|  |
| --- |
| **16. mai 2019** |
| Euroopa Liidu ühtekuuluvuspoliitika fondide rakenduskava 2014 – 2020 vahehindamine |
|  |
| Lõpparuanne |
|  |
|  |

Euroopa Liidu ühtekuuluvuspoliitika fondide rakenduskava 2014 – 2020 vahehindamine

Lõpparuanne

16. mai 2019

Autorid:

Katre Eljas-Taal, Merit Tatar, Maarja Käger, Marek Tiits, Tarmo Kalvet, Merle Tambur, Aija Kosk, Keiu Friedenthal, Karmen Kert, Maarja Toots, Ülo Kask, Martin Kikas, Garri Raagmaa, Märt Masso, Liina Osila, Indrek Kadarik, Laura Aaben, Hanna-Stella Haaristo, Kirsti Melesk

Sisukord

Kasutatud lühendid 1

Sissejuhatus 2

Kokkuvõte 4

Executive Summary 9

1 Kasutatud metoodika 10

2 Rakenduskava 2014 – 2020 asjakohasus 15

2.1 Sissejuhatus: sotsiaalmajanduslikus keskkonnas toimunud muutused 15

2.2 Sotsiaalmajanduslike muutuste mõju meetmete tulemuslikkusele ja asjakohasusele ning kuidas olemasolevate võimaluste raames paremini toetada Ida-Virumaa ja Kagu-Eesti majandus-, sotsiaal- ja elukeskkonna arengut 17

2.3 Sotsiaalpartnerite kaasamine meetmete väljatöötamisse 33

2.4 Projektivaliku kriteeriumite asjakohasus 41

3 Rakenduskava 2014 – 2020 tulemuslikkus 54

3.1 Prioriteetsete suundade tulemuslikkus ning eesmärkide saavutamise tõenäosus 54

3.2 EL struktuuri- ja investeerimisfondide mõju prioriteetsete suundade eesmärkide täitmisele 56

3.3 Rakenduskava tulemusnäitajate asjakohasus ja sisulise eesmägi täitmine 57

3.4 Meetmete elluviimise lisamõju ning rakenduskava väliste tegurite mõju rakenduskava eesmärkide täitmisele 59

3.5 Soovitused tulemusreservi jagamiseks ning rakenduskava tulemuslikkuse tõstmiseks 62

4 Rakenduskava 2014 – 2020 mõju 72

4.1 Prioriteetsete suundade panus strateegiliste eesmärkide täitmisse üldiselt 72

4.2 Struktuurivahendite panus Eesti 2020 eesmärkide täitmisse 73

4.3 Struktuurivahendite panus riigipõhiste soovituste täitmisel 74

4.4 Struktuurivahendite panus Euroopa 2020 eesmärkide täitmisse 75

4.5 Struktuurivahendite panus teiste strateegiate eesmärkide täitmisse 75

5 Rakenduskava 2014 – 2020 jätkusuutlikkus 77

6 Järeldused ja soovitused 79

Tabelid

Tabel 1 Eesmärkide ja tegevuste asjakohasus prioriteetsete suundade (PS) lõikes 20

Tabel 2 Eesmärkide ja tegevuste asjakohasus prioriteetsete suundade (PS) lõikes 23

Tabel 3 Eesmärkide ja tegevuste asjakohasus prioriteetsete suundade (PS) lõikes 28

Tabel 4 Eesmärkide ja tegevuste asjakohasus prioriteetsete suundade (PS) lõikes 30

Tabel 5 Valikukriteeriumite analüüsi valimi jaotumine rakendusskeemide ja RA/RÜ’de lõikes 42

Tabel 6 Üldised projektivaliku kriteeriumid 43

Tabel 7 Valikumetoodika aluseks olevad dokumendid (valikumetoodika sätestamine väljaspool TAT-i või käskkirja) 50

Tabel 8 Tulemusraamistikku kuuluvate meetme tegevuste sihttasemete täitmine seisuga 31.12.2018 65

Tabel 9 Tulemusreservi jagamise soovitused valdkondade prioriteetsuse järjekorras 67

Tabel 10 Prioriteetse suuna meetmete panus eesmärkide/soovituste täitmisesse 72

Tabel 11 Vahehindamise leiud, järeldused ja soovitused 79

Joonised

[Joonis 1 Vahehindamise metoodiline raamistik 10](#_Toc8936338)

[Joonis 2 Hõivatud ja tööhõive määr Eestis 1995 - 2018 15](#_Toc8936339)

[Joonis 3 Tööjõu ühikukulu 2000 - 2007 16](#_Toc8936340)

[Joonis 4 Rakenduskava raames välja makstud toetused maakondade lõikes seisuga 31.12.2018 (v.a. üleriiklikud maakondade vahelised projektid) 18](#_Toc8936341)

[Joonis 5 Kodumajapidamiste energiatarbimine 2016 25](#_Toc8936342)

[Joonis 6 Eesti rahvastiku prognoos 2014 - 2040 27](#_Toc8936343)

[Joonis 8 Partnerite rahulolu kaasamisega struktuurivahendite planeerimisel 35](#_Toc8936344)

[Joonis 9 Partnerite rahulolu kaasamisega struktuurivahendite rakendamisel ja seirel 35](#_Toc8936345)

[Joonis 10 Partnerite hinnangud kaasamise erinevatele aspektidele. N=50 36](#_Toc8936346)

[Joonis 11 Partnerite kogetud raskused osalemisel. N=110 (valida sai mitu varianti) 37](#_Toc8936347)

[Joonis 12 Prioriteetsete suundade finantsnäitajate sihttasemete täitmine 2018 54](#_Toc8936348)

[Joonis 13 Tulemusnäitajate eesmärkide täitmine ja planeerimise täpsus 58](#_Toc8936349)

# Kasutatud lühendid

|  |  |
| --- | --- |
| Lühend | Selgitus |
| EAS | Ettevõtluse Arendamise SA |
| EK | Euroopa Komisjon |
| EL | Euroopa Liit |
| ERF | Euroopa Regionaalarengu Fond |
| ESF | Euroopa Sotsiaalfond |
| ESIF | Euroopa Struktuuri- ja Investeerimisfondid |
| HTM | Haridus- ja Teadusministeerium |
| KA | Korraldusasutus (rahandusministeerium) |
| KIK | Keskkonnainvesteeringute Keskus |
| KKM | Keskkonnaministeerium |
| KOV | Kohalik omavalitsus |
| KUM | Kultuuriministeerium |
| MKM | Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium |
| MT | Meetme tegevus |
| PS | Prioriteetne suund |
| RA | Rakendusasutus |
| RIA | Riigi Infosüsteemi Amet |
| RK | Riigikantselei |
| RTK | Riigi Tugiteenuste Keskus |
| RÜ | Rakendusüksus |
| SOM | Sotsiaalministeerium |
| SFOS | Struktuuritoetuste operatiivsüsteem |
| SIM | Siseministeerium |
| TAT | Toetuse andmise tingimused |
| TART | Toetuse andmine rakendusasutuse tegevuseks |
| TJA | Tehnilise Järelevalve Amet |
| VK | Valdkondlik arenduskomisjon |
| ÜF | Ühtekuuluvusfond |
| ÜKP | Euroopa Liidu ühtekuuluvuspoliitika |

