mukaan sisältävät vähäisen riskin asetettuja perusteita vasten tarkasteltuna. Hankkeiden riskien arvioimisessa on käytetty hallintoviranomaisen kehittämää metodologiaa. Metodologian muodostamiseksi haettiin näkemyksiä mm. työ- ja elinkeinoministeriöstä, jossa on hallinnoitu pitkään rakennerahastotoimintaa, mutta pääasiassa kehitystyö tehtiin hallintoviranomaisen toimesta ja se onkin räätälöity EUSA-rahastojen tarpeisiin. Toiminta on uutta rahastoissa uutta.

Tarkastusstrategian mukaisesti tarkastuksia pyritään tekemään etupainotteisesti. Hankkeiden raportoidessa erilaisilla sykleillä ja hallintoviranomaisen tarkastukseen käytettävien resurssien ollessa rajattuja, tarkastussuunnitelman jatkuva ylläpitäminen koetaan työllistäväksi. Rahoitettujen hankkeiden lukumäärän noustessa ohjelmakauden edetessä, tämä saattaa muodostua pullonkaulaksi hallintoviranomaisen tarkastustoiminnalle. Hallintoviranomaisen tarkastusten lisäksi avustusta saavia hankkeita voidaan tarkastaa ohjelman tarkastusviranomaisena toimivan valtiovarainministeriön sekä komission toimesta. Väliarvioinnin tarkasteluajanjakson aikana tarkastuksista ei ole noussut esille mitään merkittävää raportoitavaa.

Kaiken kaikkiaan **BMVI-rahoitustukivälineen hallinnollinen taakka on tässä tarkastuksessa läpikäydyn aineiston ja haastatteluiden perusteella koettu kohtuulliseksi suhteessa tuloksiin.** Taakan arvioinnissa pyrittiin vertaamaan asianomaisten kokemusta edellisen rahastokauden 2014-2020 hallinnolliseen taakkaan ja koettuihin muutoksiin ohjelmakausien välillä. Arvio on siis subjektiivinen. Hallinnollinen taakka näyttäytyy erilaisena ja eriävin painotuksin avustushakijoilla, -saajille ja hallintoviranomaiselle ja kokemus siitä vaihtelee. Lähtökohtaisesti hallinnollinen kokemus on silti myönteinen ja ohjelman hallinnoinnin on koettu menneen parempaan suuntaan, eikä se ole aiheuttanut ylitsepääsemätöntä taakan kokemusta.

Tässä väliarvioinnissa **ei todettu merkkejä gold plating-ilmiöstä** kansallisella tai Euroopan unionin tasolla. Myöskään haastattelujen perusteella ilmiötä ei tunnistettu.

4.2.3 Yksinkertaistamisen mahdollisuudet

Ohjelmakaudella 2021-2027 hallintoviranomainen on pyrkinyt järjestelmällisesti yksinkertaistamaan hallinnollisia käytänteitään. Hallinnonin sujuvoittamista on painotettu myös komission toimesta. Yksinkertaistamiseen tähtävistä muutoksien tehokkuutta on vaikea ylipäätään arvioida, koska niiden kokonaisvaikutukset vaihtelevat ja hallinnollinen työ on saattanut siirtyä rakenteissa muualle, esimerkiksi raportointivaiheesta hakemusvaiheeseen, tai toiselle vastuutaholle.

Osana väliarviointia tarkastellaan missä määrin yksinkertaistaminen on edelleen mahdollista ja miten. Tällaisia mahdollisuuksia on pyritty tunnistamaan kirjallisen aineiston läpikäynnin kautta, mutta erityisesti haastattelujen kautta. **Esille nousseet osa-alueet, joissa oli tunnistettavissa mahdollisuuksia yksinkertaistaa toimintaa, liittyvät olemassa olevien vaihtoehtojen laajempaan hyödyntämiseen tai soveltamiseen kansallisesti.**

Rahoituksen hallinnointia yksinkertaistaisi kertakorvausmenettelyn laajempi käyttö. **Kertakorvaus on tällä hetkellä yksi käytössä olevista kustannusmalleista, mutta sen käyttö on vähäistä.** Avustus voidaan myöntää kertakorvauksena, mikäli hankkeen kokonaisbudjetti on enintään 200 000 euroa. Kertakorvaushankkeissa avustuksen maksamisen edellytyksenä on, että hankkeessa aikaansaadut tuotokset ovat avustuspäätöksen mukaisia. Kertakorvaushankkeeksi sopivat hankkeet, joiden tuotokset ovat yksiselitteisesti määriteltävissä, esimerkiksi seminaarit ja koulutukset, joiden osallistujien määrä pystytään määrittelemään jo hakuvaiheessa. Rahoitusmallia ei voi käyttää hankkeissa, joissa toteutetaan yksinomaan hankintoja. Kertakorvaushankkeeseen ei voi myöskään sisältyä hankintoja, joiden arvo ylittää hankintalainsäädännön mukaiset EU-kynnyksarvot. Käytännössä koska BMVI-rahoitusta myönnetään paljon juuri hankintahankkeisiin, osa hankkeista rajautuu kuitenkin suoraan tämän korvausmallin ulkopuolelle.

Kertakorvausmallin yhtenä tarkoituksena on ollut hallinnollisen taakan keventäminen. Mallia ei arvioinnin havaintojen perusteella pidetä kovin lähestyttävänä. Avustuksensaajan tulee täyttää täysin avustuspäätöksessä määritellyt tavoitteet, jotta rahoitusta voidaan maksaa. Mikäli asetettuja tavoitteita ei saavuteta, vaikkakin vain osin, koko rahoitus evätään. Kertakorvaus voidaan tosin jakaa osiin, jos se on tarkoituksenmukaista ja kullekin osalle voidaan määrittää selkeät avustuksen maksamisen perusteena olevat tuotokset. Koska EUSA-rahoitus maksetaan takautuvasta hyväksytyistä kuluista vastaan, edellä mainittu huomioiden, mallin käyttöön liittyy avustuksensaajien näkökulmasta epävarmuustekijöitä.

Toinen mahdollinen yksinkertaistaminen tapa olisi soveltuvin osin direct award-rahoituksen käyttöönotto. Tämä koskee etenkin tilanteita, joissa hakijana on viranomaistoimijoita, jotka saattavat olla erityistavoitteiden ainoa mahdollinen rahoituksen saaja. Direct award-rahoituksessa, tilanteissa, joissa ei ole kuin yksi taho, joka voi toimeenpanna ohjelman mukaisesti toimia, ei järjestetä erillistä kilpailullista hakuprosessia, vaan rahoitus myönnetään suoraan toimijalle. Useimmiten kyseinen taho on tunnettu viranomaistaho, jolla on jo valmiiksi myönnetty muuta EUSA-rahoitusta. Direct award –rahoituksen käyttö on EU-säädösten perusteella

BMVI:ssä sallittua, mutta Suomessa tätä ei ole otettu käyttöön kansallisen lainsäädännön puitteissa. Kertakorvausmallin käytön laajentamisen ja direct award -rahoituksen mahdollisuuksia tulisi tarkastella ja selvittää sen soveltuvuutta ne Suomen kansalliseen kontekstiin.

Tässä väliarvioinnissa ei ollut todennettavissa laajempia merkkejä ohjelman toteuttamiseen osallistuvien toimijoiden välisestä koordinaation puutteesta tai merkittävistä hallinnoimiseen käytettyjen sähköisten järjestelmien viiveistä tai epäkohdista. Väliarvioinnin huomioiden ja tehtyjen haastelujen perustella **hallintoviranomainen tarkastelee olemassa olevia prosessejaan jatkuvalla tavalla mahdollisten kehityskohteiden tunnistamiseksi. Toimeenpantujen hallinnollisten prosessien muutosten aktiivista seuranta ja arviointia on kuitenkin syytä tehdä.**

4.3 Merkityksellisyys

Tässä väliarvioinnissa tarkastellaan BMVI-rahoitustukivälineen relevanssia eli missä määrin ohjelma vastaa muuttuviin tarpeisiin ja missä määrin se voi mukautua muuttuviin tarpeisiin. Tarkoitus on arvioida, miten ohjelma tavoitteineen palvelee avustuksensaajia ja onko se tarkoituksenmukainen (fit-for-purpose). Rahaston yleisen tarkoituksenmukaisuuden lisäksi tarkastellaan sen kohderyhmien, resurssien, tavoitteiden ja toimeenpantujen toimien tarkoituksenmukaisuutta. Tarkastelussa on myös, onko ohjelmaan kohdistunut muutostarpeita ohjelmakauden alun aikana ja onko ohjelmassa käytössä mekanismeja, joilla tähän voidaan vastata.

Tämä väliarviointi painottuu rahastokauden alkupäähän, jolloin alkuperäisenä oletuksena oli, että suurempia muutostarpeita ohjelmaan ei olisi ehtinyt syntyä. BMVI-rahoitustukivälineen kohdalla tämä ei pidä paikkaansa. **Tarkasteluajanjakson aikana toimintaympäristössä on tapahtunut merkittäviä muutoksia, joista osa on ollut ennakoimattomia.** Lisäksi Suomelle on kahdesti myönnetty komission temaattisista erityistoimista lisärahoitusta. Näiden lisäksi Suomi on saanut yhden kielteisen päätöksen erityistoimen hausta. Tarve BMVI:n tematiikkaan keskittyvällä rahoituksella on ilmeinen, mitä tukee myös avustuksensaajien kyvykkyys toimeenpanna suunnitellut toimenpiteet.

Vuoden 2023 loppuun mennessä ohjelmaa on muutettu kahdesti. Voimassa oleva BMVI-rahoitustukivälineen ohjelma on päivätty lokakuulle 2023. BMVI-ohjelman voidaankin tulkita olevan reaktiivinen ja se on joustavasti mukautunut uuteen tilanteeseen ja avustuksensaajiensa tarpeisiin. Ohjelmassa on tarvetta joustavuudelle ja nykyisessä tilanteessa tämä on mahdollistunut juuri temaattisen välineen lisärahoituksen kautta.

BMVI-ohjelman laadintavaiheessa on tehty tarvearviointia. Tähän osallistui sidosryhmiä, avustuksensaajia ja muita relevantteja tahoja ja ohjelman tausta onkin kuvattu ohjelmadokumentissa. BMVI-ohjelman mahdollisten avustuksensaajien ryhmä on leimallisesti suppea koostuen viranomaisista, mikä on mahdollistanut matalalla kynnyksellä tapahtuvan yhteydenpidon hallintoviranomaiseen. Haastattelujen perusteella valmisteluvaiheessa esille nostetut tarpeet ovat olleet avustuksensaajien omien organisaatioiden strategioiden perustuvia.

Haastattelujen **perusteella avustuksensaajat kokevat tulevansa hyvin kuulluksi** ja kykenevänsä tarvittaessa vaikuttamaan ohjelman resurssien jakoon tarpeidensa muuttuessa. Tämä havainto päti myös valmisteluvaiheen osalta; **haastateltavat kokivat saaneensa omat tarpeensa tuotua esille ja että niihin on vastattu ohjelmaa suunniteltaessa.** Kaiken kaikkiaan BMVI-rahoituksen avustuksensaajat ovat haastatteluiden perusteella tyytyväisiä rahaston toimintaan ja sen harjoittamaan interventologiikkaan.

Osana ohjelman valmistelua luotiin myös BMVI:n indikaattorien määrittelyyn käytettävä metodologia. Hallintoviranomainen on työstänyt tämän yhteistyössä ohjelman valmisteluun osallistuneitaan viranomaistahojen kanssa osallistaen niitä näin tulevaan toimeenpanovaiheeseen. Ohjelman indikaattorit ovat määritellyt EU-asetuksessa, mutta niiden numeeristen tavoitteiden, niin lähtötason kuin tavoitetasojen, arviointi kansallisesta näkökulmasta tukee niiden realistisuutta ja toteutettavuutta.

BMVI:n ohjelma jalkautetaan toimintaan toimeenpanosuunnitelman avulla ja mahdollisiin muutostarpeisiin pyritään ensisijaisesti vastaamaan tämän mekanismin avulla. Toimeenpanosuunnitelmassa voidaan määritellä kullekin vuodelle painotukset eli hauissa avattavat erityistoimet, mikä tuo joustavuutta rahaston toimintaan resursoinnin näkökulmasta koskien sekä hallintoviranomaista että avustuksenhakijoita. BMVI:n osalta on kuitenkin tarkastelukaudella avattu jokaisessa haussa kaikki toimet. Osana toimeenpanosuunnitelman hyväksymisprosessia, seurantakomiteoiden edustajilla tarjotaan kommentoida ehdotusta ja nostaa esille tunnistamaan tarpeitaan omilta toimialoiltaan. Lopullisen toimeenpanosuunnitelman kuitenkin laatii ja siitä vastaa hallintoviranomainen. Toimeenpanosuunnitelmat ovat oleellinen ja joustava työkalu BMVI-rahoitusvälinettä tarkasteltaessa ja tämän arvioinnin perusteella ne tukevat hyvin rahaston ohjelman toimeenpanoa.

BMVI:n ohjelmatasoista tarkoituksenmukaisuutta voidaan tarkastella lisäksi seurantakomiteoiden työn kautta. Seurantakomiteoissa ovat edustettuna laajasti BMVI-rahoitustukivälineen sidosryhmät ja se muodostaa pohjan kumppanuusperiaatteen noudattamiselle ja yksinkertaisimman tavan vuorovaikutukselle hallintoviranomaisen suuntaan. Ohjelman rajattu fokus ja toimien tarkka määrittely vaikuttavat siihen, että komitean toimintaa ei ole koettu erityisen keskusteleväksi tai ohjaavaksi.

Hallintoviranomainen raportoi säännöllisesti seurantakomitealle ohjelman edistymisestä tarjoten seurantakomitealle näin reagointimahdollisuuden. Raportointiin kuuluu kerran vuodessa hallintoviranomaisen seurantakomiteoille erityisesti laatima **arviointitaulukko.** Arviointitaulukossa hallintoviranomainen arvioi ohjelman etenemistä tuloksellisuuden, tehokkuuden, merkityksellisyyden, johdonmukaisuuden, unionin tasolla saatavan lisäarvon sekä osallisuuden, syrjimättömyyden ja näkyvyyden näkökulmista. Tämän väliarvioinnin aikarajauksen aikana on seurantakomitealle esitelty ainoastaan yksi arviointitaulukko käsittäen vuodelta 2022, jolloin ohjelma käynnistyi. Tämän lisäksi hallintoviranomainen toimittaa **komissiolle vuosittaisen tuloksellisuuskertomuksen.** Väliarvioinnin tarkastelujakson kattaa kaksi tuloksellisuuskertomusta, ajanjaksoilta tammikuu 2021 - kesäkuu 2022 ja heinäkuu 2022 - kesäkuu

2023. Seurantakomiteat voivat kommentoida tuloksellisuuskertomuksia ennen niiden lähettämistä, joskaan merkittäviä kommentteja ei ole noussut. Seurantakomitea kuitenkin pystyy seuraamaan ohjelman edistymistä ja tavoitteiden saavuttamista samalla peilaten sitä mahdollisiin kentällä tapahtuviin muutoksiin.

BMVI-rahoitustukivälineen toimintaympäristö on muuttunutkin radikaalisti uuden ohjelmakauden aikana. Taustalla on Suomessa vuonna 2023 vaaleja seurannut hallituksen vaihdos ja uuden hallitusohjelman tuomat painotukset, Venäjän hyökkäyssota Ukrainassa ja Venäjän harjoittaman maahanmuuton välineellistämisen kautta tapahtuva hybrdivaikuttaminen sekä laajemmin tilanne Suomen ja Venäjän rajalla. BMVI-ohjelman tarkoituksenmukaisuudesta tarkasteluajanjaksolla 2021-2023 kielii se, että ohjelma vastaanottaa enemmän hakemuksia kuin se voi rahoittaa. Tarve BMVI:n kaltaiselle rahoitusinstrumentille on selkeä ja tätä näkemystä on tuettu myös seurantakomiteassa. Rahasto on mahdollistanut avustuksensaajien toimintakyvyn ylläpitämisen, niin että ne ovat kyenneet osaltaan vastaamaan turvallisuusympäristössä tapahtuneisiin muutokseen nopeammin. Rahaston merkityksellisyys näkyy nimenomaan tässä.

Tarve BMVI-rahoitustukivälineen rahoitukselle kuluvalle ohjelmakaudelle on ollut suuri, josta merkinä on se, että rahoitus on suurelta osin jo sidottu vuoden 2023 lopussa.

Tosin tähän vaikuttaa myös hankkeiden suuri koko ja luonne hankintahankkeina. BMVI-rahoitustukivälineen toiminta on nykyisessä muodossaan perusteltua ja tarkoituksenmukaista. Tätä olettaa tukivat järjestelmällisesti myös haastattelulöydökset. BMVI:ssä on nähtävissä mekanismit, joiden kautta voidaan nostaa esille uusia tai muuttuneita tarpeita ja joilla rahaston ohjelmaan on mahdollisesti tehdä sujuvasti muutoksia.

4.4 Sisäinen ja ulkoinen johdonmukaisuus

Osana väliarviointia tarkastellaan BMVI:n johdonmukaisuutta ja täydentävyyttä eli sisäistä ja ulkoista koherenssia. Tarkoituksena on arvioida missä määrin ohjelma on johdonmukainen saman tematiikan alalla tuettujen muiden aloitteiden, kuten temaattisesta välineestä myönnettävän tuen kanssa ja esimerkiksi muiden EU-rahoitteisten toimien kanssa, mukaan lukien muut EUSA-rahastot. Tarkastelussa on myös se, onko rahaston toiminnassa perustelemattomia päällekkäisyyksiä muiden vastaavien rahoitusinstrumenttien tai aloitteiden kanssa ja minkälaisia mahdollisia mekanismeja tai muita käytänteitä on käytössä, joilla päällekkäisyyksiä voidaan tunnistaa ja välttää. Päällekkäisyyksien välttämisen lisäksi tavoiteltavaa on, että eri mekanismit tukevat toisiaan tavoitteidensa saavuttamisessa ja niiden toiminnassa olisi jopa synergiaetuja. Johdonmukaisuuden tarkastelu painottuu erilaisten mekanismien ja käytänteiden tunnistamiseen.

Kansallisella tasolla johdonmukaisuutta BMVI-rahoitustukivälineen tematiikan alalla tukee se, että kaikkia kolmea EUSA-rahastoa hallinnoi yhteinen hallintoviranomainen sisäministeriössä. Hallintoviranomainen myös koordinoi temaattisesta välineestä myönnettyjen erityistoimien hakuja kaikkien rahastojen osalta. Tämä mahdollistaa joustavan kommunikaation rahastojen välillä sekä päällekkäisyyksien tunnistamisen matalalla kynnyksellä. **Hallintoviranomainen on tietoinen johdonmukaisuuden tarpeesta ja pyrkii toiminnassaan aktiivisesti välttämään perusteettomia päällekkäisyyksiä.**

Hallintoviranomaisella on käytössään mekanismeja rahoituksen johdonmukaisuuden varmistamiseksi. Esimerkiksi hankesuunnitelmien osalta päällekkäisyyksien välttämiseksi, avustushakijalta pyydetään kunkin hakemuksen liitteeksi selvitys organisaation EU-rahoitteisista hankkeista. Arvionsa perusteella hallintoviranomainen voi tarvittaessa ohjata avustushakijoita hakemaan rahoitusta toisesta EUSA-rahastosta, mikäli näin todetaan soveliaammaksi hakemuksen sisällön perusteella. Toiminta koettiin tältä osin joustavaksi ja avustuksensaajia hyödyttäväksi.

Mahdollisten **päällekkäisyyksien tunnistamiseksi on käytössä lisäksi hankesuunnitelmien osalta lausuntomenettely.** Hakemuksista voidaan pyytää lausuntoja hallintoviranomaisen ulkopuoliselta taholta, kuten toisesta ministeriöstä. Lausuntoprosessin kautta voidaan hyödyntää hallintoviranomaisen ulkopuolista asiantuntemusta. BMVI-rahoituksen kanssa käytäntö ei kuitenkaan ole kovin yleinen ja sen mahdolliset hyödyt kanssa jäävät ohuemmiksi, esimerkiksi verrattuna AMIF-rahoitteisiin hankkeisiin. Tässä tekijänä on myös suppeampi avustuksensaajien joukon vuoksi.

Avustushakemusten lausuntopyynnöt ovat muodollisia ja virallisia, mutta itse lausuntomenettelyyn liittyvä prosessi jää osittain epäselväksi. Tässä arvioinnissa ei ollut todennettavissa selkeästi määriteltyä ja kuvattua lausuntoprosessia, esimerkiksi lausuntopyyntöjä lähetetään tapauskohtaisesti hallintoviranomaisen sopivaksi katsomalle taholle, mutta lausuntojen painoarvo rahoituspäätöksen kannalta jää epäselväksi. Lausuntomenettely käytänteenä on perusteltu, mutta hallinnollisen läpinäkyvyyden nimissä prosessin auki kuvaaminen ja siitä laajemmin viestiminen olisi kuitenkin kannatettavaa.

