Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Eduskunta/hallintovaliokunta

LAUSUNTO
20.10.2021

VN/24984/2020

Katja Vänskä-Rajala ja Paula Karjalainen, työ- ja elinkeinoministeriö

ASIA: HE 136/2021 VP HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LAIKSI SISÄASIOIDEN RAHASTOISTA OHJELMAKAUDELLA 2021−2027

Työ- ja elinkeinoministeriö kiittää mahdollisuudesta antaa asiantuntijalausuntonsa sisäministeriön valmistelemaan hallitukseen esitykseen laiksi sisäasioiden rahastoista ohjelmakaudella 2021−2027 (HE 136/2021 vp).

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki sisäasioiden rahastoista ohjelmakaudella 2021—2027. Ohjelmakaudelle 2021—2027 perustetaan sisäasioiden alalle kolme rahastoa: turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahasto (AMIF), sisäisen turvallisuuden rahasto (ISF) sekä rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitustukiväline osana yhdennetyn rajaturvallisuuden rahastoa. Suomi on toteuttanut sisäasioiden alan rahoitusohjelmia ohjelmakaudesta 2000—2004 lähtien.

Ohjelmakaudella 2021-2027 rahastojen kokonaisrahoitus kasvaa merkittävästi verrattuna ohjelmakauteen 2014-2020. Ohjelmakaudelle 2021—2027 turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahaston (AMIF) rahoitus on 9,88 mrd. euroa. Suomen osuus rahastosta komissiolta saadun alustavan arvion mukaan on noin 67,9 miljoonaa euroa. Tämän lisäksi jäsenmaiden on mahdollista saada väliarvioinnin yhteydessä vuonna 2024 lisärahoitusta tietyin edellytyksin. Lakiehdotuksen 2 luvun mukaisesti rahaston rahoituksen toimeenpanoa varten laaditaan kansallinen ohjelma ja sen toimeenpanoa tarkentava ja ohjaava suunnitelma.

Suomen saama turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahaston (AMIF) rahoitus kohdennetaan kansallisessa ohjelmassa kolmelle erityistavoitteelle, joista laillisen maahanmuuton ja kolmansien maiden kansalaisten kotoutumisen edistäminen on yksi. Perustellusti kohdennettuna rahoitus muodostaa merkittävän lisärahoituskanavan laillista maahanmuuttoa ja kotoutumista edistäviin toimiin. Laillista maahanmuuttoa voidaan rahaston kautta tukea kehittämällä laillista muuttoliikettä ja sitä koskevaa unionin säännöstöä koskevaa politiik-

kaa ja sen täytäntöönpanoa, helpottamalla unioniin suuntautuvaa laillista maahanmuuttoa ja oleskelua unionissa sekä lujittamalla yhteistyötä ja kumppanuutta kolmansien maiden kanssa muuttoliikkeen hallitsemiseksi. Kotoutumisen edistämisen osalta edistetään toimenpiteitä kolmansien maiden kansalaisten sosiaalisen ja taloudellisen osallisuuden tukemiseksi huomioiden erityisesti haavoittuvassa asemassa olevat sekä helpotetaan perheenyhdistämistä ja osallisuutta kansallisten ja erityisesti alueellisten tai paikallisten viranomaisten ja kansalaisjärjestöjen avulla.

Kansallisen ohjelmarahoituksen osalta työ- ja elinkeinoministeriön näkökulmasta merkittävä muutos verrattuna nykyiseen ohjelmakauteen on operatiivisen tuen käyttöönotto AMIF-rahastossa. Operatiivinen tuki on ohjelman määrärahaa, jota voidaan käyttää tukemaan viranomaisia, jotka vastaavat Euroopan unionin hyväksi suoritettavien julkisten tehtävien ja palvelujen toimeenpanosta. Operatiivisella tuella voidaan kattaa mm. henkilöstökustannuksia sekä välineistön tai infrastruktuurin käyttöönotto-, huolto- ja korjauskustannuksia. Operatiivisen tuen käyttökohteet ja osuudet määritellään rahastokohtaisissa asetuksissa sekä kunkin rahaston ohjelmassa. Operatiivinen tuki on 100 % tukea saajalle. Operatiivista tukea ei ole aiemmin ollut mahdollista käyttää AMIF-rahaston tukemissa toimissa. Operatiivisen tuen käyttö tulee nyt mahdolliseksi laillista maahanmuuttoa edistävän viranomaistoiminnan rahoituksessa.

Kansallisen ohjelmarahoituksen lisäksi jäsenmaat saavat komissiolta rahoitusta uudelleensijoitettujen kiintiöpakolaisten lukumäärien sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 604/2013 täytäntöönpanoa tukevan vastuunmäärittelyn perusteella kompensaationa uudelleensijoittamisesta. Jäsenvaltio saa nykyisen turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahaston tason mukaisesti 10 000 euroa yhdestä uudelleensijoitetusta henkilöstä. Uudelleensijoittamisen kautta rahaston ohjelmaan osoitetun rahoituksen käytöstä päätetään kansallisesti. Vastaavaa rahoitusta on saatu myös ohjelmakaudella 2014-2020.