# Sissejuhatus

1. Technopolis Group Eesti OÜ koostöös Ernst & Young Baltic AS, Balti Uuringute Instituudi ja Praxisega on riigihanke nr 199802 tulemusena läbi viinud vahehindamise Euroopa Liidu ühtekuuluvuspoliitika fondide 2014 – 2020 rakenduskavale. Vahehindamine viidi läbi perioodil november 2018 kuni aprill 2019 ning hõlmab rakenduskava tegevusi vahemikus 01.01.2014 – 31.12.2018. Vahehindamisse olid kaasatud kõik detsembris 2018 Euroopa Komisjoni poolt kinnitatud muudetud rakenduskava prioriteetsed suunad, nende kõik meetmed ja meetme tegevused.
2. EL ühtekuuluvuspoliitika 2014 – 2020 rakenduskavas kirjeldatakse rahastatavate valdkondade lõikes konkreetsed EL vahendite kasutamise eesmärgid ja oodatavad tulemused. EL vahendeid investeeritakse eeskätt arenguhüpete tegemisse ja struktuursete reformide läbiviimisesse, investeeringud fokusseeritakse piiratud hulga olulise mõjuga probleemide terviklikuks lahendamiseks, ega pihustata raha paljude väikese mõjuga investeeringute tegemiseks ning rahastatakse jätkusuutlikke investeeringuid (mis ei loo täiendavat koormust riigieelarvele; ei rahastata püsikulusid). Rakendusava kogumaht on 4,6 miljardit eurot aastateks 2014 – 2020 ning seda rahastatakse nii EL vahenditest, kui ka Eesti riiklikust ja toetuse saajate kaasfinantseeringust.
3. Vahehindamise eesmärk oli anda hinnang rakenduskava asjakohasusele, tulemuslikkusele, mõjule ja jätkusuutlikkusele prioriteetse suuna tasandil, v.a. projektivaliku kriteeriumide hindamisel, kus me analüüsisime ka projektide dokumentatsiooni.
4. Hindamise käigus anti hinnang rakenduskava

* asjakohasusele ehk kuivõrd asjakohased on rakenduskava eesmärgid, meetmed ja tegevused, sh. *projektide valikukriteeriumidele* ehk mil määral toetavad projektide valikukriteeriumid rakenduskava eesmärkide täitmist ning *partnerite kaasamisele* ehk kuivõrd on partnereid kaasatud nii rakenduskava ettevalmistamise kui ka elluviimise perioodil;
* tulemuslikkusele ehk mil määral seatud eesmärgid saavutatakse;
* mõjule ehk milline on rakendusvaka mõju Eesti strateegiliste eesmärkide täitmisel ning
* jätkusuutlikkusele ehk kuivõrd jätkusuutlikud on saavutatud eesmärgid ja tegevused.

1. Antud aruanne on hindamise lõpparuanne, kus antakse ülevaade kasutatud hindamismetoodikatest (peatükk 1) ning esitatakse koondhinnang rakenduskava asjakohasusele (peatükk 2), tulemuslikkusele (peatükk 3), mõjule (peatükk 4) ja jätkusuutlikkusele (peatükk 5). Peatükis 6 on toodud hindamise leiud, järeldused ja soovitused. Hinnangu andmisel kasutati nii kvantitatiivseid andmeid struktuurivahendite kesksüsteemist (SFOS), rakendusüksuste andmebaasidest ja Statistikaametist, kui kasutati ka kvalitatiivseid andmekorjemeetodeid nagu küsitlus, kirjanduse analüüs, süvaintervjuud, fookusgrupiintervjuud ja töötoad. Hindamisse olid kaasatud kõik rakenduskavaga seotud rakendusasutused ja rakendusüksused ning sotsiaalpartnerid.
2. Aruande juurde kuuluvad lisad, kus tuuakse välja hindamise käigus kogutud andmed ning osade hindamisküsimuste põhjalikum analüüs: Lisa A loetleb hindamisel kasutatud andmed, lisas B on toodud sotsialapartnerite kaasamise põhjalikumanalüüs, lisa C loetleb projektivaliku kriteeriumide analüüsi valimi, lisas D on toodud valikukriteeriumide seotuse analüüs projektide tulemuslikkusega, lisas E võrreldakse projektide valikumetoodikaid valikukriteeriumidest tulenevalt, lisas F on toodud nii rakenduskava meetmete nimekiri kui ka rakenduskava elluviimise hetkeseis seisuga 31.12.2018, lisas G on toodud prioriteetsete suundade tulemuslikkuse analüüs. Lisaks on vastavalt lähteülesandele lisas H toodud projektivaliku hindamislehed ning lisades I ja J toodud vastavalt hindamise tulemusi tutvustav eesti- ja ingliskeelne infoleht ning esitlus.
3. Täname rahandusministeeriumi ja Riigi Tugiteenuste Keskust kui hindamise tellijat ning kõiki rakenduskava elluviimisse kaasatud rakendusasutusi, rakendusüksusi ning sotsiaalpartnereid meeldiva ja abivalmi koostöö eest.

# Kokkuvõte

Euroopa Liidu (EL) ühtekuuluvuspoliitika fondide 2014 – 2020 vahehindamine viidi läbi perioodil novembrist 2018 kuni aprillini 2019 ning hõlmab rakenduskava tegevusi vahemikus 01.01.2014 – 31.12.2018. Vahehindamisse olid kaasatud kõik detsembris 2018 Euroopa Komisjoni poolt kinnitatud muudetud rakenduskava prioriteetsed suunad, nende kõik meetmed ja meetme tegevused. Hinnang rakenduskava asjakohasusele, tulemuslikkusele, mõjule ja jätkusuutlikkusele on antud prioriteetse suuna tasandil, v.a. projektivaliku kriteeriumide hindamisel, mis viidi läbi meetme tegevuse tasandil ning vaadati kõrvale ka lõpetatud projektide infot.