Ohjelman johdonmukaisuuden ja täydentävyyden varmistamiseksi **hallintoviranomainen tekee aktiivisesti verkostoitumistyötä** ja on säännöllisesti yhteydessä muihin kansallisten EU-rahoitusohjelmien hallintoviranomaisiin kanssa mahdollisten synergioiden löytämiseksi ja päällekkäisyyksien välttämiseksi. Yhteydenpito myös muihin Suomen rakennerahastojen hallintoviranomaisiin eli työ- ja elinkeinoministeriöön ja maa- ja metsätalousministeriöön on koettu hyödylliseksi. Yleisen koordinoinnin lisäksi tätä kautta on edelleen pyritty tulkitsemaan ja soveltamaan EU:n yleissäädöksiä yhdenmukaisesti eri rahoitusmekanismeissa. Tämä hyödyttää niin avustuksensaajia kuin yleisemmällä tasolla EU-toimien toimeenpanoa Suomessa.

Tarve välttää päällekkäisyyksiä ja tukea johdonmukaisuutta ja täydentävyyttä perustuu näiden näkökulmien huomioimiseen jo ohjelman laadintavaiheessa. Tunnistetut BMVI: sidosryhmät on kirjattu ohjelmaan jo sen asettamisen yhteydessä, kuten myös muut EU-rahoitteiset toimialat, joiden kanssa rahastolla on liittymäpintaa yhteisen tematiikan kautta. **Hallintoviranomainen seuraakin muiden nimettyjen rahoitusvälineiden toimeenpanoa**, kuten esim. tullivalvontalaitteiden rahoitusinstrumentin (CCEI), Euroopan meri, kalatalous- ja vesiviljelyrahaston (EMKVR), EU:n rajat ylittävän yhteistyön ohjelmien (ENI) ja Horisontti Eurooppa -ohjelmia. Muita BMVI:n kannalta huomioitavia rahoituslähteitä ovat myös muut EUSA-rahastot, kuten ISF-rahasto, jonka kanssa BMVI-rahasto jakaa yhteisiä tavoitteita rajat ylittävän rikollisuuden torjunnassa. Suomessa, jossa on maan pienestä koosta johtuen rajattu määrä saman alan toimijoita, yhteydenpitoa voidaan hoitaa toimijoiden ja rahoittajien kesken matalalla kynnyksellä, mikä on helpottanut epävirallista yhteydenpitoa virallisempien koordinaatiotyöryhmien ulkopuolella. Yhteistyön on koettu toimineen hyvin.

Hallintoviranomainen osallistuu **BMVI- ja ISF-rahastojen yhteiseen epäviralliseen kansallisten hallintoviranomaisten verkostoon**, joka kokoontuu säännöllisesti puolivuositain. Huomattavaa on, että kaikki EUSA-rahastojen hallintoviranomaiset eivät kuulu näihin verkostoihin eli ne eivät ole kattavia, mutta mahdollistavat silti EU-tasosta koordinaatiota. Lähtökohtaisesti myös AMIF-rahastossa toimii vastaava verkostot, mutta tarkastelujakson puitteissa se ei ole toiminut aktiivisesti.

Johdonmukaisuutta ja täydentävyyttä tuetaan järjestelmällisesti myös viestinnällisin keinoin. Hallintoviranomaisen viestintävastaava osallistuu säännöllisesti pidettävään kansalliseen viestintävastaavien verkoston toimintaan. Tätä verkostoa koordinoidaan työ- ja elinkeinoministeriöstä kansallisen viestintäkoordinaattorin toimesta ja se kokoontuu kahdesti vuodessa. Sen tavoitteena on kaikkien EU-ohjelmien viestintä- ja näkyvyystoimenpiteitä koordinoiti kansallisesti. EUSA-rahastojen viestintävastaava osallistuu lisäksi informEU- verkoston tilaisuuksiin. Kyseinen verkosto on Euroopan komission isännöimä ja se on tarkoitettu vain EU:n sisäasioiden rahastojen viestintävastaaville. Syksyllä 2023 tätä kautta nousi esimerkiksi komission puolelta tarve kehittää rahastojen viestintää ohjelmien tuloksellisuudesta visualisoinnin kautta. Näin tuetaan johdonmukaisuutta kautta Euroopan sisäasioiden rahastoissa ja niiden keskinäistä vertailtavuutta.

Ylipäätään voidaan todeta, että **sisäisen ja ulkoisen johdonmukaisuuden tarve on tunnistettu hallintoviranomaisen toimesta ja sen edistämiseksi toimitaan aktiivisesti. Virallisempien rakenteiden ja mekanismien lisäksi tätä tavoitellaan myös epävirallisia**

verkostoja ja henkilökohtaista osaamista hyödyntäen. Perusteettomista päällekkäisyyksistä ei väliarvioinnin tarkastelukauden aikana ole nähtävissä merkkejä.

4.5 Euroopan unionin tasoinen lisäarvo

EUSA-rahastoiden kautta pyritään rahoittamaan hankkeita, jotka saamansa rahoituksen ansiosta ylittävät tuloksiltaan sen mitä jäsenvaltiot pystyisivät omin avuin saavuttamaan. Tässä väliarvioinnissa pyritään kuvaamaan missä määrin ohjelma tuo EU-tasosta lisäarvoa esimerkiksi soveltamisalavaikutuksia (scope effects), mittakaavavaikutuksia (scale effects) tai toiminnallisia vaikutuksia (function effects) arviotaessa. **Soveltamisalavaikutusten** osalta tarkastellaan merkkejä uusien kohderyhmien tai tukitoimitapojen käytöstä, ja **mittakaavavaikutuksia** arvioidessa tarkastellaan palvelujen tai loppukäyttäjien määrän kasvua. **Toiminnallisen vaikutuksen** osalta arvioidaan merkkejä osallistuneiden hallintotahojen sisäisestä oppimisesta ja lisääntyneestä kyvystä hallinnoida ulkoista rahoitusta. Koska rahastokausi ja ohjelman toimeenpano kuitenkin ovat yhä alussa, tässä vaiheessa keskitytään kuvaamaan niitä mekanismeja, joilla lisäarvoa tavoitellaan.

Tämän kaltainen EU-tasoinen lisäarvo on olettamuksena rakennettu sisään Suomen kansallisiin EUSA-ohjelmiin kaudella 2021-2027. **BMVI-ohjelman perusteet on rakennettu vastaamaan sekä Suomen että unionin vaatimuksia yhdenmukaisen rajaturvallisuuden ja yhteisen viisumipolitiikan saralla eli tavoitteet ovat yhdensuuntaisia.** Suomella on pitkä EU:n ulkoraja valvottavanaan ja siihen liittyvät kehittämistyö ja operatiivinen toiminta palvelee laajemmin Euroopan unionin sisäistä turvallisuutta. Tietojärjestelmien kehittäminen palvelee edelleen yhteistä EU-tasosta etua ja lisää toimintojen ennustettavuutta ja tasalaatuisuutta. Suomen ollessa Schengen-ulkorajamaa, nämä vaatimukset korostuvat. Suomi osallistuu aktiivisesti Schengen-järjestelmän kokonaisvaltaiseen kehittämiseen ja tukee Schengen-alueen vahvistamista. Samoin viisumijärjestelmien kehityksen kautta on parannettu palvelutasoa ja yhdenmukaisuutta.

Hyvin toimiva EU:n yhdenmukainen rajaturvallisuusjärjestelmä on tärkeä Euroopan laajuiselle ja myös Suomen sisäiselle turvallisuudelle. BMVI-rahoitus koettiin merkittäväksi Rajavartiolaitoksen operatiivisen kyvykkyyden ylläpitämiseksi ja mukauttamiseksi muuttuvaan toimintaympäristöön. Rahoitus tukee Suomen kykyä osallistua yhdenmukaisen ja tehokkaan ulkorajavalvonnan kehittämiseen unionissa. BMVI-tukivälineen avulla on tuettu tarkastelukaudella Rajavartiolaitoksen välinehankintoja. Myös ulkoministeriö on rahoituksen turvin kehittänyt viisumitietojärjestelmää, minkä kautta on parannettu palvelutasoa ja tuettu yhdenmukaisuutta. **Rahoituksella avustuksensaajat pystyvät toimeenpanemaan suunniteltuja toimia nopeammin ja laajemmin, kuin ilman ulkoista rahoitusta.** Tämä pitää paikkansa erityisesti viranomaistoimintaan liittyviä velvoitteita, kuten erilaisten tietojärjestelmien kehitystyötä, tarkastellessa.

Eurooppalaisella tasolla lisäarvoa muodostuu lisäksi **rahaston rahoittamien toimien kansallisesta näkyvyydestä.** Suomen itäraja muodostaa Euroopan unionin ulkorajan, joten EU:n näkyvyys osana BMVI-rahoitettuja toimia heijastelee laajalle alueelle ja luo positiivista mielikuvaa

läsnäolosta. Näkyvyys lisää EU:n merkityksellisyyttä yksilötasolla ja kiinnostavuutta erilaisten sidosryhmien ja laajemman yleisön piirissä.

Toiminnallisen vaikutuksen osalta arvioidaan merkkejä osallistuneiden hallintotahojen sisäisestä oppimisesta ja lisääntyneestä kyvystä hallinnoida ulkoista rahoitusta. Tästä on merkkejä BMVI-ohjelman rahoitusta saaneissa tahoissa ja useat avustuksensaajat toivat tämän esille haastatelluissa. Rahasto lisää yksittäisten toimijoiden lisäksi **kansallista kykyä hyödyntää laajemmin EU-rahoitusta. Tämä vahvistaa osaamista kytkeä organisaatioiden omat tavoitteet osaksi Euroopan unionin tavoitteita ja vahvistaa suomalaisen avustuksensaajan käsitystä omasta roolistaan EU-kontekstissa.** Tämä on kauaskatseista toimintaa ja tulee hyödyttämään tulevaisuudessa sekä kansallisesti Suomea, että Euroopan unionia.

Merkittävimmillään EUSA-tyyppisen rahoituksen lisäarvo on tunnistettavissa, kun tarkastellaan sen **mahdollisuuksia tukea EU-säädösten kansallista toimeenpanoa.** Kyseessä on unionin tasoinen velvoite, joka kohdistuu yksittäiseen maahan. Tällöin kansallisesti EU:n tarkoitukseen tarjoamat resurssit on koettu tarpeellisiksi. Tuki mahdollistaa esimerkiksi uuden säädöksen mukaisen toiminnan ilman, että resursseja täytyy siirtää muista toimeenpanevan viranomaisen toiminnoista, mikä jättäisi ne ohuemmaksi. Itseasiassa BMVI-rahoituksen kautta tuetaan avustuksensaajien organisaatioiden osaamisen ja asiantuntemuksen kehittymistä. Viranomaisten toiminnan harmonisoinnin ja oikeusperustan tukeminen EU-tasoisesti sekä toimintakyvyn vahvistaminen on hyvin oleellista juuri BMVI-rahoitusvälineen tematiikkaan liittyvissä kysymyksissä. **Tässä väliarvioinnissa ei myöskään noussut esille merkkejä mahdollisista riippuvuuksista eli kansallisten resurssien puutetta toimissa joita rahoitettiin BMVI-tuella.**

Unionin tasoiseen lisäarvoon on pyritty asettamalla kansallisille BMVI-rahoitustukivälineille yhteiset eurooppalaiset indikaattorit ja tavoitteet, joihin pyritään toimeenpanemalla kansallisia ohjelmia. Kansallisen ohjelman perusteet on rakennettu EU-tason vaatimuksia mukaillen, mutta BMVI:stä rahoitetut toimet ovat kuitenkin lähtökohtaisesti joko paikallisia tai korkeintaan kansallisia. Ylhäältä määritellyt indikaattorit ohjaavat laajemmin ajattelua ja toimien tarkastelua määrättyyn suuntaan. Periaatteessa kansallisia ohjelmia ohjataan näin ennalta määrättyyn tulokseen, jolloin toimintojen tosiasiallisen lisäarvo ja vaikuttavuus saattavat hukkuu tai jäädä vain osittain rekisteröidyksi. Kansallisella tunnistetulla ja perustellulla tarpeella ei aina ole selkeää EU-tasoista lisäarvoa, mikä on hyvä huomioida.

Avustuksensaajan päätös hakea BMVI-rahoitusta perustuu ensisijaisesti sen omiin tarpeisiin, jotka nojautuvat sen omiin lähtökohtiin ja esimerkiksi strategiaan. **Kansallisissa strategioissa edistetään useimmiten EU:n tavoitteita yleisten sitoumusten kautta, joten näillä on yhteys. Tämän yhteyden ja tasapainon tunnistaminen on oleellista lisäarvon tunnistamiseksi.**

BMVI-rahoitustukivälineestä saatava EU-tasoinen lisäarvo kulminoituu turvallisuuden edistämiseen EU:n tasolla. EU pyrkiikin tuottamaan itselleen tätä hallitusti ohjelman toiminnan kautta ja se itsessään tuottaa unionin tasoista lisäarvoa. Suomikin toimii BMVI-rahoituksen turvin EU:n yhteisten etujen vartijana.

5. Yhteenveto

BMVI -rahoitustukivälineellä tuetaan Euroopan yhdennettyä rajaturvallisuutta ja yhteistä viisumipolitiikkaa. Siitä myönnetään avustusta viranomaisten sekä muiden toimijoiden hankkeisiin, joilla edistetään sen ohjelman mukaisia tavoitteita eli vahvan ja tehokkaan rajaturvallisuuden varmistaminen, laittoman maahanmuuton ja rajat ylittävän rikollisuuden ehkäiseminen ja havaitseminen, laillisten rajanylitysten ja matkustamisen sujuvoittaminen, muuttovirtojen tehokas hallitseminen, yhdenmukaisen lähestymistavan varmistaminen viisumien myönnössä ja turvallisuusriskien ja uhkien ennakointi ja ehkäisy.

BMVI:n rahoituksen määrän voidaan katsoa kasvaneen kaudella 2021-2027 kaksinkertaiseksi noin 78 miljoonaan euroon. Erytistoimien myötä kokonaissaanto on jo noin 81 miljoonaa euroa. Itsenäinen rahoitustukiväline on instrumenttina uusi, mutta edellisellä rahoituskaudella vastaavia toimia rahoitettiin osana ISF-rahastoa. Toiminta tematiikan alalla jatkuu pitkälti edellisen kauden käytänteiden pohjalla.

Löydöksen perusteella voidaan todeta, että BMVI:n nykyinen ohjelma ja sen rahoittamat toimet palvelevat avustuksensaajien tarpeita sekä ovat yhdenmukaisia Suomen kansallisten ja EU:n tavoitteiden kanssa. Tarve BMVI-rahoitusvälineen kaltaiselle rahoitukselle on korostunut viime vuosien Suomen turvallisuusympäristössä tapahtuneiden muutosten myötä. Ohjelman olemassaoloa pidetään kautta linjan perusteltuna. Aiemmalla kaudella käytössä ollut operatiivinen tuki on sisällytetty myös BMVI-rahoitusvälineeseen, mikä on koettu myönteisenä. Samoin komission hallinnoima temaattinen kokonaisuus on otettu vastaan hyvin ja se mahdollistaakin joustavasti rahoituksen kohdistamisen ennakoimattomiin tarpeisiin. Tarkasteluajanjakson aikana Suomelle onkin myönnetty jo rahoitusta kahdesti tätä kautta ja on oletettavaa, että mekanismia tullaan käyttämään jatkossakin.

BMVI-rahoitusta on haettu aktiivisesti ja ohjelman toimeenpano kaudella 2021-2027 on käynnistynyt molempien erityistavoitteiden osalta. Rahoituksen kokonaismyöntö kattaa vuoden 2023 lopussa noin 60% Suomen kokonaisrahoituksesta. Kuitenkin on huomattavaa, että toisessa erityistavoitteessa kokonaismyöntö on jo ylittänyt 80% eli lähes kaikki rahoitus on sidottu. BMVI:n erityispiirre on sen voimakas keskittyminen suppealle joukolle viranomaistahoja avustuksensaajina. Taustalla on rahoitustukivälineen tematiikan tiukka rajaus, mikä vaikuttaa ohjelman luonteeseen ja toimintatapoihin tehden siitä hallinnollisesti fokusoidun ja avustuksensaajilleen ominaislaatuisen. Ohjelmasta on tarkasteluajanjaksolla myönnetty rahoitusta 15 hankkeelle, joista kuusi on päättynyt. Suurempiin hankekokonaisuuksiin on pyritty, ja vaikka tämän suuntaan ei ole tehty aktiivisia toimia, BMVI-hankkeiden keskikoko on nyt noin 3,4 miljoonaa euroa. Kooltaan nämä ovat merkittäviä. Tosin suurimmat, yli 10 miljoonan euron hankkeet vääristävät keskiarvoa, mutta tämäkin huomioiden hankkeet ovat euromääräisesti suuria. Suuremmat hankekokonaisuudet tukevat ohjelman tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta ja ohjelman rahoituksen kasvun myötä sitä voidaan pitää tavoiteltavana.

Vuoden 2023 lopussa avustuksensaajille oli maksettu 28% kokonaisrahoituksesta ja vuodelle 2024 asetettu 10% tavoite, jonka perusteella BMVI voi saada lisärahoitusta, on siis näin saavutettu. Ohjelman ensimmäisessä haussa vuonna 2022 oli mahdollista hakea takautuvaa rahoitusta hankkeille, johon BMVI-hankkeissa tartuttiin. Tämä ja rahoitettujen hankkeiden hankintapainotteisuus selittää korkean käyttöasteen. Ei olekaan nostettu esille huolta, että BMVI ei saavuttaisi sille asetettuja ohjelmatasoisia tavoitteita. Myöskään väliarvioinnin havainnot eivät viittaa tähän.

Rahoituksen käyttö on kuitenkin ollut etupainotteista, millä voi olla vaikutuksia rahaston loppu ohjelmakauteen, mikäli lisärahoitusta ei saada tai se ei ole riittävää. Suoranaisia johtopäätöksiä tästä ei toki voida tehdä, mutta viitteitä on, että ohjelma ei ole ollut täysin tasapainossa suhteessa tarpeisiin.

Suosituksena kuitenkin on, että rahoituksen käyttöastetta tulisi arvioida. Mikäli rahaston ohjelmaa on tarve muuttaa tai merkittävästi päivittää sen painopisteitä, rahoituksen allokointi voi olla haastavaa.

Ohjelman hallintoviranomaisena jatkaa sisäministeriö, mutta tarkastusviranomaisena edellisestä kaudesta poiketen toimii valtiovarainministeriö. Hallintoviranomaisen pysyvyys tukee jatkuvuutta ohjelman toimeenpanossa ja mahdollisuutta jatkaa sujuvasti hyviksi havaittuja käytänteitä edellisiltä rahastokausilta. Samoin tämä mahdollistaa kehittämistyön edellisen kauden väliarvioinnin esille nostettujen huomioiden pohjalta.

BMVI-ohjelman indikaattorit ovat tällä ohjelmakaudelta määritelty jo ohjelman laadintavaiheessa ja ne ovat yhteiset kaikille kansallisille ohjelmille. Vaikka indikaattoreiden tavoitetasoissa ja valinnassa ohjelmatasoisesti on käytetty kansallista harkintaa ja niitä on voitu mukauttaa, käytännössä ne eivät sovellu kaikkiin hankkeisiin. Tavoitteena onkin hankkeissa ollut 70% kattavuus ohjelman indikaattoreilla, muissa tapauksissa avustuksensaajien tulee määritellä itse soveltuvat indikaattorit. Vaikka sopivia ohjelmatasoisia indikaattoreita ei olisikaan, hankkeissa määritellään aina tuotokset ja tulostavoitteet hankekohtaisesti. Indikaattorit ovat kuitenkin soveltuneet kohtuullisesti BMVI-rahoitustukivälineen seurantaan. Indikaattoreiden luontia ohjelman laadintavaiheessa EU-tasolla, josta ne jalkautetaan, ei kuitenkaan voida pitää täysin toimivana ratkaisuna.

Kansallisen tai paikallisen tason toiminnan tulosten mittaaminen korkean tasoilla indikaattoreilla ei anna ihanteellisinta tulosta. Perustuen rahastoasetukseen, kansalliset ohjelmat tosin syöttävät näin vertailtavissa olevia tuloksia EU:n tavoitteisiin, mikä helpottaa tulosten yhdenvertaista seuranta. Yksittäisen hankkeen tasolla kuitenkin on riski, että tuloksellisuuden arvioiminen vääristyy ja tarvelähtöisyys kärsii. Hankkeiden itsensä määrittelemien, ohjelman ulkopuolisten indikaattorien seuranta jää tällä hetkellä havaintojen perusteella vajaaksi ja hankkeiden tuloksia voi jäädä osittain tai kokonaan havaitsematta ja rekisteröimättä. Seuranta tai analysointi ei ole järjestelmällistä. Vaikuttavuuden käsittelyä hankkeissa on hyvä vahvistaa yhdenmukaisen ymmärrystason saavuttamiseksi.