Työ- ja elinkeinoministeriön näkökulmasta hallituksen esityksen merkittävimmät muutokset verrattuna nykyohjelmakauteen koskevatkin uudelleensijoittamisesta jäsenmaille korvattavan määrärahan hallinnointia, josta säädetään hallituksen esityksen 28§:ssä. Esityksen mukaisesti uudella ohjelmakaudella AMIF-rahastoasetuksen 19 ja 20 artiklojen mukaiset määrärahat, jotka allokoidaan jäsenvaltioille uudelleensijoittamisesta ja kansainvälistä suojelua hakevien tai kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden siirroista, ohjattaisiin valtion talousarviossa niille viranomaisille, jotka vastaavat määrärahan saamisen perusteena olevien henkilöiden uudelleensijoittamismenettelystä, humanitaarisesta maahanpääsystä ja pakolaisten kuntaan sijoittamisesta sekä vastaanottotoiminnasta. Valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) mukaan toimista vastaavia viranomaisia ovat sisäministeriö sekä työ- ja elinkeinoministeriö. Sisäministeriön hallinnonalalla Maahanmuuttovirasto vastaisi pykälän mukaisista toimista. Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla toimista vastaisivat ministeriön lisäksi Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset sekä ELY-keskusten sekä TE-toimistojen kehittämis- ja hallintokeskus (KEHA-keskus). Määrärahojen tarkemmasta kohdentamisesta hallituksen esityksessä mainituille viranomaisille päätettäisiin vuosittain valtion

talousarvion käsittelyn yhteydessä. Uudelleensijoittamisesta Suomelle kompensoitavien määrärahojen arvioidaan olevan ohjelmakauden aikana kokonaisuudessaan noin 73,5 miljoonaa euroa pakolaiskiintiön pysyessä vuoden 2021 tasolla (1050 henkilöä).

Ohjelmakaudella 2014—2020 vastaavaa rahoitusta on hallinnoitu kansallisesti samoin kuin muitakin sisäasioiden rahastojen kansallisten ohjelmien määrärahoja, vaikka EU-säännökset eivät tätä edellytä. Suomessa uudelleensijoittamisesta maksettava korvaus on haluttu kohdentaa uudelleensijoittamisen edistämiseen ja sitä on myönnetty hankemuotoisesti lähinnä viranomaistoimintaan. Rahoitusta saaneet tahot ovat joutuneet hakemaan sitä hankehakumenettelyssä muiden hanketoteuttajien tapaan.

Työ- ja elinkeinoministeriö on saanut ohjelmakaudella 2014-2020 hankemuotoista tukea pakolaisten kuntiin sijoittamisen edistämiseen. Rahoitusta on käytetty Sylvia-hankkeista pakolaisia vastaanottaville kunnille maksettaviin lisätukiin ja muuhun vastaanottoa ja alkuvaiheen kotoutumista tukevaan toimintaan. Nykykauden hallinnointimalli hankehakuineen ja asetustasolla määritettyine vakioyksikkökustannuksineen on ollut tarkoitukseen nähden joustamaton eikä ole vastannut ohjelmakauden aikana muuttuneen toimintaympäristön vaatimuksiin. Lisäksi se on ollut raportointivelvoitteineen ja mutkikkaine poikkihallinnollisine prosesseineen hallinnollisesti raskas.

Hallituksen esityksen mukainen rahoituksen allokointi toimivaltaisille viranomaisille osana talousarvioprosessia hankehakujen sijaan sujuvoittaisi ja joustavoittaisi rahoituksen hallinnointia ja lisäisi määrärahan käytön ennakoitavuutta. Esitetty malli vähentää hallinnointityötä, kun rahoitusta saavat tahot eivät joudu sitä jatkossa hakemaan hankemuotoisena raportointi- ym. velvoitteineen.

Esityksen mukaisesti työ- ja elinkeinoministeriö saisi uudenlaisella, joustavammalla hallinnointimallilla käyttöönsä osan kokonaisrahoituksesta, jonka käytöstä säädetään tarkemmin asetuksella. Työ- ja elinkeinoministeriö voisi jatkaa tällä rahoituksella nykyisellä ohjelmakaudella toteutettujen Sylvia-hankkeiden toimia pakolaisten vastaanoton tukemiseksi. Hankkeiden budjetista pääosa on käytetty pakolaisia vastaanottaville kunnille maksettaviin lisätukiin, joilla pyritään sitouttamaan kuntia vastaanottoon, takaamaan kuntapaikat kuntiin sijoitettaville pakolaisille ja tukemaan kuntia vastaanoton ja kotoutumista edistävien toimien järjestämisessä erityisesti kotoutumisen alkuvaiheessa. Sylvia-hankkeiden toimintaa ja erityisesti hankkeista maksettavia lisätukia on pidetty hankkeista tehdyn ulkopuolisen arvioinnin, ohjausryhmään kuuluvien tahojen ja kunnilta saadun palautteen perusteella merkityksellisenä pakolaisten vastaanoton jatkuvuuden tukemiseksi. Uudelleensijoittamisesta kompensaationa saatavan rahoituksen ohjaaminen lisätukien muodossa pakolaisten vastaanottoon sitoutuneille kunnille tukee uudelleensijoittamisen sujuvuutta ja pitkäjänteisyyttä, ja on tärkeää myös ohjelmakaudella 2021-2027. Esitetty hallinnointimalli antaa tälle aiempaa paremmat mahdollisuudet.