Hindamise käigus anti hinnang rakenduskava

* asjakohasusele ehk kuivõrd asjakohased on rakenduskava eesmärgid, meetmed ja tegevused, sh *projektide valikukriteeriumidele* ehk mil määral toetavad projektide valikukriteeriumid rakenduskava eesmärkide täitmist ning *partnerite kaasamisele* ehk kuivõrd on partnereid kaasatud nii rakenduskava ettevalmistamise kui ka elluviimise perioodil;
* tulemuslikkusele ehk mil määral seatud eesmärgid saavutatakse;
* mõjule ehk milline on rakenduskava mõju Eesti strateegiliste eesmärkide täitmisel ning
* jätkusuutlikkusele ehk kuivõrd jätkusuutlikud on saavutatud eesmärgid ja tegevused

Rakenduskava elluviimisele hinnangu andmiseks kasutati nii kvantitatiivseid kui kvalitatiivseid meetodeid. Kvantitatiivsete andmetena koguti rakenduskava finants-, väljund- ja tulemusnäitajaid seisuga 31.12.2018, mille baasil anti meetme tegevuste tasandil hinnang tegevuste elluviimise tulemuslikkusele valgusfoori meetodil. Saadud andmeid kõrvutati rakenduskava üleste tulemusnäitajatega, mille alusel sai anda hinnangu kuivõrd on rakenduskava aidanud kaasa strateegiliste eesmärkide täitmisele. Kvantitatiivsete andmete tõlgendamiseks ja valideerimiseks viidi läbi kaks küsitlust partneritele ja rakendusasutustele, kolm töötuba ekspertidega, seitse fookusgruppi partnerite, rakendusasutuste ja rakendusüksustega ning 25 intervjuud erinevate rakendussüsteemi osapooltega. Hindamises osales neli valdkondlikku ekspertgruppi: majandusvaldkonna töögrupp, haridus- ning teadus- ja arenduse töögrupp, sotsiaal- ja tööpoliitika töögrupp ning keskkonna töögrupp. Lisaks olid hindamisse kaasatud eksperdid transpordi, energeetika ja regionaalarengu valdkondades.

EL ühtekuuluvuspoliitika 2014 – 2020 rakenduskavas kirjeldatakse rahastatavate valdkondade lõikes konkreetsed EL vahendite kasutamise eesmärgid ja oodatavad tulemused. EL vahendeid investeeritakse eeskätt arenguhüpete tegemisse ja struktuursete reformide läbiviimisesse, investeeringud fokusseeritakse piiratud hulga olulise mõjuga probleemide terviklikuks lahendamiseks, ega pihustata raha paljude väikese mõjuga investeeringute tegemiseks ning rahastatakse jätkusuutlikke investeeringuid (mis ei loo täiendavat koormust riigieelarvele; ei rahastata püsikulusid). Rakendusava kogumaht on 4,6 miljardit eurot aastateks 2014 – 2020 ning seda rahastatakse nii EL vahenditest, kui ka Eesti riiklikust ja toetuse saajate kaasfinantseeringust. Valdkondlikult jaguneb rakenduskava 11 valdkonna vahel, millest enim toetatakse sotsiaalkaitset ja tervist (19% rakenduskava kogumahust), ettevõtlust ja innovatsiooni (15%), transporti ja haridust (13%) ning teadust (11%). Valdkonnad jagunevad 12 prioriteetse suuna vahel, millele lisanduvad kaks prioriteetset suunda tehnilise abiga, millest kaetakse rakenduskava elluviimise jooksvad kulud.

**EL ühtekuuluvuspoliitika 2014 – 2020 rakenduskava 4,6 miljardist eurost on 31.12.2018 seisuga välja makstud 1,5 miljardit eurot ehk 32%.** Prioriteetsed suunad on kokkuvõttes olnud tulemuslikud finantsnäitajate täitmise osas ja 2018. aasta sihttasemest on saavutatud keskmiselt 103%. Enamus prioriteetseid suundi täitsid neile 2018. aastaks seatud finantsnäitajad. Viie prioriteetse suuna finantsnäitaja saavutustasemed jäid küll alla seatud eesmärgi, kuid siiski olid sellele väga lähedal (vt. joonis allpool). Sihttasemete oodatust madalam täitmine võib tuleneda mitmest põhjusest – kõige levinum neist on meetmete hilisem avanemine ja tegevuste aeglasem käivitumine, madal taotlemisaktiivsus või oodatust väiksem nõudlus. Tegevuste puhul, kus oli vaja läbi viia riigihankeid või rakendusid riigiabi reeglid, võis esineda viivitusi reeglite tõlgendamisele kulunud aja tõttu. Samas, kaheksa prioriteetset suunda täitsid oma 2018. aastaks seatud eesmärgid või ületasid neid. Kõige suurem ületäitmine oli prioriteetses suunas 9 „Jätkusuutlik linnapiirkondade areng“, kus eesmärgid täideti 275% ulatuses. Eesmärkide ületäitmisele aitasid enamasti kaasa oodatust suurem nõudlus ja huvi tegevuste vastu või sihttasemete ebaõige planeerimine (sihttasemed olid seatud liiga madalad). Samuti on tegevuste elluviimist mõjutanud välised tegurid nagu haldusreform, mis mõjutas kõikide prioriteetsete suundade elluviimist ning põhjustas viivitusi tegevustega alustamisel, madal kohalike omavalitsuste võimekus toetusi taotleda ja projekte ellu viia, aga ka ehitushindade kallinemine ehitusturul. Siiski, suures plaanis liigub rakenduskava elluviimine plaanipäraselt ning ekspertide hinnangul suudetakse 2023. aastaks sihttasemed kõikide prioriteetsete suundade osas suure tõenäosusega täita.



Kuigi finantseesmärgid on prioriteetsete suundade lõikes suures osas täidetud või eesmärgile väga lähedal, siis väljund- ja tulemusnäitajates on sihttasemete saavutustasemed väga erinevad ning väljundnäitajate täitmine ei pruugi alati tähendada sisulise eesmärgi täitmist. Näiteks, on prioriteetses suunas 4 „Kasvuvõimeline ettevõtlus ja seda toetav T&A“ finantseesmärk täidetud (101%), kuid tulemusnäitaja *„erasektori teadus- ja arendustegevuse TA kulutuste osakaal (% SKP-st)”* eesmärk jääb 2023. aastaks saavutamata (2012: 1,26%; 2018: 0,6%; eesmärk 2023: 2%). Samuti jääb täitmata tulemusnäitaja *“väljaspool Harjumaad ja Tartumaad loodud SKP osakaal Eesti SKP-st,* mis näitab samuti hoopis langustrendi *(2012: 29,7%; 2018: 25,8%; eesmärk 2023: 30%).* Seega ei tähenda finants- ja väljundnäitajate sihttasemete täitmine automaatselt reaalsete muutuste ja eesmärkide saavutamist: ühiskondlikud protsessid on märksa komplekssemad ning olemasolevate suundumuste muutmiseks on vaja märksa enam aega. Sarnaselt Euroopa ääremaade ja eriti just Ida-Euroopaga on EL poliitikad aidanud kaasa küll riikidevahelisele konvergentsile, kuid kasvatanud siseriiklikke sotsiaalseid ja regionaalseid erinevusi – suurlinnade piirkonnad on hoolimata EL ühtsust väätustavatest alusdokumentidest enam kasu saanud kui laialdased elanikest tühjenevad ääremaad.