Suosituksena on, että ohjelmatasoiseen tarkasteluun vaikuttavuuden ja tuloksellisuuden osalta sisällytettäisiin järjestelmällisemmin hankekohtaisia indikaattoreita.

Tuloksellisuuteen ja vaikuttavuuteen on kiinnitetty erityistä huomiota uudella ohjelmakaudella. Hallintoviranomaisen tekemää raportointia ohjelman etenemisestä on kehitetty teemojen huomioimiseksi. Esimerkiksi vuosittainen määrämuotoinen tuloksellisuuskertomus on entistä laajempi ja siinä painottuvat varojen käytön sijaan tuloksellisuus ja vaikuttavuus. Tämä sama on nähtävissä myös hallintoviranomaisen vuosittaisessa raportoinnissa seurantakomiteoille.

Ohjelman tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta on vahvistettu sisällyttämällä osaksi hankkeiden hallintoa suunnittelusta lähtien loogisesta viitekehyksestä peräisin oleva toiminta-tulos-tuotos-ajatusketju. Avustuksenhakijoita ja -saajia on lisäksi järjestelmällisesti koulutettu aiheesta. Hallinnollisesta näkökulmasta katsottuna osaamistasossa on kuitenkin havaittavissa kypsyseroja. Tavoissa käsitellä vaikuttavuutta juuri hanketasoisesti on hajontaa avustuksensaajien keskuudessa.

Suositus on, että työtä loogisen viitekehyksen ajatusparadigman sisällyttämiseksi hanketyöhön jatketaan.

Vaikuttavuuden mittaaminen on mielekkäintä yleensä vasta toiminnan päätyttyä, joten arviot siitä toiminnan ollessa käynnissä eivät ole lopullisia. Mikäli sisäasioiden rahastojen tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta halutaan kattavammin arvioida, tulisi se tehdä väliarviointia mittavammalla otannalla ja resursseilla, esimerkiksi vertaillen kansallisia sisäasioiden ohjelmia keskenään kattaen kokonaisen ohjelmakauden.

Suositus on teettää ulkoinen vaikuttavuusarviointi, kattaen vähintään kokonaisen rahastokauden sekä laajemmin rakenteita ja rahoitusta kansallisella ja kansainvälisellä tasolla.

Kumppanuudet ovat nousseet vahvasti esille EUSA-rahastoissa ohjelmakaudella 2021-2027 käyttöönotetun EU:n yleisasetuksen (CPR) myötä. BMVI:n ohjelman valmistelussa ja toimeenpanossa ovat laajasti mukana sen sidosryhmät. Merkittävä kumppanuutta edistävä toimintamalli on seurantakomiteoiden työ. Komitean jäsenistön kautta toimeenpanoon voidaan osallistaa laaja-alaisesti kunkin rahaston erityisalan asiantuntemusta ja ohjelman toimeenpanosta saadaan ajantasaista palautetta.

Seurantakomitean rooli on aiempaa strategisempi ja ohjaavampi. Tämä tukee hallintojärjestelmän tehokkuutta, mikä erityisesti korostuu hankemäärien kasvaessa ohjelmakauden edetessä. Komiteoiden rooli ja niille kohdistetut odotukset, ovat kuitenkin jääneet osittain epäselväksi jäsenistölle. Komiteoiden toimintatavoissa on myös eroja rahastojen välillä riippuen niiden kokoonpanosta. Tämä on aiheuttanut määrättyä epätasaisuutta, joskin ohjelmakausi on yhä alussa, joten toimintatavat muotoutuvat yhä.

Myös horisontaalisten periaatteiden huomioiminen nykyisessä mittakaavassa perustuu EU:n yleisasetukseen. Horisontaalisilla periaatteilla tässä yhteydessä viitataan sukupuolten väliseen tasa-arvoon, yhdenvertaisuuteen ja syrjimättömyyteen sekä kestäväan kehitykseen.

Horisontaaliset periaatteet on sisällytetty kautta linjan ohjelman suunnitteluun ja toimeenpanoon. Ne näkyvät kiitettävästi ohjelman dokumentaatiossa, niin lomakkeissa kuin toimeenpanosuunnitelmissa. Periaatteet tuodaan järjestelmällisesti esille osana hallintoviranomaisen järjestämiä koulutuksia ja tilaisuuksia. Hallintoviranomainen on pyrkinyt vahvistamaan omaa osaamistaan horisontaalisten periaatteiden huomioimiseksi. Hankehakemusten arviointeja ja tarkastuksia varten on samoin kehitetty työkaluja tätä varten. Nämä eivät kuitenkaan täysin huomioi erilaisten rahoitettujen toimien moninaisuutta, kuten esimerkiksi kehittämishankkeiden ja operatiivisen toiminnan eroja. Löydösten perusteella horisontaalisten periaatteiden käsittely on epätasaista.

Suositus on, että osaamista horisontaalisten periaatteiden huomioimista vahvistetaan edelleen tasalaatuisuuden takaamiseksi ja hankehakemusten arviointikäytänteitä edelleen kehitetään.

Ohjelmakaudella 2021-2027 viestinnän toiminta on lähtenyt toivotusti käyntiin. Viestinnälle on nimetty vastuuhenkilö, jolle kuuluu kaikkien kolmen EUSA-rahaston viestinnästä vastaaminen ja sen kehittäminen. Uudistus on hyvä ja tuo hyötyjä rahastoille varsinkin rahastokohtaisten viestintästrategioiden myötä. Vuoden 2023 loppuun saakka kolme EUSA-rahastoa ovat jakaneet yhteisen viestintästrategian, jossa on voitu huomioida rajoitetusti rahastojen erityisyyksiä. Hallintoviranomainen perustellusti kehittää viestintää muutenkin rahastokohtaisempaan suuntaan.

BMVI-ohjelmassa on kaudella 2021-2027 tunnistettavissa mekanismeja ja toimenpiteitä joilla tuetaan sen kustannustehokkuutta ja hallinto- ja valvontajärjestelmien tehokkuutta. Näistä merkittävä uudistus on sähköisen EUSA2 -järjestelmän käyttöönotto keväällä 2023. Uusi järjestelmä on käyttäjäystävällisempi kuin edeltäjänsä. Avustuksensaajien käyttökokemus tukee tätä ja uudistusta on pidetty tervetulleena. Esille on kuitenkin noussut järjestelmän kehityskohteena tietoturvasyistä turvaluokiteltuun materiaaliin liittyvät rajoitukset.

Kustannustehokkuutta arvioidaan hakuvaiheessa tarkastelemalla hankesuunnitelmien taloudellista toteuttamiskelpoisuutta ja hankkeen toteuttajan taloudellista kyvykkyyttä toteutukseen. Toteutusvaiheessa tehokkuuden arvioiminen on osa hallintoviranomaisen suorittamaa valvontaa. Tarkastustoiminta on oleellinen osa tehokasta hallintojärjestelmää.

Hankkeiden tarkastukset perustuvat sisäasioidenrahastojen tarkastusstrategiaan. Hallintoviranomainen suorittaa kahden tyyppisiä tarkastuksia; hallinnollisia tarkastuksia tai paikan päällä tapahtuvia tarkastuksia. Paikan päällä tapahtuvat tarkastukset ovat luonteeltaan joko taloustarkastuksia tai toiminnallisia tarkastuksia. Näiden osalta tarkastettavat hankkeet valikoituvat erikseen tehtävän riskiarvioinnin perusteella.

Toimeenpantava tarkastussuunnitelma perustuu hankkeista tehtyihin riskiarviointeihin. Riskiarviointi on toimintatapana uusi ja sen tavoitteena on, fokuoimalla tarkastuksia, vähentää

hallintoviranomaisen tarkastusten ja ulkoisten tilintarkastusten määrää. Riskiarviointi taas on hallintoviranomainen kehittämä ja hallinnoima prosessi, jossa pyritään kohdistamaan tarkastuksia tarvepohjaisesti. Samalla hallintoviranomaisen tarkastustoiminnassa on siirrytty kullekin rahastolle nimettyihin tarkastajiin. Näin pyritään vahvistamaan kokonaiskuvan lisäksi mahdollisten riskien tunnistamista. Hallintoviranomaisen tarkastukseen käytettävien resurssien ollessa rajattuja fokuoiminen on perusteltua, joskin tarkastussuunnitelman jatkuva ylläpitäminen koetaan työllistäväksi. Rahoitettujen hankkeiden lukumäärän noustessa ohjelmakauden edetessä, tämä saattaa muodostua pullonkaulaksi hallintoviranomaisen tarkastustoiminnalle.

Kaudella 2021-2027 on myös onnistuneesti otettu käyttöön uudet kustannusmallit kaikissa hanketyypeissä. Kustannusmalleja on kolme ja ne ovat prosenttimääräinen korvaus muihin kuin palkkakustannuksiin eli ns. 40 prosentin malli, prosenttimääräinen korvaus välillisiin kustannuksiin eli ns. 7 prosentin kustannusmalli ja prosenttimääräinen korvaus välillisiin kustannuksiin vain hankintoja sisältävissä hankkeissa eli ns. 1 prosentin kustannusmalli. Lisäksi käytössä on kertakorvausmalli sekä operatiivinen tuki. Kustannusmallien tarkoitus on keventää hallinnoimiseen sisältyvää taakkaa, mutta vastaanotto ja kokemukset ovat olleet vaihtelevia.

Uutena EU:n yleisasetuksen tuomana vaatimuksena on hankintojen yhteydessä niiden toimittajien todellisten omistussuhteiden ja edunsaajien tunnistaminen ja niistä raportointi. Avustuksensaajat ovat kokeneet vaatimuksen työlääksi ja hankalaksi toteuttaa. Vaatimus lisääkin hallinnollista kuormaa.

Väliarvioinnin löydösten perusteella BMVI-rahoitusvälineeseen liittyvä hallinnollinen taakka on kohtuullinen suhteessa tuloksiin. Ohjelmakausi on kuitenkin toteutukseltaan yhä alkuvaiheessa, eikä voida tehdä pitkälle meneviä päätelmiä muutosten merkityksestä. Yleisemmin tehokkuuden takaamiseksi on mekanismeja silti tunnistettavissa.

Yksinkertaistamisen mahdollisuuksia tarkastellessa nousi esille joitakin yksittäisiä ehdotuksia. Nämä perustuvat pääasiassa jo olemassa olevien mahdollisuuksien tehokkaampaan hyödyntämiseen tai kansallisen soveltuvuuden tarkasteluun. Ohjelmassa yksi käytetyistä korvausmalleista on kertakorvausmalli. Malli on ollut käytössä jo aiemmalla ohjelmakaudella ja kuluvalle kaudella esimerkiksi sen enimmäiskorvauksen euromäärää on nostettu. Kertakorvauksen käyttö on vähäistä, eivätkä avustuksensaajat miellä sitä potentiaaliseksi vaihtoehdoksi.

Suositus on, että kertakorvauksen vajaan käytön taustaa tulisi arvioida ja selvittää millä ehdoin sitä voitaisiin ottaa laajempaan käyttöön.

Direct award-rahoitusmallia ei ole otettu käyttöön Suomen kansallisessa ohjelmassa. sen käyttö vähentää osittain hallinnollista taakkaa hakuprosessin keventymisen muodossa. Direct award-malli soveltuisi erityisesti tilanteisiin jossa rahoituksen ainoana vastaanottaja on ohjelmassa jo mukana oleva viranomaistaho.

Suositus on, että direct award-rahoituksen käyttöönoton mahdollisuuksia selvitettäisiin.

Havaintojen perusteella hallintoviranomainen tarkastelee olemassa olevia prosesseja jatkuvalla tavalla mahdollisten kehityskohteiden tunnistamiseksi. Ohjelmakaudella on tunnistettavissa useita toimeenpantuja sisäiseen tehostamiseen tähtääviä ratkaisuja, joita on tehty osana ohjelman tavanomaista kehittämistoimintaa. Toiminta ei kuitenkaan ole leimallisen järjestelmällistä ja eikä toimeenpantujen hallinnollisten prosessien muutosten aikaansaamia vaikutuksia seurata. Tällaisen seurannan vahvistaminen voisi silti olla edullista.

BMVI:n ohjelman koetaan palvelevan avustuksensaajien tarpeita ja sen toimintamallia pidetään merkityksellisenä nykymuodossaan. Avustuksensaajat ovat kokeneet tulleen kuulluksi ohjelman valmistelussa ja edelleen toimeenpanon aikana. Tarkastelujakson aikana ohjelmaa on kuitenkin jo muutettu kahdesti. Taustalla vaikuttavat toimintaympäristön muutokset, mutta suoraan ohjelman muutos johtuu temaattisesta välineestä myönnetystä lisärahoituksesta, joka sisällytetään kansalliseen ohjelmaan. Muutokset toimintaympäristössä ovat kuitenkin olleet niin merkittäviä, että tämä heijastelee avustuksensaajien tarpeisiin, niiden määrään ja hanketoiminnan toteuttamiseen varattujen resurssien allokaation myös vastaisuudessa. Uuden temaattinen rahoituksen myöntämisen myötä seuraava ohjelman päivitys tullaan oletettavasti hyväksymään pian.

BMVI-rahoitustukivälineen toimeenpano on ollut vauhdikasta ja toisen erityistavoitteen varat ovat kahden ensimmäisen toimintavuoden jälkeen käytännössä sidotut. Tarve BMVI:n myöntämälle rahoitukselle on ollut suuri, mistä kertoo myös ohjelman käynnistyessä tehdyt ehdolliset rahoituspäätökset ja niiden perusteella takautuvasti maksetun rahoituksen huomattava määrä. Rahoituksen tarpeesta kertoo myös komission temaattisesta välineestä haettu ja saatu lisärahoitus tarkastelujakson aikana. Suoranaisia johtopäätöksiä tästä ei toki voida tehdä, mutta viitteitä on, että ohjelma ei nykymuodossaan ja nykyisellä rahoituksellaan täysin ole pystynyt vastaamaan avustuksensaajien tarpeisiin. Ohjelma ei ole ollut täysin tasapainossa suhteessa tarpeisiin.

Sisäinen ja ulkoinen koherenssi BMVI:n tematiikkaan liittyen ovat arvioinnin löydösten perusteella kyetty huomioimaan, eikä perusteettomista päällekkäisyyksistä ole merkkejä. Kansallisella tasolla johdonmukaisuutta tukee se, että kaikkia kolmea EUSA-rahastoa hallinnoi yhteinen hallintoviranomainen. Hallintoviranomainen on tietoinen johdonmukaisuuden tarpeesta ja toimiikin sen edistämiseksi, muun muassa seuraamalla jo rahaston ohjelmassa tunnistettujen muiden rahoitusvälineiden toimeenpanoa. Hallintoviranomainen tekee järjestelmällisesti yhteistyötä muiden viranomaisten ja verkostojen kanssa ja on säännöllisesti yhteydessä muiden kansallisten EU-rahoitusohjelmien hallintoviranomaisiin.

Yksittäisten hankesuunnitelmien tasolla johdonmukaisuutta tuetaan lausuntopyyntöprosessin avulla. Tapauskohtaisen arvion perusteella hallintoviranomainen pyytää sopivaksi katsotulta ulkoiselta taholta lausuntoa hankesuunnitelmasta. BMVI-rahoituksen osalta käytäntö ei ole yleinen ja sen mahdolliset hyödyt saattavat näin jäädä ohuiksi. Käytännön jatkaminen on kuitenkin perusteltua ja kannatettavaa, sillä se mahdollistaa laajemman asiantuntemuksen hyödyntämisen hankkeiden arvioinnissa. Lausuntoprosessi on kuitenkin jäänyt osittain epäselväksi hakijoille ja lausujille.

Suositus on, että lausuntoprosessia kuvataan enemmän auki.

Euroopan unionin tasoinen lisäarvo on rakennettu perusolettamuksena sisään kansallisiin EUSA-ohjelmiin kaudella 2021-2027. BMVI-rahoitustukivälineen ohjelman perusteet on rakennettu vastaamaan sekä Suomen että unionin tarpeita korkean sisäisen turvallisuuden saavuttamiseksi. Hakiessaan BMVI-rahoitusta avustuksensaaja toimeenpanee pohjimmiltaan organisaationsa strategiaa, nojaten omiin lähtökohtiinsa ja tarpeisiinsa, joskin strategioiden kautta edistetään usein samalla EU:n tavoitteita. Tämän yhteyden, kansainvälisestä kansalliseen, tunnistaminen on oleellista unionin tasoisen lisäarvon tunnistamiseksi.

BMVI-rahoitustukivälineestä saatava EU-tasoinen lisäarvo kulminoituu turvallisuuden edistämiseen EU:n ulkorajalla, jota Suomi kansallisena tahona valvoo. EU pyrkiikin tuottamaan itselleen hallitusti, omia tavoitteitaan tukien, turvallisuutta rahoitustukivälineen toimeenpanon kautta. BMVI-rahoituksen lisäarvoa tuottaa se, että rahoituksella avustuksensaajat pystyvät toimeenpanemaan suunniteltuja toimia nopeammin ja laajemmin, kuin vain kansallisin resurssein olisi mahdollista. Tämä pitää paikkansa erityisesti viranomaistoimintaan liittyviä velvoitteita, kuten erilaisten tietojärjestelmien kehitystyötä, tarkastellessa. Sama on tunnistettavissa, kun tarkastellaan rahoituksen mahdollisuuksia tukea esimerkiksi EU-säädösten tai muiden EU-vaateiden kansallista toimeenpanoa. Tällöin lisäarvo on helppo tunnistaa ja se on konkreettista avustuksensaajille.

Selkeä huomio myös oli, että BMVI-rahoitus lisää rahoitusta saaneiden tahojen kykyä hallinnoida ulkoista rahoitusta ja oli todennettavissa merkkejä lisääntyneestä kyvystä ja halusta hakea ja käyttää EU-rahoitusta ylipäättään. Kansallisten organisaatioiden käsitys itsestään EU-kontekstissa vahvistuu ja kyky kytkeä organisaation omat tavoitteet ja toimet osaksi unionin tavoitteita lujittuu. Suomella on pitkä EU:n ulkoraja valvottavanaan ja siihen liittyvät kehittämistyö ja operatiivinen toiminta palvelee laajemmin Euroopan unionin sisäistä turvallisuutta. Hyvin toimiva EU:n yhdenmukainen rajaturvallisuusjärjestelmä on tärkeä Euroopan laajuiselle ja myös Suomen sisäiselle turvallisuudelle.

BMVI:stä saatava EU-tasoinen lisäarvo kulminoituu turvallisuuden edistämiseen EU:n tasolla. EU pyrkiikin tuottamaan itselleen tätä hallitusti ohjelman toiminnan kautta ja se itsessään tuottaa unionin tasoista lisäarvoa. Suomikin toimii BMVI-rahoitusvälineen rahoituksen turvin EU:n yhteisten etujen vartijana.

6. Esimerkkejä hyvistä käytänteistä

Seuraavaksi nostetaan esille hyviksi tunnistettuja käytänteitä EUSA-rahastoista.

- Vuosittainen toimeenpanosuunnitelma
- Yhteinen hallintoviranomainen kansallisille rahastoille, mahdollistaa synergioita ja yhdenmukaisuutta

- Hallintoviranomaisen tekemä jatkuva hallinnollinen kehitystyö, sillä hankkeiden määrän kasvaessa, prosesseja tulee voida tarkastella jatkuvasti mahdollisesti solmukohtien tunnistamiseksi ajoissa
- Hallintoviranomaisen saavutettavuus matalalla kynnyksellä, noussut esille haastatteluissa
- Vastuutahojen henkilöiden nimeäminen tarkastustoiminnossa ohjelmille
- Viestinnän eriyttäminen rahastokohtaiseksi lisää sen vaikuttavuutta
- Ennakoivan rahoituksen mahdollisuus, jolloin ohjelmat kyettiin käynnistämään riskillä
- Avattujen hakujen rytmittäminen, laadun ja verrannollisuuden takaamiseksi
- Hallintoviranomaisen tarkastusten kohdentaminen riskiarviointien perusteella, ja yleensäkin riskiarviointiin käytettävän metodologian luominen
- Lausuntopyyntöprosessi osana hankesuunnitelmien arviointia

LIITTEET

Liite 1 Arviointitoimeksianto

Liite 2 Evaluaatiomatriisi

Liite 3 Hankkeiden lukumäärä ja EU-rahoitus

Liite 4 Revised background note on the mid-term evaluation and evaluation plans

Kirkkokatu 12, Helsinki
PL 26, 00023, Valtioneuvosto
Vaihde 0295 480 171
kirjaamo.sm@gov.fi

www.eusa-rahastot2021.fi | eusa.sm@gov.fi



**Euroopan unionin
rahoittama**



13.9.2023

EU:n sisäasioiden rahastojen ohjelmakauden 2021-2027 väliarvioinnin toimeksianto

Tausta ja tavoite

EU:n sisäasioiden rahastojen (EUSA-rahastot) väliarvioinnin tavoitteena on parantaa rahastojen ohjelmien ja niiden toimeenpanon laatua keskittyen erityisesti ohjelmien tuloksellisuuteen ja vaikuttavuuteen. Ohjelmien täytäntöönpanon ollessa alkuvaiheessa, keskitytään väliarvioinnissa ennen kaikkea menettelyllisiin näkökohtiin, rahastojen relevanssiin sekä keinoihin yksinkertaistaa tai virtaviivaistaa täytäntöönpanoa. Väliarvioinnin tavoitteena on myös tuottaa tietoa ja suosituksia, joita voidaan ottaa huomioon tulevan monivuotisen rahoituskehityksen (MFF) valmistelussa.