EL struktuuri- ja investeerimisfondidelt saadud toetus on selgelt aidanud kaasa kõikide prioriteetsete suundade eesmärkide saavutamisele: toetustel on otsene mõju tööhõive suurendamisele, elanikkonna tervise parandamisele, elukeskkonna arendamisele jt. eesmärkide elluviimisele. Struktuurifondide mõju on pikaajaline ja avaldub muutustes erinevatel tasanditel. EL struktuuri- ja investeerimisfondide mõju avaldub eriti hästi mitme prioriteetse suuna omavahelises koosmõjus ja võimendades üksteise tulemusi. Näiteks suundade 1 „Ühiskonna vajadustele vastav haridus ja hea ettevalmistus osalemaks tööturul“, 2 „Sotsiaalse kaasatuse suurendamine“ ja 3 „Tööturule juurdepääsu parandamine ja tööturult väljalangemise ennetamine“ koosmõju või suundade 7 „Veekaitse“ ja 8 „Roheline infrastruktuur ja hädaolukordadeks valmisoleku“ koosmõju.

**Rakenduskava on avaldanud märkimisväärset mõju Eesti olulisimate strateegiliste eesmärkide saavutamisse**. Suurim on panus rakenduskavaga otseselt haakuvate strateegiate – „Eesti 2020“, „Euroopa 2020“ ja „Läänemere strateegia“ – ning säästva arenguga seonduvate eesmärkide täitmisse. Samuti tuvastati ka oluline positiivne mõju „Regionaalarengu strateegia“ eesmärkide ning „Riigipõhiste soovituste“ realiseerimisse.

Eesti arenguvajaduste osas tõi partnerluslepe 2014. aastal välja majanduse ebasoodsa struktuuri ja madala kapitaliseerituse ning tõdes, et Eesti majanduse senised kasvuallikad on ammendunud või ammendumas. Eesti majanduse peamiste nõrkustena toodi esile kitsas, kulueelistel põhinev ekspordibaas, madal innovatsioonivõimekus ja T&A vähene kohalik mõju; samuti majanduse madal ressursitõhusus ja kõrge energiamahukus. Kõik need aspektid viitasid Eesti majanduse struktuursele mahajäämusele. Selline on olukord üldjoontes ka täna, kui vaadata peale erasektori või avaliku sektori teadus- ja arendustegevuse kulutuste tagasihoidlikule osakaalule. Samas tuvastasime, et **EL-i toetused panustavad olulisel määral struktuursetesse muutustesse suurema teadmisemahukuse ja väiksema ressursimahukusega majanduse suunas, kuid vastavate investeeringute mõju ei ole veel avaldunud.**

Eesti sotsiaalmajanduslik olukord on võrreldes rakenduskava väljatöötamise ajaga mõnevõrra muutunud. Positiivne on, et majandus ning tööhõive on tugeva sise- ja välisnõudluse najal kiirelt kasvanud. Kui Euroopa majandus pöörduks lähiaastatel langusele, tooks see omakorda kaasa Eesti ettevõtete müügi- ja ekspordimahtude ning tööhõive vähenemise. Kuna rakenduskava valdkondlikud eesmärgid ja tegevused on asjakohased ka täna, siis **rakenduskava eesmärkide täitmiseks vajadus suurte muudatuste järele puudub.**

**Regionaalse arengu tasakaal on siiski endiselt suur väljakutse.** Tervikuna on regionaalsed erinevused endistviisi suured ja märgatavat pööret ühtlasema territoriaalse arengu poole liikumisel toimunud ei ole[[1]](#footnote-2).Uusima teaduskirjanduse põhjal on EL struktuurifondide rakendamise tulemusel toimunud Euroopa ja eriti just Ida-Euroopa riikide vahel konvergents, kuid kasvanud on siseriiklikud sotsiaalsed ja regionaalsed erinevused: tekkinud on laialdased elanikest tühjenevad marginaliseeruvad ääremaad. Harju- ja Tartumaa välise Eesti väljakutseteks on takerdunud ja vähe asendushõivet loonud ettevõtluse struktuurimuutus (s.t. madal lisandväärtus) ja vähesed investeeringud (kapitali puudus) ning sellest tingitud viimase 25 aasta väljaränne, mis on kumulatiivselt omakorda kahandanud teenuste mahtu, kättesaadavust ja tööhõivet.

Joonisel on toodud 2014 – 2020 rakenduskava raames välja makstud toetused (st. nii EL toetus, riiklik kaasfinantseering kui ka toetuse saaja kaasfinantseering) maakondade lõikes seisuga 31.12.2018 (v.a. üleriiklikud maakondadevahelised projektid). Joonisel on selgelt näha investeeringute lõhe Harjumaa ja teiste maakondade vahel - üle 50% EL toetustest on suunatud Harju- ja Tartumaale, samas, kui suur enamus ülejäänud maakondi peab leppima vähem kui 5% investeeringute mahuga.