Työn kohteena on väliarviointien laatiminen EUSA-rahastojen ohjelmista. Väliarviointi kattaa aikavälin 1.1.2021–31.12.2023. Väliarviointi tulee toteuttaa liitteen 1 (*Revised background note on the mid-term evaluation and evaluation plans*) väliarviointia koskevan ohjeistuksen mukaisesti.

EU:n rahoitusohjelmakaudelle 2021–2027 on perustettu kolme sisäasioiden rahastoa: turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahasto (AMIF), sisäisen turvallisuuden rahasto (ISF) sekä rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitustukiväline (BMVI).

Sisäministeriö toimii rahastojen kansallisena hallintoviranomaisena.

Rahastoja säätelevät seuraavat lait ja asetukset:

Sisäasioiden rahastoista säädetään kansallisesti laissa sisäasioiden rahastoista ohjelmakaudella 2021-2027 (1125/2021) sekä valtioneuvoston asetuksessa sisäasioiden rahastoista ohjelmakaudella 2021-2027 (119/2022).

Kansallisen lainsäädännön lisäksi rahastoja ohjaavat EU-säädökset. Rahastokohtaisissa erityisasetuksissa määritellään rahastojen tavoitteet, soveltamisala sekä rahoitus- ja täytäntöönpanokehys. Rahastokohtaiset EU-asetukset ovat:

- Asetus (EU) 2021/1147 turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahaston perustamisesta (AMIF)
- Asetus (EU) 2021/1149 sisäisen turvallisuuden rahaston perustamisesta (ISF)



- Asetus (EU) 2021/1148 rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitustukivälineen perustamisesta yhdenmetyt rajaturvallisuuden rahaston osaksi (BMVI)

EU:n yleisasetuksella (Common Provisions Regulation, CPR), joka koskee myös sisäasioiden rahastoja, annetaan yleiset, kaikkia CPR-rahastoja koskevat varainhoitosäännöt sekä rahastojen täytäntöönpanoa koskevat yleiset säännöt.

- Asetus (EU) 2021/1060 Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahasto plussaa, koheesiorahastoa, oikeudenmukaisen siirtymän rahastoa ja Euroopan meri-, kalatalous- ja vesiviljelyrahastoa koskevista yhteisistä säännöksistä ja varainhoitosäännöistä sekä turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastoa, sisäisen turvallisuuden rahastoa ja rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitusvälinettä koskevista varainhoitosäännöistä

Väliarvioinnit suoritetaan yleisasetuksen 44 artiklaan perustuen. Tarkempia ohjeita annetaan komission tausta-asiakirjan väliarviointia koskevassa luvussa 1 (liite 1).

Rahastojen kautta edistetään maahanmuuttoasioiden tehokasta hallintaa ja turvallisuuden korkeaa tasoa EU:ssa sekä tuetaan yhdenmetyt rajaturvallisuutta ja yhteistä viisumipolitiikkaa. Suomen arvioidaan saavan rahastojen kautta rahoitusta koko ohjelmakaudella yhteensä noin 183 miljoonaa euroa.

Lisätietoja EUSA-rahastoista löytyy rahastojen verkkosivuilta osoitteesta www.eusa-rahastot2021.fi.

Toimeksianto

Arvioijan tulee toteuttaa EU:n sisäasioiden rahastojen ohjelmien väliarvioinnit rahastokohtaisesti, seuraavia arviointikriteereitä käyttäen:

- tuloksellisuus;
- tehokkuus;
- merkityksellisyys;
- johdonmukaisuus;



- unionin tasolla saatava lisäarvo.

Toimenpiteet

Arvioijan tulee itse määritellä metodologia, jota tulee käyttämään arviointien suorittamiseksi sekä laatia arviointimatriisi ja toimittaa se hallintoviranomaiselle (ministeriön kansainvälisten asioiden yksikkö, EUSA-rahastotiimi) **20.10.2023** mennessä. Metodologian ja arviointimatriisiin tulee noudattaa liitteen 1 ohjeita.

Väliarviointien laatiminen edellyttää lähdeaineistoon ja eri tilastoihin perehtymistä ja saattaa edellyttää myös esimerkiksi rahastojen hallintoviranomaisen ja rahastojen tuensaajien haastattelemista. Arviointeihin tarvittava lähdeaineisto on joko suomeksi, ruotsiksi tai englanniksi.

Arvioijan tulee laatia väliarvioinneista rahastokohtaiset arviointiraportit suomeksi. Arvioija vastaa myös raporttien kielentarkastuksesta ja varmistaa, että lopullisten arviointiraporttien teksti voidaan toimittaa sellaisenaan Euroopan komissiolle. Arviointiraporttien lopullinen stilisointi ja julkaisukelpoiseksi saattaminen tulee tehdä yhteistyössä hallintoviranomaisen viestintävastaavan kanssa. Rahastojen hallintoviranomainen (sisäministeriön kansainvälisten asioiden yksikkö) toimittaa raporttien lopulliset versiot Euroopan komissiolle.

Arvioijan tulee myös laatia jokaisesta rahastokohtaisesta väliarvioinnista lyhyt, noin 1-2 sivua käsittävä tiivistelmä englanniksi.

Arvioijan tulee lisäksi valita jokaisesta rahastokohtaisesta väliarvioinnista muutama (3-5) avaintilastotieto, joita voidaan hyödyntää arvioinnin tulosten esittelyssä.

Arvioijan tulee esitellä keskeisimmät arvioinneista nousseet havainnot hallintoviranomaiselle erillisessä tilaisuudessa sekä rahastojen seurantakomiteoille järjestettävässä tilaisuudessa. Lisäksi arviointien tulokset tulee esitellä sisäministerin ja/tai kansliapäällikön johtoryhmässä sekä mahdollisesti erillisessä sidosryhmätapahtumassa.

Aikataulu

Arvioijan tulee toimittaa väliarviointien valmiit osat hallintoviranomaiselle seuraavan aikataulun mukaisesti:

- 23.2.2024 mennessä: arviointiraporttien luonnokset kommentoitavaksi



- 22.3.2024 mennessä: arviointiraporttien lopulliset versiot tarkastettavaksi
- 27.3.2024 valmiit, tarkastetut arviointiraportit

Hallintoviranomainen lähettää valmiit arviointiraportit komissioon viimeistään **torstaina 28.3.2024**. Hallintoviranomaiselle, seurantakomiteoille, johtoryhmille ja sidosryhmille järjestettävien tilaisuuksien ajankohdista sovitaan erikseen.

Arvioijan ja hallintoviranomaisen tulee järjestää säännöllisesti (vähintään kuukausittain) kokouksia, joissa käsitellään väliarviointeihin liittyviä käytännön asioita. Marraskuun 2023 loppuun mennessä järjestetään laajempi kokous, jossa tarkastellaan arviointityön etenemistä. Arvioijan on pyydettyessä toimitettava työn alla olevat väliarviointit hallintoviranomaiselle työn etenemisen ja laadun seurantaan ja arviointia varten.

Liitteet Liite 1 Revised background note on the mid-term evaluation and evaluation plans

	Evaluaatiokysymys	Arvioinnin kriteerit	Kuvaus tai indikaattori	Metodologia	Lähteet (primääri/sekundääri)
1. TULOKSELLISUUS EFFECTIVENESS	1.1 Missä määrin ohjelma on saavuttamassa tavoitteensa?	<p>-Täytäntöönpano on alkanut erityistavoitteiden ja tukitoimityyppien mukaisesti, paitsi jos aloituksen viivästyminen oli suunniteltu</p> <p>- Varhainen edistyminen virstanpylväiden ja tavoitearvojen saavuttamisessa on odotusten mukaista, ottaessa huomioon ohjelman hyväksymisajankohta</p> <p>- Haasteet, jotka vaikuttavat täytäntöönpanoon ja ohjelman tavoitteiden saavuttamiseen, on tunnistettu ja niiden torjumiseksi on käytössä tehokkaita korjausstrategioita</p> <p>- Ohjelma tukee tukitoimi- ja toimintatyyppisiä, jotka ovat todistetusti tehokkaita (ml. esimerkiksi akateeminen kirjallisuus, edellisen ohjelman jälkiarvointi jne.)</p> <p>- Ohjelmassa hyödynnetään olemassa olevia hyviä käytäntöjä sen ollessa tarkoituksenmukaista ja mahdollista</p>	<p>Ohjelma on käynnistynyt suunnitelman mukaisesti</p> <p>Ohjelmalle on määritelty alusta lähtien saavutettavissa olevat tavoitteet</p> <p>Ohjelman etenemistä arvioidaan järjestelmällisesti asetettuja tavoitteita vastaan</p> <p>Ohjelman rahoitushakuja on avattu (lkm, suunnitelman mukaisesti)</p> <p>Myönnetyn/sidotun rahoituksen määrä</p> <p>Hyväksytyjen ja hylättyjen hankkeiden lukumäärä</p> <p>Päättynneiden hankkeiden lukumäärä</p> <p>Hyväksytyjen hankkeiden maksujen eteneminen/ edunsaajille maksettu rahoitus</p> <p>Ohjelman indikaattoreiden seuranta</p>	<p>Aineistoanalyysi, määrällinen ja laadullinen</p> <p>Haastattelujen laadullinen analyysi (puolistrukturoidut kysymykset ja soveltuvine osin avoimet kysymykset)</p>	<p>Rahaston ja hallintoviranomaisen tuottamat kirjalliset lähteet, esim toimintasuunnitelmat ja seurantaraportit</p> <p>Rahaston seurantakomitean tuottamat materiaalit</p> <p>Haastattelut</p> <p>Hallintoviranomainen Seurantakomitea</p>
1. TULOKSELLISUUS EFFECTIVENESS	1.2 Missä määrin seuranta- ja arviointikehitys soveltuu tiedottamaan edistymisestä ohjelman	<p>- Käytössä on luotettava sähköinen tiedonvälitysjärjestelmä (erityisesti hallintoviranomaisten ja edunsaajien välillä) tietojen kirjaamiseksi ja säilyttämiseksi seuranta- ja arviointia varten.</p>	<p>Hankkeiden hakutyökalut/raportointityökalut ovat toiminnassa ja saavutettavissa</p> <p>Ohjelmaan toteutumisen seurantaan on asetettu työkaluja jotka noudattavat interventioogiikka ja ohjelmalle asetettuja tavoitteita</p>	<p>Aineistoanalyysi, määrällinen ja laadullinen</p> <p>Haastattelujen laadullinen analyysi (puolistrukturoidut kysymykset ja soveltuvine osin avoimet kysymykset)</p>	<p>Rahaston ja hallintoviranomaisen tuottamat kirjalliset lähteet</p> <p>Rahaston hallinnollinen portaali (EUSA2) ja sen sisältämä kirjallinen materiaali</p>

<p>tavoitteiden saavuttamisessa?</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Monitoroinnin vaateet ovat ymmärretty datan luomisprosessiin osallistuvien toimijoiden osalta ja tarvittaessa asiasta järjestetään koulutusta tai infotilaisuuksia - Tuotos- ja tulosindikaattoreiden raportointi heijastaa oikein täytäntöönpanon tasoa (ei yli-/aliraportointia) - Yhteiset indikaattorit kuvaavat ohjelman tärkeimpiä saavutuksia ohjelman interventiologiikan mukaisesti - Rahasto/hankekohtaisia indikaattoreita käytetään interventiologiikkaan perustuvien yhteisten indikaattoreiden jättämien merkittävien aukkojen täyttämiseen - Tallennettu tieto tuottaa riittävästi näyttöä rahastojen vaikutuksia arvioitaessa (ts. ohjelmasta selkeällä syys-seuraus yhteydellä johdettavat vaikutukset), mitä voidaan hyödyntää jälkievaluoinnissa 	<p>Ohjelmalle on asetettu realistiset ja saavutettavissa olevat indikaattorit</p> <p>Ohjelman seurantaan tarkoitettuja työkaluja hyödynnetään ohjelman toimeenpanon seuraamisessa</p> <p>Ohjelmalla on toiminnalliset ja ajantasaiset nettisivut</p> <p>Ohjelmalla on toiminnassa työkalu hallinnollinen portaali (EUSA2)</p> <p>Ohjelman ja hankkeiden tuottamat materiaalit säilötään järjestelmällisesti ja luotettavasti</p> <p>Ohjelman ja hankkeiden tuottamaa materiaali on luotettavaa ja hyödynnettävissä ohjelman tavoitteiden saavuttamisen arvioimiseksi</p> <p>Avustuksensaajille ja mahdollisille hakijoille tarjotaan koulutusta raportoinnista ja seurannan vaatimuksista</p> <p>Ohjelman indikaattoreita seurataan systemaattisesti</p> <p>Hankkeissa raportoidaan ja seurataan systemaattisesti indikaattoreita</p> <p>Ohjelmalle on tehty toteutettavissa oleva arviointisuunnitelma</p>			<p>Haastattelut</p> <p>Hallintoviranomainen Avustuksensaajat</p>
--------------------------------------	---	---	--	--	---

1. TULOKSELLISUUS EFFECTIVENESS	1.3 Miten sidosryhmien osallistuminen varmistettiin ohjelmavalmistelun, täytäntöönpanon, seurannan ja arvioinnin eri vaiheissa?	<ul style="list-style-type: none"> - Käytössä on strategia tärkeimpien sidosryhmien tunnistamiseksi ja tavoittamiseksi, ja jonka tavoitteena on varmistaa ryhmien tasapuolinen edustus seurantakomiteassa - Merkittävät sidosryhmät on tunnistettu ja otettu mukaan ohjelmointivaiheessa - Merkittävät sidosryhmät osallistuvat seurantakomiteaan työjärjestyksessä määritellyn roolin mukaisesti - Toimenpitein varmistetaan, että sidosryhmät voivat osallistua ohjelmasyklin kaikkiin vaiheisiin 	<p>On luotu strategia, johon sisältyy soveltuvia viestintätoimia oikeiden sidosryhmien tavoittamiseksi</p> <p>Ohjelmavalmistelutyöryhmän kokoonpanossa oli huomioitu sidosryhmät ja muut mahdolliset tahot</p> <p>Ohjelmavalmistelutyöryhmän kokoonpanoon sisältyvien tahojen lukumäärä ja tyyppi</p> <p>Seurantakomitean jäsenluetteloon sisältyvien sidosryhmien lukumäärä ja tyypit</p> <p>Sidosryhmien osallistuminen seurantakomiteaan kokouksiin</p> <p>Normatiiviset arviot potentiaalisilta ja todellisilta kumppaneilta</p>	<p>Aineistoanalyysi, määrällinen ja laadullinen</p> <p>Haastattelujen laadullinen analyysi (puolistrukturoidut kysymykset ja soveltuvine osin avoimet kysymykset)</p>	<p>Rahaston ja hallintoviranomaisen tuottama kirjallinen materiaali</p> <p>Seurantakomitean tuottama kirjallinen materiaali</p> <p>Hankkeiden tuottama kirjallinen materiaali</p> <p>Haastattelut</p> <p>hallintoviranomainen, avustuksensaajat, seurantakomitea</p>
1. TULOKSELLISUUS EFFECTIVENESS	1.4 Missä määrin ohjelma noudattaa tai edistää täytäntöönpanon horisontaalisia periaatteita?	<ul style="list-style-type: none"> - Käytössä on asianmukaisia organisatorisia ja menettelyllisiä järjestelyjä sen varmistamiseksi, että EU:n perusoikeuskirjaa noudatetaan ohjelman täytäntöönpanossa. Art 9(1) - Käytössä on asianmukaisia organisatorisia ja menettelyllisiä järjestelyjä, joilla varmistetaan, että sukupuolten tasa-arvon ja tasa-arvon valtavirtaistamisen huomioimiseksi on ryhdytty asianmukaisiin toimiin ja niiden edistämiseksi kaikissa ohjelman valmistelun, täytäntöönpanon, 	<p>Läpileikkaavat teemat (fundamental rights, gender equality and mainstreaming) on todistettavasti huomioitu ohjelmassa</p> <p>Ohjelmassa ja toimintasuunnitelmissa on nähtävissä läpileikkaavien teemojen huomioiminen, hakulomakkeet, raportointilomakkeet</p> <p>Hankkeissa on nähtävissä läpileikkaavien teemojen huomioiminen,</p>	<p>Aineistoanalyysi, laadullinen</p> <p>Haastattelut</p>	<p>Rahaston ja hallintoviranomaisen tuottama kirjallinen materiaali</p> <p>Rahoitettujen hankkeiden tuottama kirjallinen materiaali</p> <p>Haastattelut</p> <p>hallintoviranomainen, avustuksensaajat seurantakomitea, ml asiantuntijajäsenet</p>

		<p>seurannan, raportoinnin ja arvioinnin vaiheissa. Art 9(2)</p> <p>- Käytössä on asianmukaisia organisatorisia ja menettelyllisiä järjestelyjä, joiden avulla voidaan toteuttaa asianmukaisia toimia syrjinnän estämiseksi kaikissa ohjelman eri vaiheissa. Art 9(3)</p> <p>- Ohjelmassa on asianmukaiset järjestelyt sen varmistamiseksi, että täytäntöönpano on yhdenmukainen SEUT-sopimuksen Art. 11 asetetun kestävä kehityksen edistämistavoitteen kanssa, huomioiden YK:n kestävä kehityksen periaatteet, Pariisin sopimuksen ja "do no harm" -periaatteen. Art. 9(4)</p>	<p>Edunsaajille suunnatuissa ohjeistuksissa ja koulutuksissa on nähtävissä läpileikkaavien teemojen huomioiminen</p> <p>Ohjelmasta ei ole nostettu esille tai todettu ongelmia tai puutteita läpileikkaaviin teemoihin liittyen</p>		
1. TULOKSELLISUUS EFFECTIVENESS	1.5 Missä määrin ohjelma viestii tehokkaasti tarjoamista mahdollisuuksista sekä tiedottaa saavutuksistaan?	<p>- Käytössä on viestintästrategia, jossa on asianmukaisesti määritelty kohderyhmät sekä asiaankuuluvat monitorointi järjestelyt ja asetettu asianmukaiset ja mitattavissa olevat tavoitteet viestinnälle</p> <p>- Disseminaatiotoimet tavoittavat kohdeyleisön ja toteutetaan sopivana yhdistelmänä eri viestintäkanavia ja –alustoja hyödyntäen, mukaan lukien sosiaalinen media</p> <p>- Rahoitusmahdollisuuksista tiedotetaan riittävästi ja se tavoittaa tunnistetut potentiaaliset avustuksensaajat kohderyhmät</p>	<p>Ohjelmalle on luotu viestintästrategia/suunnitelma, jota jalkautetaan ja toimeenpannaan suunnitellusti</p> <p>Ohjelman viestinnälle on identifioitu kohdeyleisöt</p> <p>Ohjelman viestintästrategian onnistumiselle on määritelty indikaattorit ja tavoitteet, joiden toteutumista seurataan</p> <p>Ohjelmalla on hyväksytty viestintästrategia, jolle on määritelty kohdeyleisö</p>	<p>Aineistoanalyysi, laadullinen ja määrällinen</p> <p>Haastattelujen laadullinen analyysi (puolistrukturoidut kysymykset ja soveltuvine osin avoimet kysymykset)</p>	<p>Rahaston tuottama materiaali (ml. viestinnällinen materiaali)</p> <p>Haastattelut</p> <p>Hallintoviranomainen avustuksensaajat seurantakomitea Päättäneiden hankkeiden avustuksensaajat</p>

			<p>Ohjelmalla on resursseja, ml henkilöresurssit, toimeenpanna tehokkaasti viestintästrategiaa</p> <p>Rahoitusmahdollisuuksia on mainostettu, esim uutiskirjein, infotilaisuuksia on järjestetty, näistä osallistujamäärät</p> <p>Avoimiin koulutus- ja tiedotustilaisuuksiin osallistutaan, esim osallistujalistat, palautekyselyt</p> <p>Edunsaajilla on kiinnostusta ja rahoituskriteerit täyttäviä hakemuksia vastaanotetaan</p>		
2. TEHOKKUUS EFFICIENCY	2.1 Missä määrin ohjelma tukee kustannustehokkuutta?	<p>Ohjelma tukee kustannustehokkaiksi tiedettyjä tukitoimia ja toimia saatavissa olevan näytön, kuten kirjallisuus tai edellisen ohjelman jälkievaluaation perusteella.</p> <p>- Toimeenpanosta saatu varhainen näyttö osoittaa, että yksikkökustannukset ovat nykyisten vertailuarvojen mukaiset tai niitä alhaisemmat</p> <p>- Erot saman ohjelman vastaavien toimien yksikkökustannuksissa ovat selitettävissä ja perusteltavissa (esim tarjottujen tukien intensiteetti - tai laatuerot, innovatiivisuus jne.</p>	<p>Ohjelman toimeenpanossa noudatetaan komission, hallintoviranomaisen ja avustuksensaajan rahoitukselle asettamia taloussääntöjä</p> <p>Ohjelmalla on mekanismeja käytössään talouden seurantaan ja raportointiin</p> <p>Ohjelman kustannustehokkuutta todistetusti seurataan</p> <p>Ohjelman rahoittamat hankkeet ovat tuotos-panos suhteessa toteutettavissa eli hankkeiden tavoitteet ovat realistisia suhteessa resursseihin</p> <p>Hakemusten taloudellinen toteutuskelpoisuus arvioidaan</p>	<p>Aineistoanalyysi, laadullinen ja määrällinen</p> <p>Haastattelujen laadullinen analyysi (puolistrukturoidut kysymykset ja soveltuvine osin avoimet kysymykset)</p>	<p>Rahaston ja hallintoviranomaisentuottama materiaali</p> <p>Haastattelut</p> <p>Hallintoviranomainen</p>

			<p>Hankkeissa tehtävien julkisten hankintojen säädöstenmukaisuus tarkastetaan</p> <p>Hankkeissa ei raportoida ja hyväksyttyä perusteettomia kustannusten ylityksiä</p> <p>Mekanismit korjata esimerkiksi mahdollisia budjettiylityksiä, ovat paikoillaan ja mekanismeja käytetään tarvittaessa</p>		
2 TEHOKKUUS EFFICIENCY	2.2 Missä määrin hallinto- ja valvontajärjestelmä on tehokas?	<p>- Säädösperustan mukaisella hallinto- ja valvontajärjestelmällä pyritään varmistamaan tehokkuus toimintojen valinnassa, hallinnoinnissa, seurantakomitean työssä, kirjanpitoitehtävissä sekä toimintojen tietojen kirjaamisessa ja säilyttämisessä</p> <p>- Hallinnollinen taakka on oikeasuhteinen hallintoviranomaiselle verrattuna edelliseen ohjelmakauteen</p> <p>- Hallinnollinen taakka on oikeasuhteinen kaikille edunsaajille, verrattuna edelliseen ohjelmakauteen</p> <p>- Hallinnollinen taakka on oikeasuhteinen loppukäyttäjille verrattuna edelliseen ohjelmakauteen</p> <p>- Kansallisella tasolla ei ole nähtävissä "Gold-plating"iä (esim hallintoviranomaiselta, kansalliselta tarkastusviranomaiselta), eli vaatimuksia ei tulkita suppeammin</p>	<p>Ohjelmaa toimeenpannaan komission, hallintoviranomaisen ja avustuksensaajan rahoitukselle asettamia taloussääntöjä mukaisesti</p> <p>Hallintoviranomaisella on ohjelman talouden seurantaan paikoillaan sisäisiä kontrollimekanismeja</p> <p>Hankkeiden hallinnointiin on olemassa toimiva, esim sähköinen työkalu</p> <p>Työkalu on hallintoviranomaisen ja edunsaajien saatavilla ja käytettävissä</p> <p>Hankkeiden hallinnointia ei koeta kohtuuttoman raskaana edunsaajien tai hallintoviranomaisen taholta</p> <p>Ohjelmassa on käytössä rahoitukselle hyväksytyt taloussäännöt, joita noudatetaan</p> <p>Ohjelmalla on hyväksytty työjärjestys, jota noudatetaan</p>	<p>Aineistoanalyysi, laadullinen</p> <p>Haastattelujen laadullinen analyysi (puolistrukturoidut kysymykset ja soveltuvine osin avoimet kysymykset)</p>	<p>Rahaston tuottama materiaali</p> <p>Haastattelut</p> <p>hallintoviranomainen Avustuksensaajat Päättyneiden hankkeiden avustuksensaajat</p>

		<p>kuin säädösperusta vaatii tai asiaa koskevilla metodologisilla neuvoilla jäsenvaltioille tarjottavissa asiakirjoissa ja ellei siihen ole perusteltua syytä</p> <p>- EU:n tasolla ei ole nähtävissä "gold-plating", eli vaatimuksia ei tulkita suppeammin kuin säädösperusta vaatii ja ellei siihen ole perusteltua syytä</p> <p>- Käytetään yksinkertaistettuja kustannusmalleja yksinkertaistamaan käytännön toimintaa</p> <p>- Teknisellä avulla vahvistetaan tarvittaessa johtamis- ja valvontajärjestelmiä</p>	<p>Ohjelmalla on käytössä valvontamekanismeja, joita toimeenpannaan, kuten riskiarviointi, tarkastussuunnitelma</p> <p>Hallinnointiviranomaisella on arkistointisuunnitelma, jota toimeenpannaan</p> <p>Hallinnointiviranomaisen ja avustuksensaajien kokemukset hankkeiden hallinnoimisesta ovat positiiviset</p> <p>Hallintoviranomaisella on tarpeeksi riittävästi henkilöresursseja hallinnon tehokkaaseen toimeenpanoon</p> <p>Ohjelmassa ei ole nähtävissä tai tunnistettu merkkejä 'gold-platingista'</p> <p>Rahastolla on nimetty tarkastusviranomainen, joka on toimintakykyinen ja itsenäinen hallintoviranomaisesta</p>		
2 TEHOKKUUS EFFICIENCY	2.3 Missä määrin yksinkertaistaminen on edelleen mahdollista? Miten?	<p>-On näyttöä oikeudellisista vaatimuksista, menettelysäännöistä tai käytännöistä, jotka aiheuttavat suhteetonta hallinnollista taakkaa joko EU:n tai jäsenvaltioiden tasolla, ja joille on olemassa konkreettisia vaihtoehtoja</p> <p>- On tarvetta yksinkertaistettujen kustannusvaihtoehtojen ja kustannusvaihtoehtoihin</p>	<p>Hallintoviranomaisen ja avustuksensaajien kokemukset ohjelman hallinnoimisesta nousee korjattavaa</p> <p>Hallintoviranomaisen toimesta on huomioitu mahdollisuus yksinkertaistaa hallinnollisia käytänteitä, mikäli mahdollista.</p> <p>Ohjelmassa on tunnistettu merkkejä tarpeesta yksinkertaistaa toimia</p>	<p>Aineistoanalyysi, laadullinen</p> <p>Haastattelujen laadullinen analyysi (puolistrukturoidut kysymykset ja soveltuvine osin avoimet kysymykset)</p>	<p>Rahaston ja hallintoviranomaisen tuottama materiaali, kuten ohjelma, toimeenpanosuunnitelmat, tuloksellisuuskertomukset</p> <p>Seurantakomitean tuottama materiaali, kuten jäsenlista, komitean kokousmateriaalit</p>

		<p>liittämättömän rahoituksen lisäkäytölle</p> <p>- On näyttöä ohjelman toteuttamiseen osallistuvien toimijoiden välisen koordinaation puutteesta, mikä on johtanut mm. epäjohtonmukaisuuden, lisääntyneeseen hallinnollisen taakan kasvuun jne.</p> <p>- Sähköisissä tiedonvaihtojärjestelmissä on ongelmia, jotka aiheuttavat viiveitä ja joihin voidaan ja pitäisi puuttua</p>	<p>hallintoviranomaisen tai edunsaajien toimesta</p> <p>Hankkeiden hallinnoimisessa on koettu tarvetta muutokseen, esimerkiksi käytössä on yksinkertaistettuja toimintatapoja</p> <p>Ohjelman toimeenpanossa on tunnistettu päällekkäisyyksiä muiden toimijoiden kanssa</p> <p>Käyttäjien kokemuksissa sähköisestä hallinnoimiseen tarkoitetusta työkalusta nousee korjaamisen varaa</p> <p>Mikäli tunnistettu, yksinkertaistamiseen tähtäviä toimia on toimeenpantu</p>		<p>Haastattelut</p> <p>Hallintoviranomainen, edunsaajien edustajia</p>
3. MERKITYKSELISYYS RELEVANCE	3.1 Missä määrin ohjelma vastaa muuttuviin tarpeisiin?	<p>- Ohjelman sidosryhmät on tunnistettu oikein säädösperustassa asetettujen tavoitteiden mukaisesti</p> <p>- Tarveanalyysi, joka johti ohjelman määrittelyyn ja siihen liittyvään resurssien jakoon, on sopusoinnussa sidosryhmien nykyisten ja tulevien tarpeiden kanssa</p> <p>- Tarpeiden käsittelemiseksi kehitetty strategia, joka muunnetaan konkreettiseksi virstanpylväiksi ja tavoitteiksi, pyrkii vastaamaan tärkeimpiin tarpeisiin oikeasuhteisilla resursseilla</p> <p>- Säädösperustaan sisältyvien ja ohjelmaan sisältyvien</p>	<p>Ohjelman edunsaajien ryhmä on kattavasti identifioitu</p> <p>Ohjelman tavoitteet ja saavutukset ovat edunsaajien tarpeiden mukaisia</p> <p>Ohjelman valitut tukitoimitavat ovat edunsaajien tarpeiden mukaisia ja tukevat ohjelman tavoitteiden toteutumista</p> <p>Ohjelman tavoitteet perustuvat edunsaajien tunnistettuihin tarpeisiin, esim osallistuva suunnittelu/needs assessment</p> <p>Ohjelmassa noudatetaan tunnistettua tukitoimilogiikka/strategia, tukitoimilogiikka on nimetty</p>	<p>Aineistoanalyysi, laadullinen ja määrällinen</p> <p>Haastattelujen laadullinen analyysi (puolistrukturoidut kysymykset ja soveltuvine osin avoimet kysymykset)</p>	<p>Rahaston ja hallintoviranomaisen tuottama materiaali, esim ohjelma, toimeenpanosuunnitelmat, tuloksellisuuskertomukset</p> <p>Seurantakomitean tuottama materiaali, esim jäsenlista, komitean kokousmateriaalit</p> <p>Haastattelut</p> <p>Hallintoviranomainen, seurantakomitea, edunsaajien edustajia Päättäneiden hankkeiden avustuksensaajat</p>

		täytäntöönpanotoimenpiteiden luettelo sopii kohderyhmien tarpeiden vastaamiseen ja ennakointiin	Ohjelmassa on konkreettisia, realistisia tavoitteita joiden toteutumista seurataan Ohjelmassa hyväksytyt vuosittaiset toimeenpanosuunnitelmat, joilla toimintaa ohjataan Ohjelman seurantakomiteassa on kattava edustus avustuksensaajasta ja muista tahoista, esimerkiksi Seurantakomitean kokousten lkm		
3 MERKITYKSELLISYYS RELEVANCE	3.2 Missä määrin ohjelma voi mukautua muuttuviin tarpeisiin?	<ul style="list-style-type: none"> - Tarvearviointi on tehty ja sitä päivitetään säännöllisesti tai aina, kun kontekstissa tapahtuu olennaisia muutoksia - Seurantakomitea pystyy antamaan oikea-aikaista tietoa muuttuvista tarpeista ja asiaankuuluvasta kehityksestä kentällä - Toiminnan suunnittelussa on riittävästi joustavuutta - Ohjelmastrategiaan voidaan tarvittaessa tehdä riipeästi ei-oleellisia muutoksia - On olemassa sääntöjä ja menettelytapoja, joilla varmistetaan uusien tarpeiden ilmetessä, että merkittäviä muutoksia ohjelmaan voidaan toteuttaa ajoissa - Jos tarpeet ovat muuttuneet 	<p>Tarvearviointi on tehty tarpeiden tunnistamiseksi ja ohjelma perustuu näihin tunnistettuihin tarpeisiin</p> <p>Ohjelma muokkaa painotuksiaan nousevien tarpeiden mukaisesti ja muokkauksia tehdään</p> <p>Ohjelmalla on mekanismeja, joilla muutoksia voidaan tehdä</p> <p>Edunsaajien tarpeiden tunnistaminen/analyysi on tehty</p> <p>Edunsaajien tarpeita todistetusti tarkastellaan ja reagoidaan</p> <p>Mekanismit ohjelman muuttamiseksi ovat tunnistettu</p> <p>Mekanismien käyttö ei vaadi kohtuuttomasti aikaa</p>	<p>Aineistoanalyysi, laadullinen ja määrällinen</p> <p>Haastattelujen laadullinen analyysi (puolistrukturoidut kysymykset ja soveltuvine osin avoimet kysymykset)</p>	<p>Rahaston ja hallintoviranomaisen tuottama materiaali, kuten ohjelma, toimeenpanosuunnitelmat, tuloksellisuuskertomukset</p> <p>Seurantakomitean tuottama materiaali, kuten jäsenlista, komitean kokousmateriaalit</p> <p>Haastattelut</p> <p>Hallintoviranomainen Päättäneiden hankkeiden avustuksensaajat</p>

		ohjelman hyväksymisen jälkeen, ohjelman strategiaa tai toimia on mukautettu, tai vaihtoehtoisesti uudet tarpeet on otettu asianmukaisesti huomioon teemaattisen välineen kautta	Seurantakomitea kokoontuu säännöllisesti Seurantakomitea koostuu edunsaajista ja on edustava Seurantakomitea reagoi muutoksiin ja voi käsitellä muutoksia ohjelmaan Rahaston ohjelmaan on tehty muutos tunnistettujen tarpeiden perusteella		
4. JOHDONMUKAISUUS COHERENCE	4.1 Missä määrin ohjelma on johdonmukainen sen politiikan alalla tuettujen aloitteiden kanssa, erityisesti temaattisesta välineestä myönnettävän tuen kanssa eri hallinnointi tavoissa?	<ul style="list-style-type: none"> - Käytössä on rakenteita, organisaatiojärjestelyjä tai koordinoitumekanismeja, jotka varmistavat koordinoinnin, täydentävyyden ja tarvittaessa synergian saman ohjelman eri hallinnointi tapojen välillä. - Koordinoitumekanismeja ja -järjestelyjä käytetään säännöllisesti ja tehokkaasti - Väitetyt päällekkäisyydet ovat tosiasiallisesti perusteltuja objektiivisin syin (esim sama kohderyhmä, mutta erityyppinen toimenpide / erilainen tarve / valitun rahoitustuen erilainen valmiudet) - Ohjelma on johdonmukainen EU:n ja kansallisen tason poliittisten tavoitteiden kanssa - On näyttöä virastojen välisestä yhteistyöstä 	<p>Ohjelmassa pyritään todistettavasti välttämään perusteettomia päällekkäisyyksiä muiden ohjelmien ja hallinnointi tapojen kanssa (sisäinen koherenssi)</p> <p>Ohjelmalla on käytössään mekanismeja estää perusteettomia päällekkäisyyksiä</p> <p>Näitä mekanismeja päällekkäisyyksien estämiseksi käytetään</p> <p>Merkittävää ja perustelematonta päällekkäisyyttä muiden toimijoiden ja ohjelmien tai hallinnointitapojen kanssa ei ole tunnistettu</p> <p>Päällekkäisyydet huomioidaan hallintoviranomaisen toiminnassa, seurantakomiteassa ja edunsaajien toimesta</p> <p>Ohjelmassa tehdään todistettavasti yhteistyötä muiden toimijoiden kanssa päällekkäisyyksien välttämiseksi</p>	<p>Aineistoanalyysi, laadullinen</p> <p>Haastattelujen laadullinen analyysi (puolistrukturoidut kysymykset ja soveltuvine osin avoimet kysymykset)</p>	<p>Rahaston ja hallintoviranomaisen tuottama materiaali, esim ohjelma, toimeenpanosuunnitelmat, tuloksellisuuskertomukset</p> <p>Seurantakomitean tuottama materiaali, esim jäsenlista, komitean kokousmateriaalit</p> <p>Haastattelut</p> <p>Hallintoviranomainen Seurantakomitea</p>

4. JOHDONMUKAISUUS COHERENCE	4.2 Missä määrin ohjelma on johdonmukainen muiden EU-rahastojen (mukaan lukien muut sisäasioiden rahastot) ja erityisesti EU:n ulkoisen toiminnan kanssa?	<p>- Käytössä on rakenteita, organisaatiojärjestelyjä tai koordinoitimekanismeja, joilla varmistetaan koordinointi, täydentävyys ja tarvittaessa synergia EU:n muiden rahastojen, erityisesti koheesiopolitiikan ja EU:n ulkosuhdetoiminnan välillä</p> <p>- Koordinoitimekanismeja ja järjestelyjä käytetään säännöllisesti ja tehokkaasti</p> <p>- Väitetyt päällekkäisyydet ovat tosiasiallisesti perusteltuja objektiivisin syin (esim sama kohderyhmä, mutta erityyppinen toimenpide / erilainen tarve / valitun rahoitustuen erilainen valmius)</p> <p>- Ohjelma tukee läpileikkaavia tavoitteita täydentämällä muiden EU-rahastojen tarjoamaa tukea</p>	<p>Ohjelmassa pyritään välttämään perusteettomia päällekkäisyyksiä muiden ohjelmien ja toimintojen kanssa, erityisesti muiden EU:n rahoittamien toimintojen kanssa (ulkoinen koherenssi)</p> <p>Ohjelmalla on käytössään mekanismeja tunnistaa päällekkäisyyksiä ja kyseisiä mekanismeja käytetään perusteettomien päällekkäisyyksien estämiseksi/mitoimiseksi</p> <p>Merkittävää ja perustelematonta päällekkäisyyttä ei ole tunnistettu Ohjelmalla on tunnistettu mekanismeja päällekkäisyyksien tunnistamiseksi</p> <p>Päällekkäisyyksien tunnistaminen on aiheuttanut toimia</p> <p>Perusteettomia päällekkäisyyksiä ei ole tunnistettu</p> <p>Ohjelmassa tehdään yhteistyötä muihin saman alan toimijoiden kanssa</p>	<p>Aineistoanalyysi, laadullinen ja määrällinen</p> <p>Haastattelujen laadullinen analyysi (puolistrukturoidut kysymykset ja soveltuvine osin avoimet kysymykset)</p>	<p>Rahaston ja hallintoviranomaisen tuottama materiaali, esim ohjelma, toimeenpanosuunnitelmat. tuloksellisuuskertomukset</p> <p>Seurantakomitean tuottama materiaali, esim jäsenlista, komitean kokousmateriaalit</p> <p>Haastattelut</p> <p>Hallintoviranomainen Seurantakomitea</p>
5. UNION TASONIN LISÄARVO ADDED VALUE	5.1. Missä määrin ohjelma tuo EU-tasoista lisäarvoa?	<p>- Ohjelmassa keskitytään alueisiin, tukitoimiin ja kohderyhmiin, joilla EU-tason tulokset voivat ylittää sen, mitä jäsenvaltiot voivat saavuttaa omin toimin</p> <p>Muun muassa: o Soveltamisalavaikutuksista (scope effects) eli uusista kohderyhmistä tai tukitoimitavoista on näyttöä</p>	<p>Ohjelmassa pyritään luomaan tarkoituksenmukaisesti EU-tasoista lisäarvoa</p> <p>Ohjelmassa on tunnistettu EU-tasoista lisäarvoa (esim scope/kohde, scale/mittakaava, function effects/toiminta)</p>	<p>Aineistoanalyysi, laadullinen</p> <p>Haastattelujen laadullinen analyysi (puolistrukturoidut kysymykset ja soveltuvine osin avoimet kysymykset)</p>	<p>Rahaston ja hallintoviranomaisen tuottama materiaali, kuten ohjelma, toimeenpanosuunnitelmat. tuloksellisuuskertomukset</p> <p>Seurantakomitean tuottama materiaali, kuten jäsenlista, komitean kokousmateriaalit</p>

	<p>o on näyttöä mittakaavavaikutuksista (scale effects) eli tarjottavien palvelujen/loppukäyttäjien määrän kasvusta</p> <p>o on näyttöä toiminnallisista vaikutuksista (function effects) eli osallistuneiden hallintotahojen sisäisestä oppimisesta ja lisääntyneestä kyvystä hallinnoida julkista tukea</p> <p>- riippuvuudesta, eli kansallisten voimavarojen järjestelmällisestä puuttumisesta, ei ole näyttöä sellaisten palvelujen osalta, joita tarjotaan kokonaan EU:n varoista myönnettävällä tuella</p>	<p>Ohjelmassa ei ole tunnistettu riippuvuuksia eg rahoitusta ei käytetä perustoimien/investointien</p> <p>EU-tasoista lisäarvoa pyritään tunnistamaan ja sitä seurataan ohjelmatasoisesti</p> <p>EU-tason lisäarvon merkityksestä tiedotetaan /koulutetaan edunsaajia</p> <p>Ohjelmassa toimeenpannut toimet saavuttavat uusia ja/tai laajempia ryhmiä kuin omien resurssein</p>		<p>Haastattelut</p> <p>Hallintoviranomainen Seurantakomitea Hankkeiden avustuksensaajat Päättyneiden hankkeiden avustuksensaajat</p>
--	---	--	--	---

Hankkeiden lukumäärä ja EU-rahoitus BMVI

			Hankkeiden lkm
Erityistavoite 1 , Yhdennetty rajaturvallisuus	1 A	16 070 904,71	4
	1 B	11 132 446,69	2
	1 C	249 743,16	1
	1 D	0,00	0
	1 E	2 828 724,95	1
	OPS	9 000 000,00	1
Erityistavoite 2 Yhteinen viisumipolitiikka	2A	1 272 271,13	1
	2 B	0,00	0
	2 C	0,00	0
	2 C	0,00	0
	2 E	5 561 304,47	4
	OPS	1 599 231,38	1
47 714 626,49			15

BMVI	Myönnetty EU- Rahoitus	Hankkeiden lukumäärä	Sidottu osuus erityistavoitteesta
Erityistavoite 1, Yhdennetty rajaturvallisuus	39 281 820	9	60 %
Erityistavoite 2 Yhteinen viisumipolitiikka	8 432 807	6	84 %

Webinar of 19 April 2023

on the key elements of the mid-term evaluation and evaluation plans

Home Affairs Programmes 2021-2027

Revised Background Note – May 2023

CONTENTS

Introduction	2
Aim and structure of the note	2
Overview of the upcoming evaluations	2
Policy background and rationale	3
Legal basis	4
1. Mid-Term Evaluation of the 2021-2027 Programmes.....	5
1.1. Rationale and contextualisation	5
1.2. Scope of the evaluation.....	6
1.2.1. Objective scope, timeframe and granularity	6
1.2.2. Evaluation Questions and indicative judgement criteria	6
1.3. Who does what.....	12
1.4. Recommended methods and approaches	13
1.4.1. Reconstruction of the intervention logic.....	13
1.4.2. Evaluation matrix.....	14
1.4.3. Needs assessment, stakeholders mapping and consultation strategy	15
1.4.4. Analysis of financial and physical progress	16
1.4.5. Summing up and research limitations.....	17
1.5. Format and recommended structure.....	17
1.6. Terms of Reference.....	18
1.7. Procedural aspects and next steps	19
2. Evaluation Plan of the 2021-2027 programmes	20
2.1. Rationale	20
2.2. Scope.....	20
2.3. Structure.....	21
2.4. Who does what.....	23
2.5. Process and suggested approach to the first submission of the evaluation plan	24

This background note was prepared by the DG Home and does not commit the European Commission. Only the Court of Justice of the European Union is competent to authoritatively interpret Union law.