Regionaalse arengu toetamine on efektiivsem, kui ettevõtluse, infrastruktuuri ja elukeskkonna investeeringud moodustavad loogilise terviku ja kui omavalitsustel on võimalus ja võime poliitika kujundamisel osaleda ja arendusprotsesse juhtida.Seni on regionaalselt olulisi haridus- ja taristuinvesteeringuid otsustatud ametkondlikult sageli üle kohalike peade. Ministeeriumid vajavad poliitika teostamiseksmotiveeritud ja pädevaid partnereid kohtadel**.** Haldusterritoriaalse reformi tulemusel on omavalitsusametnike professionaalsus kasvanud, kuid tippjuhid on jäänud valdavalt samaks. Omavalitsused on jätkuvalt liiga väikesed ja mitmete probleemsete (sund)liitmistega omavalitsustes on palju ebakindlust, mistõttu majandusarengu juhtimiseks ja eriti just ühiste projektide initsieerimiseks-kaasrahastamiseks napib volikogudel tahet. 2018. aastal kaotati sinnani maakondlikku koostööd koordineeritud maavanemate institutsioon, mistõttu hetkel on kriitiline uuenenud maakondlike arendusorganisatsioonide käivitamine. Et omavalitsuste ühisrahastus on vaevaline tekkima, siis on olemasolevas haldusolukorras regionaalse koostöö tugevdamise lahenduseks arvestatava mahuga tingimuslikult regionaalsete keskuslinnade ja nende funktsionaalse tagamaa (Eestis valdavalt maakondliku) ühise programmipõhise investeeringumeetme rakendamine, seda seniste arvukate pigem omavalitsuste omavahelisele konkurentsile õhutanud valdkondlike taotluspõhiste meetmete asemel. Euroopas koostööle motiveerivaid ühisrahastuse meetmeid on palju praktiseeritud ja üldjuhul kahandab see üledimensioneeritud arenduste „võõra raha“ efekti, ehkki nn valgete elevantide[[2]](#footnote-3) välistamiseks on kindlasti vajalik tagada strateegiline nõustamine.

Valikukriteeriumidehindamisel järeldati, et valdavas osas on **projektide valikul rakendatavad kriteeriumid kooskõlas seirekomisjoni poolt kinnitatud üldiste valikukriteeriumitega** (v.a projekti panus läbivatesse teemadesse). Enamasti tuginetaksegi valikukriteeriumite seadmisel üldistele valikukriteeriumitele ning kohandatakse neid lähtuvalt konkreetse tegevuse eripärast. Erandiks on projekti mõju läbivatele teemadele, mille kasutamine hindamiskriteeriumina on pigem vähe levinud. Ettepanekuna tuleks sätestada selle kriteeriumi kasutamine üldistes hindamiskriteeriumites konkreetsemalt, et soodustada rohkem läbivatesse teemadesse panustavate projektide rahastamist. Lisaks täheldati valikukriteeriumite hindamisel, et üksikute meetme tegevuste puhul on hindamisskaalad või lävendid seatud liiga madalalt, samuti esines meetme tegevusi, mille puhul polnud valikukriteeriumid piisavalt põhjalikult lahti selgitatud või esines hindamistasemetes vastuolusid.

Valikumetoodikate osas on toetuse andmise tingimustes toodud valikumetoodikaid enamasti täpsustatud rakendusüksuse valikumetoodikates, mis on tavaliselt ka rakendusüksuse kodulehtedel avalikustatud. Analüüs näitas, et **valikumetoodikad võivad tulenevalt konkreetse tegevuse eripäradest olulisel määral erineda** (eelkõige erinevate rakendusüksuste lõikes), kuid on siiski suures osas üldise valikumetoodikaga kooskõlas. Toetuse andmise puhul rakendusasutustele on üldine valikumetoodika sõnastatud väga üldsõnaliselt, sh käsitledes vaid eelnõu kooskõlastamist ja toetuse edasiandmist. Kuna toetuse andmise puhul rakendusasutustele toimub konkreetsete tegevuste kokkuleppimine aastaste või mitmeaastaste tegevuskavade alusel, siis tehti hindamise tulemusel ettepanek täiendada üldist valikumetoodikat kohustusega kontrollida kooskõla üldiste valikukriteeriumitega ka nende tegevuskavade koostamisel.

**Partnerite kaasamist rakenduskava elluviimisse saab parendada.** Hindamise käigus leiti, et partnerite kaasamise korraldamisel on valdavalt järgitud Euroopa Liidu (ühissätete määruse artikkel 5, Euroopa partnerluspõhimõtete käitumisjuhend) ja Eesti siseriikliku kaasamisraamistikku (Kaasamise Hea Tava). Kaasamise vormid on olnud mitmekesised ja partnerid on rahul osalemisvõimaluste paljususega, kuid peavad probleemiks vähest arvestamist partnerite ettepanekutega, ebapiisavat tagasisidet põhjuste kohta, miks partnerite sisendit ei olnud võimalik arvesse võtta ning liiga lühikesi tähtaegu sageli mahuka arutelumaterjali tagasisidestamiseks. Partnerid tunnevad vajadust mõista selgelt, mida igas etapis saab muuta, mis on piirangud ja kuidas nende sisend lõppotsust mõjutas. Sügavamateks murekohtadeks on aga valitsusväliste organisatsioonide vähene institutsionaalne võimekus kaasa rääkida, kaasamise järjepidevusetus ja kohatine läbipaistmatus (nt valdkondlike komisjonide töö) ning partnerite tunnetus, et ka põhjalike kaasamisprotsesside tulemusel partnerite ja ametkondade vahel kokku lepitu võib poliitilise otsustamise faasi jõudes kõrvale jääda. Soovitav on leppida partneritega juba varakult kokku kaasamise ajakavas ja partneritele sobivates kanalites; selgitada partneritele iga kaasamisprotsessi eesmärke ja piiranguid, anda ettepanekutele selges keeles tagasisidet ning plaanida uude rahastamisperioodi toetusmeetmed vabaühenduste katusorganisatsioonide organisatsioonilise võimekuse tõstmiseks. Kuna partnerite hinnangul ei puuduta enamik probleeme üksnes kaasamist struktuurivahendite kontekstis, vaid riigi üldist kaasamispraktikat, tuleks ka lahendusi kujundada valdavalt riigi kaasamispoliitika kui terviku tasandil.

**Lisaraha tulemusfondist tuleb suunata probleeme ennetavatele ning lisandväärtust loovatele tegevustele nagu TA ja innovatsioon ettevõtluses, haridus ja regionaalne areng.** 31.12.2018 tulemuste alusel jaotatakse tulemusreserv ehk 6% (210 miljonit eurot) struktuurivahendite mahust, mis seni on jagamata (lisandub riigi ja toetuse saajate poolne kaasfinantseering). Tulemusreserv jaotatakse tulemusraamistiku näitajate 2018. aastaks seatud vahe-eesmärkide alusel (tulemusraamistikus on 15 finantsnäitajat ja 40 väljundnäitajat) prioriteetse suuna ja fondi põhiselt. Tulemusreservi kasutamise otsustab Vabariigi Valitsus 2019. aasta riigieelarve strateegia protsessi raames prioriteetsete suundade ja fondide lõikes (31.05.2019) ning lõpliku otsuse teeb Euroopa Komisjon koos rakenduskava muudatuste heakskiitmisega.

2018. aasta 31. detsembri seisuga on kõik tulemusraamistikku kuuluvad meetme tegevused täitnud oma eesmärgid ning kvalifitseeruvad tulemusreservi vahenditele. Silmas pidades rakenduskava eesmärke ja põhimõtteid on mõistlik lisaraha suunata nendesse tegevustesse, kus peale 2018. aasta vahe-eesmärkide täitmist on olemas ka nõudlus lisaraha järele, absorbeerimisvõimekus ning jätkusuutlikkuse tagamiseks toetataks seda tegevust ka järgmisel rahastusperioodil. Seega on soovitatav eeskätt suunata lisaraha T&A ning innovatsiooni arendamiseks ettevõtluses, haridusse ning regionaalarengusse, kuna need on kõik suunatud majandusele ja ühiskonnale lisandväärtuse loomisele ning omavad pikaajalist mõju. Lisaks on vajadus lisainvesteeringute järele sotsiaalse kaasatuse tegevustes (eeskätt puuetega inimestele ja lastele (sh nende vanematele) suunatud teenused ja tööturuteenused), aga ka infoühiskonna arendamisel (teenuste baastaristu väljaarendamine), transpordiinvesteeringutel (ühistranspordi ja rattaga liikujate osakaalu suurendamine), riigivalitsemises ja keskkonnasektoris.

# Executive Summary

Lisatakse lõpparuande lõppversioonile 20.05

# Kasutatud metoodika

1. Rakenduskava hindamise meetodid on valitud lähtuvalt Euroopa Komisjoni (EK) 2014-2020 hindamiste juhendi[[3]](#footnote-4) põhimõtetest ning lähteülesandes püstitatud eesmärkidest. Antud hindamine on rakenduskava vahehindamine, kus hindame seniste saavutuste tulemuslikkust, tegevuste asjakohasust ning mõju ja jätkusuutlikkust.
2. Kuna tegu on nö. alt-üles hindamismetoodikaga, siis alustasime prioriteetsete suundade tulemuslikkuse hindamisega, st. mil määral on seatud eesmärgid saavutatavad ning kuivõrd tulemuslikult on vahendeid kasutatud (vt Joonis 1). Teades kuivõrd on eesmärgid saavutatavad, saame anda hinnangu sellele kuivõrd on seatud eesmärgid ja tegevused asjakohased ning mil määral nad panustavad strateegiliste eesmärkide täitmisse - tulemuslikkuse hindamise tulemused annavad sisendi asjakohasuse hindamisse. Hindamise fookuses olid kõik 42 rakenduskava meedet. Hindasime rakenduskava tulemuslikkust prioriteetse suuna tasandil ning asjakohasust rakenduskava tasandil (ehk andes hinnangu pigem valdkondadele kui prioriteetsetele suundadele).

Joonis 1 Vahehindamise metoodiline raamistik

**Metoodiline raamistik**

**Töögrupid:**

**Majandus, tööhõive ja sotsiaal, keskkond, haridus ja TA**

Tulemuslikkus

Asjakohasus

Väljundinfo:

*meetmete ja PSde näitajate saavutustasemed*

*võrdlusnäitajad vs eesmärgid (sh. rakenduskava tulemusnäitajad)*

Mõju,

jätkusuutlikkus

Väljundinfo:

*võrdlus rakenduskava eesmärgid vs strateegilised (Eesti 2020, valdkondlikud strateegiad) eesmärgid*

*välised mõjutegurid*

**PS tasand**

**RK tasand**

Soovitused

**Andmekorje meetodid**

Kvantitatiivsed andmed

SFOS, Statistikaamet, RA/RÜ, seirearuanne, projektidega seotud dokumendid

Dokumendianalüüs

Strateegiad, rakenduskava, projektide ja meetmete dokumentatsioon

Intervjuud

RA esindajad

Töötoad

RÜ esindajad

Fookusgrupid

RA ja RÜ esindajad, sotsiaalsed partnerid, eksperdid

1. Paralleelselt tulemuslikkuse ja asjakohasuse hindamisega viisime läbi projektide valikukriteeriumide hindamise, kuna need kaks protsessi olid teineteisest suhteliselt sõltumatud. Projektide valikukriteeriumide hindamise fookuses on 34 meedet (vt meetmete nimekiri lisas D).
2. Peale tulemuslikkuse ja asjakohasuse hindamist andsime hinnangu rakenduskava mõjule ja jätkusuutlikkusele – kuivõrd on rakenduskava mõjutanud Eesti sotsiaal-majanduslikku arengut ning milline on rakendusava mõjude jätkusuutlikkus. Soovituste väljatöötamisel võtsime arvesse hindamise käigus kogutud andmeid ning hindamise jooksul tehtud leide ja tähelepanekuid.
3. Hinnangu struktuurifondide rakenduskavale andsime, kasutades nii kvantitatiivseid kui kvalitatiivseid andmeid. Alustasime järgmiste kvantitatiivsete andmete kogumise ja analüüsiga:

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Andmete kogumise tasand | Andmete tüüp | Andmete allikas |
| Rakenduskava tasandil (sh. investeerimisprioriteedid ja erieesmärgid) | Rakenduskava tulemusnäitajad | Valdkondlikud arengukavad ja strateegiad (Eesti2020), Statistikaamet (valdkonna tulemusnäitajad), valdkondlikud andmebaasid (nt. Haridussilm.ee) |
| Prioriteetse suuna tasandil | Prioriteetse suuna finantsnäitajad | Rahandusministeerium/SFOS (väljund- ja finantsnäitajad), rakendusüksused |
| Meetme tasandil | Meetme tegevuse eelarved,  Rakenduskava väljundnäitajad,  Rakendusasutuste ja rakendusüksuste väljundnäitajad |
| Projekti tasandil (valikukriteeriumide hindamiseks) | Projektide eelarved ja tulemusnäitajad |

1. Hindamise aluseks on detsembris 2018 Euroopa Komisjoni poolt kinnitatud muudetud rakenduskava kõikide meetmete elluviimise finants-, väljund- ja tulemusnäitajate andmed seisuga 31.12.2018 (vt lisa F, mis sisaldab nii lõppenud kui käimasolevate projektide väljundnäitajate saavutusmäärasid). Hinnangu meetmete elluviimisele andsime valgusfoori meetodil[[4]](#footnote-5):

roheline – saavutustase 31.12.2018 seisuga oli vahemikus 85 - 100% 2018. aastaks seatud sihttasemest (s.h. ületäidetud saavutustasemed): eesmärkide täitmine edeneb hästi, lõppeesmärkide saavutamine 2023. aastaks on tõenäoline;

kollane – saavutustase 31.12.2018 seisuga oli vahemikus 65 - 84% 2018. aastaks seatud sihttasemest: täitmisel esineb probleeme, kuid eesmärkide saavutamine 2023. aastaks on tõenäoline;

punane – saavutustase 31.12.2018 seisuga oli alla 65% 2018. aastaks seatud eesmärkidest: täitmisel esineb olulisi probleeme ja mahajäämusi, eesmärkide saavutamine 2023. aastaks on ohus.