INTRODUCTION

Aim and structure of the note

This revised background note is intended to present and discuss with the Managing Authorities the key elements of the mid-term evaluation and of the evaluation plans for their 2021-2027 Home Affairs Funds.

In particular, it aims to outline a general framework of evaluation questions to be addressed as well as to provide methodological advice on the design of the evaluation activities, with a view to ensuring a sufficient harmonisation of the evaluation findings and their underlying methodological approaches at the Member State level.

Once consolidated, this note will be another block in the overall Common Monitoring and Evaluation Framework 2021-2027.

The note discusses, in the introductory section, the **overall requirements and planning for the mid-term evaluation and the evaluation plans** laid out in the legal basis, as well as the **overarching principles of the [better regulation](#)** that should apply across the entire process.

In **section 1**, the note focuses on the upcoming **mid-term evaluations**, including the purpose of the exercise, the recommended evaluation questions and judgement criteria as well as providing methodological advice on how to carry the studies out.

Section 2 provides some methodological advice on the structure and contents of the **evaluation plans**, the role of the different actors, the next steps towards the submission of the plan and its specificities in light of the context.

In tailoring their evaluation plans and studies to the information needs at the Member State and programme level, Managing Authorities are invited to seek the maximum possible alignment to the core elements of the common evaluation framework described in this note.

It is worth recalling that in the 2021-2027 programming period, the mid-term review¹ and the evaluation process are two separate and different exercises. Therefore, **this note does not concern the mid-term review**.

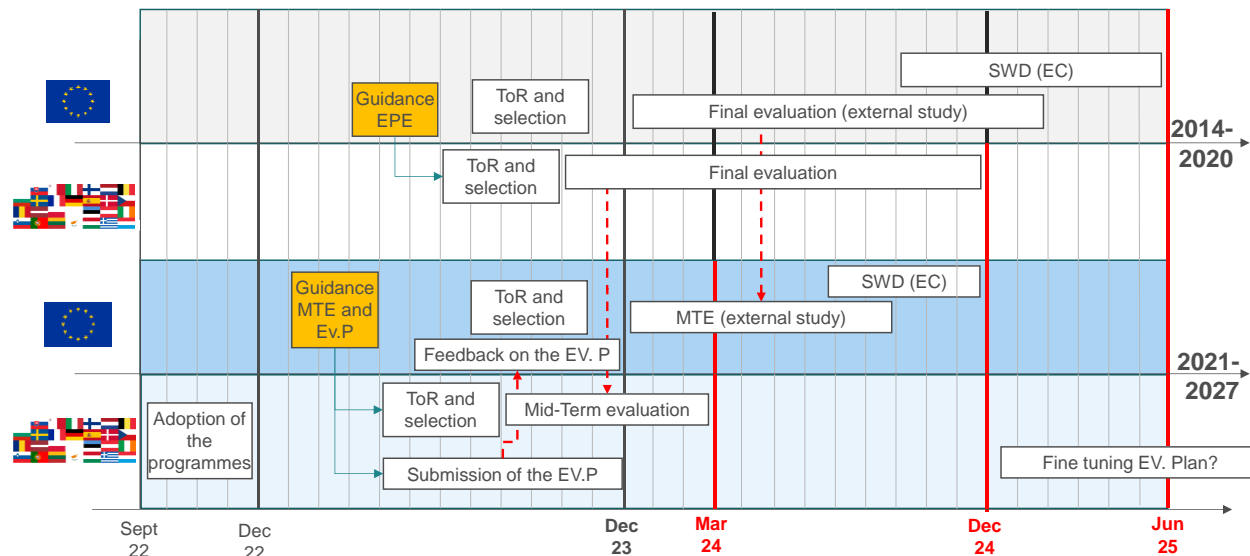
Overview of the upcoming evaluations

Figure 1 below provides a first graphic illustration of the overall evaluation framework.

The detailed steps and their underlying methods and arrangements are discussed individually in the relevant sections of the note below. Although technical advice on the ex-post evaluations of the 2014-2020 programming cycle is not addressed directly in this document, the ex-post evaluations are included in the illustration below (upper part of the chart) as part of the overall framework while discussing the 21-27 mid-term evaluations, and because the two exercises are interlinked, in line with the legal basis.

¹ As per Article 17 of the AMIF Regulation (EU) 2021/1147, Article 14 of the BMVI Regulation (EU) 2021/1148 and Article 14 of the ISF Regulation (EU) 2021/1149.

Figure 1 – Overview of the upcoming evaluations for the Home Affairs Programmes



Source: COM elaboration based on the legal basis and the state of play.

EPE stands for Ex-Post evaluation, Ev.P stands for Evaluation Plan. MTE stands for Mid-Term Evaluation, SWD stands for Staff Working Document. ToR stands for Terms of Reference.

As shown in the figure above, the ‘21-27 mid-term evaluation and ‘14-20 ex-post evaluation exercises largely overlap as a result of the amendment of the horizontal regulation² and are interlinked, in line with the fund specific regulations indicating that “the mid-term evaluation should take into account the results of the retrospective evaluation of the effects of the Asylum Migration and Integration Fund [likewise for BMVI and ISF] for the 2014-2020 period”. Whilst this requirement applies explicitly to the EU-level evaluation, it has implications also for the MS-level evaluations, which should feed into the EU-level assessment. Besides the legal requirements, evidence from the ex-post evaluation provides the most relevant background for a comparative assessment of the new regulatory framework, which is the focus of the mid-term evaluation ‘21-27. Hence the importance of making sure that the two evaluation exercises are carried out in a sufficiently synergic manner, so that early evidence from the ex-post assessment of the 14-20 programmes can feed as much as possible into the mid-term evaluations.

Policy background and rationale

It is important to recall from the outset the rationale for this work.

Prior to the preparation of the current Multiannual Financial Framework (MFF), the European Court of Auditors and the European Parliament requested to improve the quality of the monitoring and evaluations of the MFF programmes and funds. This conclusion was also reached by the Commission’s own [spending review](#).

In this line, specific monitoring and evaluation clauses, including on the performance framework, have been provided in the Common Provisions Regulation³ (hereafter also CPR) and the Fund-specific regulations, which lay down the overarching principles for the evaluation of the Home Affairs programmes. To make sure that these basic arrangements are fit for purpose, **the Fund-Specific Regulations empower the Commission to adopt delegated acts to reinforce or amend the current requirements.**

² Regulation (EU) No 514/2014, as revised based on Regulation (EU) 2022/585 of 6 April 2022

³ Regulation (EU) 2021/1060

In order to minimise the administrative burden and with the purpose of gradually developing and harmonising monitoring and evaluation practices across the Member States in the area of the Home Affairs Funds, it was chosen not to adopt a delegated act reinforcing or amending the current requirements on monitoring and the mid-term evaluation. However, the quality and coherence of the evidence produced by the mid-term evaluations will be gauged with a view to understanding whether more is required to make sure that the impacts of the funds can be assessed in the ex-post evaluation to be carried out by 2031.

Importantly, in addition to the requirements directly embedded in the funds regulations and in line with the Interinstitutional Agreement between the European Parliament, the Council of the European Union and the European Commission on Better Law-Making,⁴ it is for the [Better Regulation Guidelines](#) and [Toolbox](#) to define the standards for the evaluation of programmes funded by the EU budget.

Accordingly, this note makes reference to both the legal basis and the better regulation framework in delineating the key elements to be covered by the mid-term evaluations and evaluation plans. It also calls for the cooperation of all actors involved in this exercises in following the methodological advice offered below.

Legal basis

According to **Article 44 of the Common Provisions Regulation**,⁵ the Member State or the Managing Authority should prepare and submit to the Monitoring Committee an evaluation plan within one year of the decision approving the programme. For the AMIF, BMVI and ISF, the evaluation plan should include a mid-term evaluation to be delivered by 31 March 2024.

Article 44 also identifies the criteria to be covered within the different evaluations identified in the evaluation plan, namely one or more among effectiveness, efficiency, relevance, coherence and EU added value,⁶ as well as inclusiveness, non-discrimination and visibility as relevant.

The legal basis also clarifies that evaluations should be entrusted to external or internal experts who are functionally independent, and that the responsibility to make sure that adequate data is available lies on the Member States/ Managing Authorities.

The requirements in the CPR for the Member States should be further read in conjunction with the obligation to produce consistent EU-level findings on the five mandatory evaluation criteria identified by the CPR, i.e. effectiveness, efficiency, relevance, coherence and EU added value. This is in line with article 128 of the Financial Regulation⁷, according to which, when carrying out the evaluation, the Commission should use to the extent possible information available within the relevant institutions including at the level of the Managing Authorities. In addition, the **Fund-specific regulations**⁸ go beyond the simple identification of the evaluation criteria and pinpoint relevant aspects to be targeted by the mid-term and ex-post evaluations, notably:

- progress towards the achievement of the milestones and targets of the performance framework, and the annual performance reports;
- the efficiency of the management and control system;
- the continued relevance and appropriateness of the implementation measures;
- the coordination, coherence and complementarity between the actions supported under the Fund and support provided by other Union funds;

⁴ [OJ L 123, 12.5.2016, p. 1–14](#)

⁵ Regulation (EU) 2021/1060

⁶ In line with the better regulation guidelines and the Fund-specific Regulations, effectiveness, efficiency, relevance, coherence and EU added value are normally the minimum set of evaluation criteria to be covered.

⁷ Regulation (EU, Euratom) 2018/1046

⁸ Article 34 of Regulation (EU) 2021/1147, Article 28 of Regulation (EU) 2021/1148, Article 29 of Regulation (EU) 2021/1149

- the Union added value of actions implemented under the Fund;
- the evaluation of actions implemented with, in or in relation to third countries in accordance with Article 7, Article 16(11) and Article 24; and
- the findings of the ex-post evaluations of the 2014-2020 programming period.

The regulations specifically stress the importance of concluding the evaluations on time, so that they can properly feed the policy cycle. Article 44(1) also sets out that all evaluations should be published on the relevant programme websites (MS level) and Commission portal (EU level).

In addition to the specific articles in the legal basis which focus on the evaluations and evaluation plans, other important requirements are included in both the CPR and the Fund-specific regulations.

For instance, in defining the role of the monitoring committee, **Article 40(1)(e) CPR**, states that the monitoring committee “*shall examine the progress made in carrying out evaluations, syntheses of evaluations and any follow-up given to findings*”. In addition, the monitoring committee should approve the evaluation plan and its future amendments (Art. 40(2)(c) CPR).

In addition, as per **Article 8(2) CPR**, Member States/ Managing Authorities shall involve partners across the different stages of the programming cycle, including during the evaluation of the programmes. It is therefore good practice that partners are involved already at the design stage of the evaluation, and not only as actors providing info and data to the independent evaluators. They can play an important role, as described further below, in the supervision of the follow up of the recommendations, as part of the monitoring committee of the programme. The CPR also provides that the European code of conduct on partnership (ECCP)⁹ extends its application to the 2021-2027 period. In article 16 and 17, the ECCP stresses the importance of the involvement of the partners in the evaluation process – including their follow up – and the possibility to use capacity building to ensure their correct participation.

Article 9 of the CPR also lays down some requirements that extend to evaluation, such as the need to take into account and promote gender mainstreaming, as well as taking appropriate steps to prevent discrimination on all grounds across all stages of the programming cycle, including evaluations.

Article 36(1) clarifies that at the initiative of the Member State, the funds for the technical assistance may be used for the evaluations. This includes also training activities or technical support for the actors involved in the design of the evaluation.

The progress in the evaluation plan and studies carried out will also be subject of the performance review meetings in line with Article 41 of the CPR.

1. MID-TERM EVALUATION OF THE 2021-2027 PROGRAMMES

1.1. Rationale and contextualisation

The main purpose of the mid-term evaluation is to make sure that the regulatory framework, and the approved programmes thereof, are fit for purpose and will provide:

- contribution to the achievement of the stated objectives, at a reasonable cost;
- appropriate support to tackle evolving needs;
- EU added value, in coherence with other funding sources or modalities.

The mid-term evaluation is particularly concerned with the identification of issues which may affect the programmes and of ways to redress them. As per Article 44 of the CPR, they should be carried out “with the aim to improve the quality of the design and implementation of programmes”.

⁹ Commission Delegated Regulation (EU) No 240/2014 of 7 January 2014 on the European code of conduct on partnership in the framework of the European Structural and Investment Funds - [here](#)

Given the early stage of the programme implementation, the mid-term evaluation will necessarily focus on procedural aspects, on the continuing relevance of the funds and of ways to simplify or streamline the implementation. Evidence on the progress of the operations will inevitably be insufficient for a sound investigation on the net effects or impacts of the funds. Therefore, the focus is on whether the current programming and implementation arrangements appear conducive to effectiveness as the programme implementation unfolds.

Nevertheless, it is also for the mid-term evaluation to pave the way for the ex-post evaluation, in particular by reviewing whether the current monitoring and evaluation arrangements will allow generating sufficient evidence to measure the impacts of the programmes by June 2029.

The ultimate goal of the mid-term evaluation is thus to provide evidence-based inputs and recommendations **with a view to informing the policy cycle and considering the future multiannual financial framework.** For this exercise to fulfil its purpose it is key that any lessons learned and suggestions/ recommendations stemming from the analysis:

- are clearly underpinned by supporting evidence, adequately triangulated based on traceable methods;
- are fully rooted into an assessment of the principles enshrined in the EU Treaties, and particularly on the proportionality and subsidiarity principles,¹⁰ acknowledging what is (not) possible within the remit of the funds;
- are realistic and take into account to the extent possible the external constraints; and
- are formulated in a way that identifies the addressees of the recommendations (who can and should take action, when and how).

1.2. Scope of the evaluation

1.2.1. Objective scope, timeframe and granularity

To properly inform the overall evaluation exercise and based on the rationale described above, the MS-level evaluations should:

- cover the entirety of the programme, including any specific actions/ top-ups from the thematic facility;
- cover the five mandatory evaluation criteria identified by the better regulation guidelines;
- encompass programming and implementation activities from the beginning of the programming period until December 2023 thus including monitoring data recorded until the cut-off of 31 December 2023 and transmitted to the COM by 31 January 2024;
- provide analysis and related findings at an adequate level of granularity, i.e. as far as possible by specific objective;
- do not limit themselves to “yes or no” judgements or replies to the evaluation questions, but offer a **critical analysis of the underlying evidence**, and include a description of “**how**” a certain result has been achieved, its enabling or hampering factors, etc.

1.2.2. Evaluation Questions and indicative judgement criteria

As indicated above, the mid-term evaluations are concerned with the following evaluation criteria:

- **relevance**: this is a key criterion for this mid-term evaluation, as it focuses on whether the priority needs identified during the programming phase are still the most relevant and whether the programmes are sufficiently able to adapt to newly emerging or evolving needs. This analysis involves reconstructing the intervention logic, reviewing the key issues identified and their drivers

¹⁰ Article 5(3) of the Treaty on European Union (TEU) and Protocol (No 2) on the application of the principles of subsidiarity and proportionality. See also [here](#)

and can also call into question the continued relevance of the objectives identified in the legal basis. In fact, as per the legal basis¹¹ it is for the evaluations to contribute to the decision-making process “including, where appropriate, to the revision of the Regulation”;

- **effectiveness:** under this criterion, the independent evaluators will gauge the extent to which the programmes have progressed towards their objectives, and whether their design is likely to be conducive to their achievement by the end of the programming period. In this regard, factors affecting the implementation and any unexpected or unintended outcomes should be assessed. This criterion looks not only into the progress towards the specific objectives of the funds, but also any horizontal objective or principle established in the legal basis, including the effectiveness of the communication strategy and of the monitoring system, as well as any specific objective of the programme, beyond those set at EU level;
- **efficiency:** efficiency assesses the relationship between the resources used by an intervention and the changes generated by it. In the context of this evaluation exercise, the focus will lie on the extent to which the design of the programme is conducive to an efficient use of resources, and whether there is room for further economies or simplification. Early comparative evidence stemming from operation-level data will provide an indication of the state of play at the beginning of the programming period;
- **coherence:** under coherence, the evaluators will assess how well different interventions work together, both within the same domain or programme (internal coherence), as well as with other instruments and funds (external coherence). At this stage of the programming period, it will focus in particular on the existence and initial, effective use of procedure and arrangements for the cooperation of the relevant actors entrusted with the policy design and implementation, including the complementarities with the work of the relevant agencies;
- **EU Added Value:** under EU added value, the focus will be on the “additionality” of the support offered via the programmes compared to what could have been achieved at the national or local level, to make sure the EU budget is spent in areas where it can provide the widest benefits.

Table 1 below further breaks down and operationalise the criteria above into evaluation questions and indicative judgement criteria, taking into account the timeline of this exercise as well as the expected progress of the programmes until the end of 2023.

More specifically:

- **Evaluation questions:** define the information needs, the elements that the managing authorities and the Commission will need to know in order to evaluate the programme. They largely influence the way in which evidence should be collected and assessed. They should always be formulated in a way that avoids simple “yes or no” answers;
- **Judgement criteria:** clarify the logical underlying framework for the evaluation questions, outlining the assumptions to be demonstrated in order for the assessment to be positive, or statements to be confirmed by the analysis. Importantly, whilst the indicative judgement criteria should help define the scope of the evaluation and the main analytical goals, they do not cover the full extent of the evaluation design. In fact, the descriptive component (focusing on HOW rather than IF or TO WHAT EXTENT certain things have occurred) should be fully considered. For example, in describing the extent to which a certain measure is effective or efficient, the evaluation should always pay attention to the features which made it possible (or not). Judgement criteria are not compulsory, but highly recommended tools. The Managing Authority may develop additional judgement criteria, adapted to the specific features of the programmes, but it is recommended to keep the total number limited and proportional.

¹¹ See e.g. Article 34(3) of the AMIF Regulation (EU) 2021/1147.