1. Kvantitatiivse andmeanalüüsi tulemuste kirjeldamiseks ja valideerimiseks kasutasime kvalitatiivseid andmekorje meetodeid:
2. Kirjanduse analüüs - kirjanduse ja dokumendianalüüsi kasutasime valdkondlike strateegiliste ja prioriteetsete suundade eesmärkide kaardistamiseks. Samuti oli see oluline lähtekoht prioriteetsete suundade ja meetmete tegevuste ja nende eesmärkide mõistmiseks. Valdkondlikud eksperdid täiendasid kirjanduse ja dokumendianalüüsi suundade tulemuslikkuse hinnangu andmisel ning kõrvutasid rakenduskavas seatud eesmärke ja tegevusi vajaduste ja suundumustega valdkonnas (sh mõju hindamine).
3. Intervjuud – viisime läbi 25 personaalintervjuud rakendussüsteemi ametnikega saamaks infot rakendusava planeerimise, elluviimise ja järelevalve süsteemide ülesehituse ja tagamaade ning projektide valikukriteeriumide kohta.
4. Fookusgrupiintervjuud – viisime läbi kahte tüüpi sihtgruppidega fookusgrupiintervjuud: sotsiaalpartnerite ning rakendusasutuste ja -üksustega.
5. Fookusgrupid sotsialapartneritega viidi läbi detsembris 2018 eesmärgiga saada tagasisidet rakenduskava väljatöötamise ja rakendamise kaasamise osas. Kokku viidi läbi kaks fookusgruppi 17 osalejaga Tallinnas ja Tartus.
6. Fookusgrupid rakendusasutuste ja -üksustega viidi läbi veebruaris 2019 Tallinnas eesmärgiga saada sisendit meetmete ja meetme tegevuste elluviimise hetkeseisule. Kokku viidi läbi viis fookusgruppi järgmiselt:

* Haridus- ja Teadusministeeriumi, Siseministeeriumi, Innove ja Archimedese elluviidavad meetmed;
* Sotsiaalministeeriumi ja Kultuuriministeeriumi, Innove ja Riigi Tugiteenuste Keskuse (RTK) elluviidavad meetmed;
* Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi, EAS’i, RTK, Keskkonnainvesteeringute Keskuse (KIK), Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ameti (TTJA) ja Riigi Infosüsteemide Ameti (RIA) elluviidavad meetmed;
* Keskkonnaministeeriumi ja KIK’i elluviidavad meetmed ning
* Rahandusministeeriumi, Riigikantselei ja RTK elluviidavad meetmed.

1. Töötoad – viisime jaanuaris-märtsis 2019 läbi kolm töötuba (Tallinnas, Tartus, Jõhvis), kus osales kokku 69 valdkondlikku eksperti. Töötubade peamine eesmärk oli saada sisendit tegevuste asjakohasuse hindamiseks, kuid kajastati ka tulemuslikkust, mõjusid ja jätkusuutlikkust.
2. Küsitlus – viisime läbi kaks veebipõhist ankeetküsitlust, eesmärgiga uurida ühelt poolt kaasamisprotsesse korraldanud ministeeriumide ja teiselt poolt partnerorganisatsioonide kogemust ja hinnanguid kaasamisele. Ministeeriumide ankeetküsitlus toimus 27.12.2018-10.01.2019. Osalemiskutse said kõik ÜKP fondide 2014-2020 rakenduskava punktis 12.3 („Rakenduskava ettevalmistamisse kaasatud partnerid“) valdkondlike partnerite kaasajatena välja toodud ministeeriumid, millele lisandus valdkondliku komisjoni koordinaatorina Riigikantselei. Sarnane, valdkondlike komisjonide töö spetsiifikale kohandatud ankeet saadeti ka valdkondlike komisjonide juhtidele. Veebiankeet oli avatud 19.02.2019 - 19.03.2019.
3. Partnerite ankeetküsitlus kestis 12.12.2018-04.01.2019. Osalemiskutse saadeti 359 inimesele, kutse saajate nimekirja aluseks oli ÜKP fondide rakenduskava 2014-2020 punktis 12.3 („Rakenduskava ettevalmistamisse kaasatud partnerid“) nimetatud partnerite loetelu ja ÜKP fondide 2014-2020 seirekomisjoni liikmete nimekiri. Nimekirja täiendati ka valdkondlike komisjonide nimekirjade põhjal. Kutse saajate seast jäeti välja maavalitsused jt rakendusperioodil tegevuse lõpetanud organisatsioonid. Küsitluses osales 74 vastajat ehk 20% kutse saanutest. Täpsemalt vt Lisa B.
4. Paralleelselt hinnati projektivaliku kriteeriumide asjakohasust ja tõhusust. Valikukriteeriumite hindamise eesmärgiks oli analüüsida projektivaliku kriteeriumite ja metoodikate asjakohasust ja tõhusust eesmärgipäraste projektide valikul. Valikukriteeriumide hindamisel lähtuti 34 meetme tegevusest, mis on toodud aruande lisas D.[[5]](#footnote-6) Hindamise käigus analüüsiti erinevate rakendusskeemidega elluviidavaid meetme tegevusi (avatud taotlusvoorud, investeeringute kavad, TART’id). Hindamise raames ei analüüsitud finantsinstrumente.
5. Valikukriteeriumite hindamisel analüüsitud hindamisküsimused jagunesid neljaks teemaplokiks:

* rakendatavate projektivaliku kriteeriumite kooskõla üldiste valikukriteeriumitega ning valikukriteeriumite kaalude mõistlikkus eesmärkide saavutamise seisukohast;
* rakendatavate valikumetoodikate kooskõla seirekomisjonil kinnitatud üldise valikumetoodikaga ning väljaspool TAT’i või TART’i sätestatud valikumetoodika otstarbekus;
* valikumetoodikate ja -kriteeriumite arusaadavus ning läbipaistvus;
* valikukriteeriumite panus tulemuslike projektide väljavalimisse.