Table 1 – Evaluation questions and indicative judgement criteria for the mid-term evaluations

EV. Criterion	Evaluation Question	Indicative Judgement Criteria (to be customised by the evaluators)
Relevance	To what extent does the programme address the evolving needs?	<ul style="list-style-type: none"> - The programme stakeholders¹² are correctly identified in line with the objectives established in the legal basis - The needs analysis¹³ that led to the definition of the programme and related distribution of resources is in line with relevant current and prospect needs of the relevant stakeholders - The strategy developed to address such needs, which is translated into concrete milestones and targets, aims to address the most relevant needs with proportionate resources - The list of implementation measures included in the legal basis and planned within the programme is suitable to address current and prospect needs of the target groups - ...
	To what extent can the programme adapt to the evolving needs?	<ul style="list-style-type: none"> - A needs assessment is performed and updated on a regular basis or whenever there are relevant contextual changes - The partnership / monitoring committee is able to provide timely input on evolving needs and relevant developments on the ground - There is an adequate degree of flexibility in the design of the operations - Where necessary, non-substantial changes to the programme strategy can be applied swiftly - There are rules and procedures in place that ensure that the substantial adjustments of the programme can be implemented in due time if new needs arise - If there have been changes in the needs after the programme adoption, the programme strategy or operations have been adapted in due time or, alternatively, the new needs have been duly addressed via the thematic facility - ...
Effectiveness	To what extent is the programme on track to achieving its objectives?	<ul style="list-style-type: none"> - Implementation has started with operations selected for support of the programme under all relevant specific objectives and types of intervention, except where a delayed start was planned by design - The early progress towards the achievement of the milestone and target values, account taken of the timing for the adoption of the programme, is in line with the expectations - Challenges that affect implementation and the progress towards the objectives of the programme¹⁴ are duly identified and linked with effective remedy strategies - The programme supports types of interventions and types of actions that are known to be effective as per the

¹² Stakeholders typically include actors involved in the design and implementation of the programme, potential and actual beneficiaries as well as end-users/ recipients/ beneficiaries among the population. Within the range of the different stakeholders and in line with the legal basis, the needs assessment should normally identify the needs that receive highest priority as well as the related target groups. Target groups are not necessarily or solely the end-users, as based on the intervention logic of the programme it may be that priority is given to the strengthening of a specific body, service, system etc. Whilst the general population is inevitably indirectly affected by the intervention, it may not represent its specific target group.

¹³ Needs should always be intended as relevant needs within the remit of the programme, in line with the EU treaties and the principles of proportionality and subsidiarity.

¹⁴ In line with section 1.2 of the templates for the annual performance report of the Home Affairs Funds 2021-2027 and the related categorisation of issues affecting performance.

EV. Criterion	Evaluation Question	Indicative Judgement Criteria (to be customised by the evaluators)
		available evidence (including, e.g., relevant academic literature, the ex-post evaluation of the previous programme, etc.) - The programme makes use of available good practices where relevant and possible -
	To what extent is the monitoring and evaluation framework suitable to inform on the progress towards the achievement of the objectives of the programme?	- A reliable electronic data exchange system (especially between Managing Authorities/ Intermediate Bodies and beneficiaries) for recording and storing data for monitoring and evaluation is in place - Monitoring requirements are duly understood by the actors involved in the data supply process and training or info-sessions are organised where relevant - The reporting on output and result indicators correctly reflects the level of implementation on the ground (no over/under-reporting) - The common indicators capture the main achievements of the programme in line with the intervention logic of the programme - Programme specific indicators are used to fill any substantial gap in the common indicators based on the intervention logic of the programme - The overall set of data recorded generates sufficient evidence to be used as a basis to estimate the impacts of the funds (i.e. impacts attributable to the programme with a clear causal link), thus paving the way for the ex-post evaluation -
	How was the involvement of the relevant partners ensured across all stages of the programming, implementation, monitoring and evaluation?	- There is a strategy in place to identify, inform and reach the most relevant partners and which aims to ensure their balanced representation in the monitoring committee - Relevant partners have been identified and involved at the programming stage - Relevant partners participate in the monitoring committee in line with their role as defined by the relevant rules of procedure - Actions are put in place to enable the participation of the partners across all stages of the programme cycle - ...
	To what extent does the programme respect or promote in its implementation the horizontal principles?	- There are suitable organisational and procedural arrangements in place to ensure the respect of the charter of fundamental rights of the EU in the programme implementation - Art. 9(1) - There are suitable organisational and procedural arrangements in place which ensure that appropriate steps are taken to take into account and promote gender equality and gender mainstreaming across all stages of the preparation, implementation, monitoring, reporting and evaluation of the programme - Art. 9(2) - There are suitable organisational and procedural arrangements in place that allow taking appropriate steps to prevent discrimination on all grounds and across all stages of the programming cycle - Art. 9(3) - The programme has suitable arrangements that ensure that implementation is aligned with the objective promoting sustainable development, as set out in Article 11 TFEU, taking into account the UN Sustainable Development Goals, the Paris Agreement and the "do no significant harm" principle - Art. 9(4) - ...
	To what extent is the programme effective in	- There is a communication strategy in place, with correctly identified target groups as well as relevant monitoring arrangements, including appropriate and measurable targets for the communication activities

EV. Criterion	Evaluation Question	Indicative Judgement Criteria (to be customised by the evaluators)
	communicating and disseminating on its opportunities as well as achievements?	<ul style="list-style-type: none"> - Dissemination activities reach the target audience and are carried out through an appropriate mix of communication channels and platforms, including social media, and generate interactions - Funding opportunities are adequately advertised and reach the identified target group of potential beneficiaries - ...
Efficiency	To what extent does the programme support cost-effective measures?	<ul style="list-style-type: none"> - The programme supports types of interventions and types of actions that are known to be cost-effective, based on available evidence, including relevant literature or the ex-post evaluation of the previous programme - The early evidence coming from the operations indicates that the cost per unit is in line or below existing benchmarks and estimates - The differences in the cost per unit among similar operations within the same programme can be explained and justified (e.g. by differences in the intensity or quality of the support offered, innovativeness, etc.) - ...
	To what extent is the management and control system efficient?	<ul style="list-style-type: none"> - The management and control system, described as per the legal basis, aims to ensure efficiency in the selection of operations, management tasks, work of the monitoring committee, fulfilment of accounting function and recording and storing of data on each operation - The administrative burden is proportionate for all implementing actors (Managing Authorities, Intermediate Bodies), compared to the previous programming period/ similar services offered to comparable target groups without the support of the programme - The administrative burden is proportionate for all beneficiaries, compared to the previous programming period/ similar services offered to comparable target groups without the support of the programme - The administrative burden is proportionate for all end-users, e.g. compared to the previous programming period/ similar services offered to comparable target groups without the support of the programme - Absence of ‘gold-plating’ at the national level (e.g. from Managing Authorities, Intermediate Bodies, national Audit Authorities), i.e. requirements are not interpreted more restrictively than the legal basis or relevant documents providing methodological advice to the Member States and unless a justified reason exists - Absence of ‘gold-plating’ at the EU level, i.e. requirements are not interpreted more restrictively than in the legal basis and unless a justified reason exists - Simplified cost options used create simplification on the ground - Technical assistance is used to strengthen the management and control system when necessary ..
	To what extent is further simplification achievable? How?	<ul style="list-style-type: none"> - There is evidence of legal requirements, rules of procedures or practices that create disproportionate administrative burden at the EU or MS level, and concrete alternatives exist - There is room for additional use of simplified cost options and financing not linked to costs options - There is evidence of lack of coordination between the actors involved in the implementation of the programme, resulting in e.g. lack of coherence, increased administrative burden, etc. - There are issues with the electronic data exchange systems that create delays and can and should be addressed - ...

EV. Criterion	Evaluation Question	Indicative Judgement Criteria (to be customised by the evaluators)
<p>Coherence</p>	<p>To what extent is the programme coherent with initiatives supported under its policy domain, in particular with support under the thematic facility across the different management modes?</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Structures, organisational arrangements or coordination mechanisms are in place which ensure coordination, complementarities and, where relevant, synergies across the different management modes of the same programme - Coordination mechanisms and arrangements are used regularly and to good effect - Alleged overlaps are in fact justified on objective grounds (e.g. same target group but different type of measure/ different need addressed/ different readiness of the type of funding support chosen) - The programme is coherent with the current policy agendas at EU and national level - There is evidence of inter-agency cooperation¹⁵ - ...
	<p>To what extent is the programme coherent with other EU funds (including other Home Affairs funds), and in particular with EU's external action?</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Structures, organisational arrangements or coordination mechanisms are in place which ensure coordination, complementarities and, where relevant, synergies across other EU funds, in particular cohesion policy and EU's external action¹⁶ - Coordination mechanisms and arrangements are used regularly and to good effect - Alleged overlaps are in fact justified on objective grounds (e.g. same target group but different type of measure/ different need addressed/ different readiness of the type of funding support chosen) - The programme offers support to cross cutting policy agendas by complementing the support offered by other EU funds - ...
<p>EU Added Value</p>	<p>To what extent is the programme generating EU added value?</p>	<ul style="list-style-type: none"> - The programme focuses on areas, interventions and target groups where the results at the EU level can go beyond what can be achieved by the Member States acting on their own. Amongst others: <ul style="list-style-type: none"> o There is evidence of scope effects, i.e. of additional target groups addressed or additional types of intervention offered o There is evidence of scale effects, i.e. of a higher volume of services offered/end-users addressed o There is evidence of function effects, i.e. of learning and increased capacity to manage the provision of public support within the administrations involved - There is no evidence of dependency, i.e. of systematic lack of investment based on national resources for relevant services that are provided entirely through support from EU funds. - ...

¹⁵ Such as cooperation at EU level between the Member States, and between Member States and relevant EU bodies, offices and agencies, as well as cooperation at national level among the competent authorities within each Member State. Cfr also section 2(1) of the annual performance reports

¹⁶ In particular, e.g. the Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument (NDICI) – Global Europe and the Instrument for Pre-accession assistance (IPA).

As explained further below, the evaluation questions and indicative judgement criteria cover a part of the so called “**evaluation matrix**”, which is the core of the evaluation exercise.

Further tailoring is expected by the Managing Authorities and independent evaluators in order to:

- reflect the policy context and intervention logic of each programme and policy domain;
- add any programme-specific aspects, in line with the evaluation plans and needs of the Managing Authority;
- match the indicative judgement criteria to the specific analytical methods, sources and indicators/descriptors identified.

An example of an **evaluation matrix** is presented in **section 1.4.2** below.

1.3. Who does what

As per the legal basis, the mid-term evaluation should be either carried out by external or internal experts that are functionally independent. So it is pivotal that the independence requirement is respected, i.e. that:

- evaluators are impartial and unbiased, as they are neither concerned with the implementation of the programme nor benefit from it, and are therefore able to draft the report based on a free and evidence-based assessment; and
- evaluators are functionally independent from the actors involved in the implementation of the programme.

In addition to the Managing Authority, several stakeholders are directly and indirectly involved in the evaluation process. In the table below, a standard and indicative distribution of roles is presented, across the different stages of the evaluation process. Whatever the specific arrangements at the Member State level, it is important that a balanced representation¹⁷ of the different stakeholders is ensured by design across the evaluation process.

Table 2 – overview of main actors and their role across the different phases of the mid-term evaluation

Actors/ Phases	Planning (Jan – Sept 2023)	Implementation (Sept 23 – Mar 24)	Follow up (mid ‘24 – mid ‘25)
European Commission	Provide methodological support on the definition of the general framework	Follow up and methodological advice	Ensure that the finding of the MS level evaluations feed into the EU level mid-term evaluation and future Impact Assessment Monitor on the follow up on the recommendations at the MS level

¹⁷ The possibility for partners, especially small organisations, to take an active role in the evaluation process may be limited by external constraints. It is however good practice to try to support them in this process.

Actors/ Phases	Planning (Jan – Sept 2023)	Implementation (Sept 23 – Mar 24)	Follow up (mid '24 – mid '25)
Managing Authorities ¹⁸	Prepare the terms of reference Select the independent evaluators Ensure the involvement of the partner in the design of the evaluation	Validate the intervention logic Provide data and feedback Monitor that the requirements of the Terms of Reference are fulfilled	Take into account any recommendation stemming from the evaluations and report to the monitoring committee on the programme implementation, or substantiate the reasons not to do so
Monitoring Committee/ Partners	Provide input and suggestions into the evaluation design Highlight their evaluation needs	Offer information or provide feedback to the independent evaluators as necessary Provide an opinion of the deliverables produced by the evaluation	As part of the monitoring committee, remain vigilant on the follow up of the recommendations
Independent evaluators	Prepare a methodological approach to the evaluation and submit it to the Managing Authority	Carry out the evaluation in line with the quality standards defined in the Terms of Reference and any requests for clarification from the Managing Authority	May be asked to disseminate the findings or clarify aspects (within the scope of their assignment and the timeframe of the contract).
Beneficiaries		Should be included in the consultation strategy and provide feedback (e.g. questionnaires, request for operation level data where necessary) Carry out their data provider role as per the legal obligations	Should be involved in the dissemination activities as relevant. May be a target group of a recommendation (e.g. capacity building)
Other stakeholders		Should be included in the consultation strategy, according to their different roles	Are involved in dissemination activities

As described further below in section 2.3, the evaluation plan will also clarify the roles and responsibilities of the different actors across the evaluation process. It may be that the leading role on the mid-term evaluation is assigned to a Steering Group/ Committee, normally chaired by the Managing Authority but which can also include other members of the Monitoring Committee by virtue of their role or expertise.

1.4. Recommended methods and approaches

1.4.1. Reconstruction of the intervention logic

In line with the [better regulation tool #46](#), section 2.3, the starting point for an evaluation is the reconstruction of the 'log frame' or 'intervention logic' of the programmes. An intervention logic is

¹⁸ As described below this table and in section 2.3, this role may be played by a dedicated steering group/ committee tasked with evaluation activities within the Monitoring Committee.

typically illustrated in the form of a diagram outlining the links between the needs identified, the support offered, its output and results and the policy objectives.¹⁹ It should therefore delineate the key “causal pathways” which characterise the programme. It is also normally accompanied with a narrative adding any necessary explanations for the chart, describing for instance the actors that are expected to be involved, the sequence of certain strands which may or may not run in parallel, alert on possible unintended effects or the nature and relevance of external factors.

In essence, the intervention logic aims to illustrate how the intervention is expected to work, including identifying possible external factors which may help or hinder the achievement of the objectives.

The intervention logic not only is a communication and analytical tool that helps discuss with stakeholders about the relationships between all relevant aspects of the policy intervention. But it also allows to identify key interdependencies, assumptions and factors that may have an impact on the implementation and achievement of the expected outcomes. In particular, the intervention logic is:

- a starting point for the definition and fine tuning of the evaluation questions and evaluation matrix;
- an analytical tool that can help logically identify:
 - o any drivers of the problems to be tackled by the programmes that are not addressed by the current set of inputs/ supported interventions;
 - o any factors that may have a bearing on the implementation of the programme, and whether these are accounted for by the programme strategy;
 - o related policy interventions which may concur to the achievement of the same policy objective or simply insist on the same/ similar target groups;
 - o any gaps in the monitoring system.

In connection to the last point, in the context of the mid-term evaluation, it is recommended that the intervention logic is also used to identify possible areas where more or different data may be needed to measure the progress towards the specific objectives of the programme, including possibly indicators complementary to those in the performance framework defined in the legal basis. For instance, the intervention logic may identify expected outcomes/ results that should result from the activities supported by the interventions and would contribute to the achievement of the objectives, but are not measured by the monitoring system. This is likely in the context of the 21-27 Home Affair Funds as certain result indicators (e.g. on training of staff) are not meant to capture a change that can allow to directly conclude on the progress towards the achievement of the related policy objective, but rather the direct and immediate outcome of the support offered on those who receive it (i.e. not the society as a whole).

1.4.2. Evaluation matrix

The core component of any methodological approach to an evaluation is the evaluation matrix. An evaluation matrix clarifies the link between the questions, the judgement criteria, the supporting indicators or descriptors to be used, the sources to be used and the related methodological approach.

A theoretical example of an evaluation matrix is outlined below, based on one of the evaluation questions presented above.

¹⁹ There is no mandatory structure for it, but a good practice is to consider the following: needs, objectives, inputs, activities, expected outputs, results, impacts, external factors, other relevant policies in the field

Table 3 – theoretical example of an evaluation matrix

Eval. Criteria	Evaluation question	Judgement Criteria	Descriptor or Indicator	Methodological Approach	Sources
Effectiveness	How was the involvement of the relevant partners ensured across all stages of the programming, implementation, monitoring and evaluation?	<p>There is a strategy in place to identify, inform and reach the most relevant partners and which aims to ensure their balanced representation in the monitoring committee</p> <p>Relevant partners have been identified and involved at the programming stage</p> <p>Relevant partners participate in the monitoring committee in line with their role as defined by the relevant rules of procedure</p> <p>...</p>	<p>Existence of a strategy with dedicated outreach activities</p> <p>Number and types of stakeholders included in the list of MC members</p> <p>Attendance of partners to the MC meetings</p> <p>Normative judgements from potential and actual partners</p> <p>Share of relevant organisations responding to the survey that they were aware of the possibility to be part of the MC</p> <p>....</p>	<p>Mixed approach covering documentary evidence and normative judgements from stakeholders.</p> <p>Based on the intervention logic and legal basis, a range of potential partners will be identified.</p> <p>A survey/ ad-hoc interviews/ a focus group will be carried out to gather the feedback from the relevant actors.</p> <p>.....</p>	<p><u>Primary sources</u></p> <p>Interviews/ Survey/ focus group with potential and actual partners, or relevant experts</p> <p>Interview with the MA</p> <p><u>Secondary sources</u></p> <p>MS programme</p> <p>MA website (list of committee members)</p> <p>Annual performance report submitted in 2023 and 2024, section 1.1</p> <p>Documentation from the monitoring committee</p> <p>....</p>

A preliminary or partial evaluation matrix may be included by the Managing Authorities in the Terms of Reference for this assignment, in order to define in more concrete terms the expectations for the evaluation. It remains, of course, for the independent evaluators to complete/ complement and finalise the evaluation matrix. In any event, this tool will allow the Managing Authority to gauge any methodological choices made by the evaluators and thereby the quality of the evidence-base for the conclusions and recommendations.

1.4.3. Needs assessment, stakeholders mapping and consultation strategy

The mid-term evaluation occurs at a time where most of the effects generated by the programme are yet to materialise. However, it can and should be a convenient opportunity to verify whether the strategy defined during the programme design and negotiations is still fit for purpose.

The starting point to assess the adequacy of the strategy is the reconstruction of the intervention logic.

In turn, the intervention logic is rooted in a review of the most important needs that the programme should address, as well as their root causes.

Whilst a needs assessment entails a combination of different sources and analytical techniques, it is inherently interlinked with the identification of any third parties that may or should be directly or indirectly concerned by the programme, given their role or condition in the policy domain that is covered by the programme.

A stakeholders mapping is thus essential to the proper review of the needs that the programme is set to address, but it is equally important to make sure that those who could contribute to the success of the policy intervention (as well as its failure) are correctly accounted for and involved as necessary. Within the pool of relevant stakeholders, the programme strategy normally also identifies the groups that should be addressed with highest priority, i.e. the so called “target groups”.

For the purpose of the mid-term evaluation study, the stakeholder mapping and a critical review of their needs and motives is also instrumental to the definition of a consultation strategy, and should notably allow:

- sorting the stakeholders by their level of interest, influence, and expertise on the subject;
- a correct triangulation of the normative judgements. Different actors may respond strategically to questions on the programme (i.e. have vested interests), or simply present the same matter from complementary or opposing angles;
- reducing the risk of omitting ‘underserved’ groups; and
- the identification of existing networks, existing stakeholders lists, expert groups, to enrich the evidence basis.

Thus, mapping and consulting the stakeholders is an integral component of a needs assessment, together with a review of the relevant literature and available evidence on the theme, socio-economic indicators, etc. Specialised techniques can be considered by the independent evaluators where relevant (e.g. social network analysis methods). Further methodological advice on the stakeholder consultation can be found in the [better regulation toolbox, especially the tool #52](#), section three. Some inspiration could also be drawn from tool #53 and #54.

1.4.4. Analysis of financial and physical progress

In addition to the review of any relevant evidence generated outside of the programme implementation (e.g. academic and grey²⁰ literature, normative judgements from the relevant stakeholders), all evaluations should fully leverage on the data that is generated by the monitoring system of the Home Affairs Funds, in line with the requirements laid down in the legal basis. These sources include, as a minimum:

- information on financial progress²¹, as stored in the monitoring system of the Managing Authorities and reported in SFC2021;
- information from the common output and result indicators (also referred to as indicators on “physical progress”) laid out in Annex VIII of the fund specific regulations and reported in SFC2021;
- information from any programme-specific output and result indicators stored in the monitoring system of the Managing Authority;
- information included in the annual performance reports; and
- any thematic study, survey or research activity carried out in the context of the programme implementation.

When assessing quantitative data and information on the progress of the programme measured by the standard monitoring system, it is critical that such a review be fully informed by knowledge on the functioning of the monitoring systems, its rules, practices and, particularly, any related limitations. Amongst others, it is worth recalling:

²⁰ Research and materials developed and published outside of peer-reviewed journals, e.g. by institutions, practitioners, non-governmental organisations etc.

²¹ This includes the total eligible cost of the operation selected for support, the total eligible expenditure declared by beneficiaries and paid but also data coming from the payment applications and accounts.

- the importance of contextualising the information on performance based on qualitative information on the programme implementation;
- the need to take into account the time lag between the start of the operations, the generation of outputs and results and the materialisation of effects;²²
- the need to critically assess the quality of the information generated by the monitoring system, including e.g. due to the fact that the categorisation by type of intervention is based on the logic that only the “dominant code” is used²³;and
- need to look at the progress towards the milestones but more broadly at the adequacy of the target setting to make sure that the picture coming from the data reflects reality and can inform policy making²⁴.

The annual performance reports and any discussions held during monitoring committees can be used to contextualise the analysis of quantitative data. Triangulation with qualitative information, especially from actors directly involved in the implementation of the operations traced by the monitoring system, should always be ensured.

1.4.5. Summing up and research limitations

In coming to the studies’ conclusions, the independent evaluators should always aim to produce a balanced assessment highlighting:

- the main findings, rooted in the intervention logic of the programme and stemming from a full triangulation of qualitative and quantitative evidence, as well as a critical review of the normative judgements from the consultation activities. The evaluators should also account for the impact of non-response on the possibility to draw representative conclusions;
- any caveats and limitations to the findings based on a critical review of the methodological approach, e.g. sources that are not available on time or not fully reliable, any missing information that would be necessary to draw certain conclusions; etc.
- lessons learned, based on the critical reflections above.

It is also recommended that the mid-term evaluations are used to identify good practices, particularly so if these are connected to any policy suggestion/ recommendation/ lessons learned, to make the evaluation more informative and offer tangible examples of what could be done.

1.5. Format and recommended structure

A degree of standardisation in the presentation of the evaluation reports is highly recommended, to allow the use and comparison of the evidence generated by the studies (e.g. in the context of meta-analyses). Therefore, even though the evaluation module in SFC2021 will be unstructured²⁵, it is recommended that the final evaluation reports for the mid-term evaluations follow the structure presented below:

²² Any attempt to calculate unit costs or success rates of the interventions should be done by making reference to a comparable reference population. For instance, if the 100% of the operation has been funded and only 50% of its outputs or results have been recorded until now, a simple comparison between the total costs and the total output and results would be misleading and should be avoided.

²³ More granular information in possession of the Managing Authority may be used to account for this.

²⁴ The achievement ratio (or target achievement) of milestone and targets can be a key indicator of the progress of the operations towards the objectives of the programmes. However, the information is only helpful if the assumptions and methodology used to calculate the milestone or target values are of good quality. Therefore, any analysis of target achievement should be backed by consideration to the quality of the milestone and target values.

²⁵ As per the case of the submission of the annual performance reports

- executive summary, by evaluation criteria, covering key findings and suggestions/recommendations;
- background, including:
 - o policy background (literature review, needs assessment and description of the fund);
 - o summary of the methodological approach, delineating the main features of the consultation strategy, analytical methods used and main limitations (the full methodological approach, evaluation matrix, bibliography etc. should normally be placed in an Annex);
- reconstruction and description of the intervention logic;
- state of play (progress of operations, from a procedural, financial and physical point of view);
- evaluation findings, by criteria, question and Specific Objective;
- conclusions, covering lessons learned and related policy suggestions/ recommendations; and
- examples of good practices.

Since evaluation studies normally collect, review and assess an extensive amount of information, it is paramount that the independent evaluators make their best efforts to:

- draft a report that is clear, well structured and concise (the body of the report should not exceed 100 pages. More detailed information should be included in the Annexes, if relevant);
- cross-reference any policy suggestions/ recommendations with the related evaluation findings, to help the reader gauge the type, quality and coverage of the underlying evidence;
- draft a concise and decision-oriented executive summary, covering any lessons learned and their supporting evidence; and
- avoid the use of jargon and acronyms to the extent possible, particularly in the executive summary.

1.6. Terms of Reference

The Terms of Reference (ToR, but also ‘Task Specifications’) are a key document defining all aspects of how an evaluation will be conducted. ToR are developed during the planning phase of the evaluation process and are used to hire the evaluator on a competitive basis. Ensuring a high quality evaluation depends on how accurate and well-specified the ToR are.

They should normally stay within a length of 10-15 pages and cover:

- the background, objectives and audience of the evaluation, explaining the links among them;
- the evaluation questions (and indicative judgement criteria, for further customisation);
- any required or recommended methodological approach, also specifying, where relevant²⁶, what are the main tasks expected from the evaluators (e.g. reconstruction of the intervention logic, focus groups, interview or surveys, dissemination webinars, data mining/ analysis, social network analysis, etc.) and the main deliverables;
- the available sources (e.g. monitoring data, annual performance reports, documents of the monitoring committees, previous evaluations or studies, ad-hoc surveys etc.);

²⁶ The Managing Authority is free to decide whether to draft a rather prescriptive or more open section on the required tasks and methodological approach, hence relying on the judgement of the independent evaluators for the identification of the most appropriate mix of analytical tools and sources necessary to respond to the evaluation questions. Whatever the choice, the Managing Authority should always have an sound understanding of the reasonable methodological approaches which could be used to generate good quality evidence to address the evaluation questions. This is necessary not least for a proper assessment of the technical offers received by the candidate independent evaluators.

- the timeline for the main tasks, deliverables²⁷ and meetings;
- the management arrangements (e.g. role and responsibilities of the evaluator and evaluation client, the role and involvement of other parties);
- composition of the evaluation team and required competencies; and
- the resources available to conduct the evaluation and the arrangements for the payment.

In order to provide an additional safety net and ensure that the contractors' final report is of high editorial quality, it is recommended to consider including the following clause in the ToR: *"In view of its publication, the final report by the contractors must be of high editorial quality. If the contractor does not manage to produce a final report of high editorial quality within the timeframe defined by the contract, the contracting authority can decide to have the final report professionally edited at the expense of the contractor (e.g. by deducting these costs from the final payment)."*

1.7. Procedural aspects and next steps

As per Figure 1 at the beginning of this note, the Managing Authorities are invited to:

- provide feedback to this draft note during and/ or as a follow up to the webinar;
- take note of any revisions included in this document as a result of the discussions and shared with the Home Affairs Funds committee;
- work on the Terms of Reference of the mid-term evaluations, leveraging upon the methodological advice contained in this note and its forthcoming consolidation;
- refer to their Geographical Desk Officers across all phases of the preparation and implementation of their mid-term evaluations in case of doubts or need for clarification;
- assess their internal needs also in terms of administrative capacity and expertise to manage the evaluation studies as well as the possible need to rely on technical assistance for training or methodological support.

The Commission will follow up with the Managing Authorities on a forthcoming webinar on the ex-post evaluations '14-20, on which occasion further doubts can be shared and a state of play on the preparatory works will be gathered.

As per the legal basis, the formal deadline for the submission of the mid-term evaluation is March 2024. If, due to the specific situation of certain programmes or objective difficulties in the contracting out of the study in the early stages of the programme implementation, Managing Authorities were unable to meet such deadline for the final report, ad-hoc exchanges with the Commission should be launched to assess the possibility of a revised schedule as well as the sharing of any intermediate deliverables by the legal deadline.

The transmission of the mid-term evaluations will occur via SFC2021. An unstructured module is planned – hence the Managing Authorities should be able to upload the report and any relevant annexes directly into the SFC2021 system. Further communications will follow on this subject, to cover any additional practical instructions on the upload of the evaluations.

²⁷ It is always recommended to plan intermediate deliverables such as: (i) an inception report, presenting a fine-tuning of the methodological approach and a consolidated reconstruction of the intervention logic/ assessment of possible information gaps and remedy strategies (ii) an interim and/ or a draft final report, where the intermediate findings can be reviewed with those responsible for the evaluation in due time.

2. EVALUATION PLAN OF THE 2021-2027 PROGRAMMES

2.1. Rationale

The main purpose of an evaluation plan is to make sure that adequate evidence for the policy makers and programme managers is available to them in time to make well informed policy and management decisions. In essence, the evaluation plans aims to make sure that there is information available on what works well or less well, and recommendations on how to improve on that, by the time this information can be used to good effect.

The evaluation plan is a strategic document, outlining the “evidence gathering” strategy in line with the intervention logic of the programme, which evolves along with the new knowledge generated by the monitoring and evaluation activities progressively being carried out.

The evaluation plan is also meant to increase the quality and standardisation in the evidence produced across programmes and Member States, so that it is possible to run meta-analyses²⁸, comparing and contrasting findings coming from different policy and implementation context, identifying patterns and devising evidence-based proposal for improvements.

It is worth mentioning that, over recent years, the Home Affairs Funds have seen a substantial revision and strengthening of their monitoring arrangements, with increasing efforts on data collection, data quality and the performance-orientation of the funds. This followed the recommendations included in the interim evaluations ‘14-20 and subsequent reports, including from the European Court of Auditors, as well as the inclusion into the framework of the Common Provisions Regulation.

In this context, the evaluation plan comes as a novelty for the Home Affairs Funds. This can require, amongst others, to follow a gradual and iterative approach to the planning of the evaluations, as the knowledge on evaluation methods, questions, techniques and data availability is likely to evolve with the finalisation of the set-up of the monitoring systems and, especially, the mid-term evaluations. Therefore, in presenting the structure and contents of the evaluation plan in the sections below, attention is also paid to areas where Managing Authorities may need to wait until the mid-term evaluation to finalise their overall evaluation strategy.

2.2. Scope

To fulfil its purpose, an evaluation plan should:

- **include a conceptualisation of the evaluation strategy**, as good quality evaluation can only be done based on:
 - o a sound review of the intervention logic of the programme and the related existing evidence, to identify areas where knowledge gaps may exist;
 - o relevant and timely data, which, in turn, needs to be identified and gathered via monitoring activities according to the specific methods envisaged to address specific evaluation needs;
 - o adequate techniques, tailored to the evaluation questions and data availability. To name but one, the ex-post evaluation 21-27 will require an assessment of the impact of the programmes. Impact evaluation may require the application of experimental or quasi-experimental techniques that aim to identify a control group and reconstruct a hypothetical situation – the so called ‘counterfactual’ scenario, i.e. a fictitious representation of what would have happened had the intervention not taken place. These

²⁸ A meta-analysis is essentially a study that uses other studies as its unit of observation. It is a comparative review that aims to generalise context-specific findings with a view to drawing common lessons.

techniques may need to rely on micro-data or other quantitative and econometric approaches that, in turn, are based on specific assumptions and require advance planning;

- adequate resources and expertise: time constraints and market conditions can affect the generation of evidence that is of good quality and can really provide input in the policy cycle. Data protection issues may also impact the possibility to apply certain techniques, therefore support may be planned also to tackle such issues.
- **be updated as new needs are identified and / or gaps appear**, as informing the policy cycle is an iterative process and research carried out can identify gaps to be filled in subsequent studies;
- **clarify the distribution of roles and responsibilities**, to make sure that all the actors involved in the evaluation process are aware of their respective roles and can plan their activities accordingly;
- **pay heed to the follow up and dissemination of the evaluation findings**, as knowledge generated via evaluation is only useful if it contributes to better awareness and improved decision making.

In terms of the objective scope of the evaluation plan, as per the legal basis:

- it can cover more than one programme;
- it should cover at least the mid-term evaluation and retrospective impact evaluation (and the entire timeframe of the programme);
- it can cover additional elements, such as:
 - dedicated thematic studies (e.g., the evaluation of communication and visibility activities, studies on simplification measures, studies on the implementation of horizontal principles, ad-hoc surveys; etc.);
 - sampling methods to fill in the data for the result indicators collected 3 months after the exit from the operation;
- for each evaluation or study included in the evaluation plan, it should provide adequate information on the aim and scope of the study, methods and data requirements, duration and tentative date, estimated budget etc., as per section 2.3 below.

As already anticipated, and further explained in section 2.3 and 2.5 below, **it is not expected that the evaluation plans will cover impact evaluations in great detail at the time of their first submission.** The focus will thus lie on the organisational arrangements and evaluation framework and, in terms of the planned studies, the mid-term evaluation, any thematic or ad-hoc studies, as well as methods to collect data for the “longer-term” result indicators (i.e. those collected three months after the participants left the operations) or surveys to fill in gaps in the standard monitoring systems²⁹.

2.3. Structure

Therefore, and in line with the practice in the other programmes covered by the CPR, an evaluation plan should typically be organised around three main elements:

- **Objectives, coverage and coordination.** This section should normally describe:
 - the **purpose** of the plan, so that all the involved stakeholders are aware of it;

²⁹ It may be that, based on the review of the intervention logic, certain relevant outcomes are not fully measured by the monitoring system of the programmes (e.g. placement outcomes of migrants in integration measures, user satisfaction for system developed, trainings offered etc.). It is natural that not all the relevant data can be collected on a systematic basis due to the cost and burden related to systematic data collection activities. This is where ad-hoc surveys (e.g. once or twice during the programming period) may help generate relevant knowledge on important outcomes of the programme, at a proportionate cost.

- its **coverage**, thus specifying which programmes and studies it covers, what are the evaluation criteria to be addressed, what are the priority areas of research. This is an important element as it implies reviewing the currently existing evidence (e.g. from previous evaluations or relevant studies) and focus the plan on any existing gaps;
- **coordination** and exchange with other managing authorities on planning of evaluations, methods, exchange of findings. Coordination with relevant partners such as universities and research centres should also be considered in this context.
- **Evaluation Framework:**
 - **responsibilities and governance:** to clarify who is in charge of the implementation of the plan,³⁰ whether specific sub-groups tasked with evaluation activities exist within the monitoring committee, what is the involvement of the partners (including in the sub-groups concerned with evaluation activities, and in line with Article 16 of the European Code of Conduct on partnerships³¹), what is the source of evaluation expertise.
 - **overall budget and timetable:** this is to identify appropriate resources as well as the timeliness of the information, including in the case of dedicated data-collection exercises.
 - **criteria to select the independent evaluators or technical assistance:** this is to clarify the arrangements used to make sure that the evaluators are functionally independent from the authority responsible for the implementation of the programme and that there is no bias, i.e. that they are free to present their results without undue interference while still taking into account the comments from the steering group leading the evaluation; it should also serve to outline any quality requirement for the individuals or companies contracted out for this exercise;
 - **other:** whether a training programme for those involved in the evaluation work is foreseen, communication and dissemination activities, a quality management strategy.
- **planned evaluations, studies and data collection activities:** this section should list the planned evaluation, studies and data collection activities and provide more detail into them. As a minimum, the list will cover the mid-term evaluation and the retrospective/ex-post evaluation, but thematic studies and other ad-hoc research activities can be included (and should be included whenever they are planned). For each study/ evaluation/ related activity, this section should clarify:
 - **The rationale, scope and evaluation/research questions**
 - **Methods and data requirements:** particular heed should be paid to the area of impact evaluation, to identify possible data gaps (e.g. micro-data on participants or on a valid control group)
 - **Duration and tentative date**
 - **Estimated Budget**

³⁰ It is good practice to nominate a responsible of the evaluation within the Managing Authority and a back-up in order to ensure the continuity of the service. It is also good practice to include a steering group for the evaluation work, which could be a sub-group of the monitoring committee. The SG should normally be balanced in terms of the technical expertise as well as the different stakeholders that may be represented within it.

³¹ As per Article 16 (1) of Commission Delegated Regulation (EU) No 240/2014 of 7 January 2014 on the European code of conduct on partnership in the framework of the European Structural and Investment Funds “*Managing authorities shall involve the relevant partners in the evaluation of programmes within the framework of the monitoring committees and, where appropriate, specific working groups established by the monitoring committees for this purpose*”

There is no minimum or maximum length for an evaluation plan. Practice shows that it can normally range from 5 to over 50 pages, including annexes. In any event, the evaluation plan should be intended as a sufficiently flexible tool, that can and should be updated as new needs arise.

In addition, the extent to which certain evaluation questions or methods for evaluations that happen at a distance in the future can be detailed should be proportionate to the status of the programmes and level of knowledge on the evaluation needs. See in particular section 2.5 for a description of the expectations on the first submission of the evaluation plan.

However, to ensure good quality evaluations **planning is pivotal. Evaluation** is only useful to policy making if it focuses on the main knowledge needs but, to do so, it **requires adequate arrangements to collect systematically data from the ground, or plan in advance specific research strategies.**

The drafting of the evaluation plan is the **opportunity to reflect on the needs and necessary steps to address them**, with the support of the monitoring committee, partners and the European Commission.

2.4. Who does what

The different actors involved in the drafting, assessment, implementation and review of the evaluation plan are summarised in the table below.

Table 4 – overview of main actors and roles across the different phases of an evaluation plan

Actors/ Phases	Preparation (Up to 12 months from the decision approving the programme)	Review and Acceptance (From 2 months before the presentation of the EV.P to the MC for approval)	Implementation and follow up (From the approval of the MC, until the end of the programming period)
European Commission	Provide methodological support and define the structure	Provide comments on drafts	Monitor implementation of the plan at the performance review meetings Can request or recommend reviews according in case of substantial contextual changes
Managing Authority	Draft the plan, with the help of technical assistance if necessary	Submit the plan to the EC via SFC and adjust where necessary	Monitor the implementation, report on it at Monitoring committees and performance review meetings Draft action plans if necessary
Independent evaluators/ Technical assistance	May support the drafting or review of the evaluation plan	May assist MAs in the review of the evaluation plan	Carry out the evaluations/ thematic studies/ data collection activities
Monitoring Committee	May provide inputs and comments on drafts	Approve the first version and any subsequent revisions of the evaluation plan	Monitor that the evaluation plan is advancing according to plans, in the context of the monitoring committee meetings and performance review meetings, in line with the European Code of Conduct on Partnership ³² Can contribute to the drafting of action plans that are based on the findings/recommendations from the evaluations

³² <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/93c4192d-aa07-43f6-b78e-f1d236b54cb8>

Actors/ Phases	Preparation (Up to 12 months from the decision approving the programme)	Review and Acceptance (From 2 months before the presentation of the EV.P to the MC for approval)	Implementation and follow up (From the approval of the MC, until the end of the programming period)
Stakeholders	May be consulted ad-hoc to gather feedback on evaluation needs.		Provide ad-hoc input in the evaluation activities Are informed about the conclusions and follow up of the evaluations Should be able to consult or download the latest approved evaluation plan on the Managing Authority website.

2.5. Process and suggested approach to the first submission of the evaluation plan

The evaluation plans need to be submitted to the Monitoring Committee within one year of the decision approving the programme.

The Commission services do not formally approve the plan. However, in order to allow the COM to carry out its advisory role and provide suggestions on the plan, Managing Authorities are kindly invited to submit, whenever possible, a draft version of the plan via SFC2021 in the dedicated module under Evaluation/ Evaluation Plan³³ two months before the planned Monitoring Committee for its approval. The module in SFC is unstructured, and allows uploading files in different formats. Managing Authorities should upload a word version of the document for the review of Commission Services.

Whilst there are no strict deadlines as there is no formal procedure for the review of the plan by the Commission, the Commission should provide feedback within one month to allow the Managing Authority to take into account the comments and to send a version for approval to the Monitoring Committee according to the dedicated rules of procedure.

If, due to time constraints, it is not possible for the Managing Authority to upload the evaluation plan in SFC2021 two months ahead of its submission to the Monitoring Committee, the plan will be submitted to the Monitoring Committee and uploaded in SFC2021 concurrently. The Commission should normally provide suggestions within one month.³⁴

The evaluation plan should already formally cover the impact evaluation to be carried out by June 2029. However, the specific features of an impact evaluation³⁵ mean that further work may be necessary to develop a standard framework for such purpose, including based on the findings of the mid-term

³³ The document type to be selected is “Evaluation Plan – Article 44”. The document created by the Managing Authorities should be “sent” to the Commission for it to be visible, otherwise it will only be visible to the Managing Authority. As the module is unstructured, there is no versioning applied (e.g. 1.0, 1.1 etc.). The fields “Version approved by MC” and “Approval date” should remain blank for the versions that have not been yet approved.

³⁴ The Managing Authority and Commission services should normally liaise to agree on a suitable schedule for the drafting of any suggestions, as well as submission of any revised evaluation plan for the approval of the Monitoring Committee.

³⁵ For example, the need for an assessment of the funds contribution to the policy objectives³⁵ and an investigation into the “attribution” question, i.e. to what extent the observed changed can be ascribed to the programme and not to external factors. It is worth recalling that Contribution analysis is a typology of evaluation that focuses on the theory of change, investigating the logical links between the different elements of an intervention logic and should respond to the question of “why” certain changes have happened with the contribution of the programme. It relies mostly on qualitative evidence and cannot precisely disentangle the extent to which the observed changed can be ascribed to the intervention or to contextual factors.

evaluations 21-27 and the review of the monitoring systems. Notably, one of the questions of the mid-term evaluation refers to the suitability of the current monitoring arrangements to generate adequate evidence for an assessment of the impacts by the end of the programming period. The evaluation findings are expected to provide input into the design of the impact evaluation. Important experience on the assessment of the impact of the programmes will also be gained in the context of the ex-post evaluations 14-20, to be submitted by the end of 2024.

Therefore, Managing Authority are suggested to use the opportunity of the first version of the evaluation plan to start reflecting on their overall evaluation needs, framework and dissemination strategy. The detailed list of evaluations will include the ex-post evaluations as per the legal basis, but will cover in greater detail: (i) the mid-term evaluation; (ii) any thematic or ad-hoc studies; as well as (iii) dedicated data collection activities (e.g. in the case of result indicators to be collected three months after leaving an operation). Managing Authorities are invited to wait until methodological advice on the impact evaluation is produced by the Commission, also based on the evidence stemming from the mid-term evaluation, before detailing their full methodological approach to it in the evaluation plan.

Finally, Managing Authorities are invited to upload the consolidated and approved version of the plan in SFC2021, ticking the box “Version approved by MC” and indicating the approval date.