1. Valikukriteeriumite analüüs koosnes kahest osast. Kõigepealt analüüsiti valikukriteeriumeid ning -metoodikaid meetme tegevuse tasemel ning seejärel kõrvutati lõppenud projektidele antud hindepunkte tegevuste tulemuslikkusega, et uurida, kuidas on konkreetsed valikukriteeriumid aidanud välja valida tulemuslikke projekte. Selleks moodustati lõppenud projektidest valim.
2. Valikukriteeriumite analüüsil käigus teostatud järgmised tegevused:
3. Dokumendianalüüs – rakendatavate valikumetoodikate ja kriteeriumite väljaselgitamiseks koguti informatsiooni dokumendianalüüsi käigus. Selleks analüüsiti läbi hindamise valimisse kuuluvate meetme tegevuste TAT’id ja TART’id ning muid dokumente, mis käsitlesid valikumetoodikaid ja -kriteeriume (nt RÜ valikumetoodikad või muud tööprotseduurid). Dokumendianalüüsi põhjal koostati iga meetme tegevuse kohta analüüsikaart, mis oli aluseks edasistele intervjuudele ning hindamisküsimustele vastamisele.
4. Projektide valimi moodustamine - valimi moodustamise aluseks oli 34 hindamise ulatusse kuuluvat meetme tegevust (vt lisa C tabel 2). Valim moodustati 31.12.2018 seisuga lõpetatud projektide nimekirja põhjal. Kuna 10 meetme tegevuses lõpetatud tegevusi polnud, siis on valim moodustatud 24 meetme tegevuse projektidest. Kokku valiti analüüsi valimisse 136 projekti 9 erinevast prioriteetsest suunast. Valimi moodustamisel rakendati järgmisi põhimõtteid:

* valimisse võeti vaid meetme tegevused, milles oli lõpetatud vähemalt üks projekt (kokku 24 meetme tegevust);
* kui valimisse võeti vähem projekte kui MT raames lõpetatud oli, siis valiti projektid juhuslikult;
* valimisse võeti võimalusel igas meetmes vähemalt 5% projektidest;
* valimisse võeti võimalusel igas meetmes vähemalt 10% projektidest, kui 120>projektide arv>=50;
* valimisse võeti võimalusel igas meetmes vähemalt 20% projektidest, kui 50>projektide arv>=10;
* valimisse võeti võimalusel igas meetmes vähemalt 33% projektidest, kui 10>projektide arv>=1.

1. Intervjuud– pärast dokumendianalüüsi viidi läbi pool-struktureeritud intervjuud uuritavaid meetme tegevusi rakendavate RÜ’dega ja osaliselt ka RA’dega (vastavalt vajadusele, kui RÜ intervjuu käigus ei saadud vastuseid kõikidele küsimustele). Meetme tegevused grupeeriti kokku temaatiliselt vastavalt RÜ ettepanekule ning ühel intervjuul võidi käsitleda ühte või mitut meetme tegevust. Kokku viidi läbi 16 intervjuud, enamasti osales ühel intervjuul mitu intervjueeritavat (tavaliselt 2-3). Intervjuudel uuriti valikusüsteemi tegelikku toimimist, valideeriti dokumendianalüüsiga kogutud infot ning koguti RAde ja RÜ’de hinnanguid valikusüsteemide toimivuse kohta (sh kõige tulemuslikumate projektide väljavalimisel).
2. Andmepäringud – projektitasandi info saamiseks päriti projektide tulemuslikkuse andmeid SAP BO keskkonna kaudu SFOS-ist rahandusministeeriumi vahendused valimisse kuuluvate projektide kohta. Andmed saati 29.03.2019 seisuga ning lisaks projektide üldandmetele laekusid andmed projektide näitajate siht- ja saavutustasemete kohta ning hinnang tegevuste tulemuslikkusele. Tegevuste tulemuslikkuse hinnanguna kasutati SFOS-is olevat infot „hinnang tegevuste tulemuslikkusele“.
3. Valikukriteeriumite ja -metoodikate analüüs meetme tegevuse tasemel – kogutud andmete põhjal kõrvutati RÜ’de poolt rakendatavaid valikukriteeriumeid ja -metoodikaid üldiste valikukriteeriumite ja -metoodikatega. Analüüsiti, kas valikumetoodikad kajastavad üldiseid valikukriteeriumeid ning kas valikuprotseduur hõlmab kõiki üldises valikumetoodikas ettenähtud samme. Samuti kaardistati valikumetoodikate sätestamine väljaspool TAT’i / TART’e ning analüüsiti valikukriteeriumitele antud kaalusid, läbivatesse teemadesse panustamise hindamist, hindamiskomisjonide koosseise ning hindamisprotseduure, meetmeid, mida on rakendatud hindamise läbipaistvuse ja arusaadavuse tagamiseks.
4. Lõppenud projektide tulemuslikkuse analüüs- valimisse kuulunud projektide puhul võrreldi projekti tulemuslikkuse infot projektide valikul antud hindepunktide infoga. Projekti tulemuslikkuse määramiseks vaadati kahte andmestikku: projektide näitajate täitmise info ning lõpparuandes sisalduv hinnangu projekti tulemuslikkuse kohta. Selle info põhjal määrati igale projektile kaks tunnust: näitajate täitmine ning tulemuslikkus. Selleks kasutati skaalat „täidetud“, „osaliselt täidetud“, „hilinemine“, „alatäidetud“ või „info puudub“ ning tunnus määrati näitajate täitmise puhul numbriliselt ning projekti tulemuslikkuse hinnangu kohta lõpparuandes toodud kirjelduse alusel. Neid kahte tunnust võrreldi projektile antud hindepunktidega. Selleks arvutati kõigepealt välja korrelatsioonikordaja kahe tulemuslikkuse hinnangu ning hindepunktide vahel. Teiseks arvutati konkreetse projekti hindepunkti hälve sama MT projektide hindepunktide keskmisest ning uuriti, kas keskmisest kõrgema hinnangu saanud projektid on ka parema tulemuslikkusega ning vastupidi. Eraldi uuriti ka keskmisest märkimisväärselt hälbinud (rohkem kui standardhälve) projektide tulemuslikkust. Projektide analüüsi oli võimalik teostada 88 projekti kohta (algne planeeritud valim 136), kuna RÜ-de käest laekusid päringute teel andmed 16 meetme tegevuse kohta (24-st).
5. Üldhinnag rakenduskava asjakohasusele, tulemuslikkusele, mõjule ja jätkusuutlikkusele on antud võttes aluseks reaalseid rakenduskava elluviimise näitajaid koos rakenduskava elluviijatelt kogutud info ning hindamisekspertide valdkondlike teadmisega. Hinnang on antud hindamise käigus kogutud andmete alusel arvestades ka rakenduskava väliseid mõjutegureid (nii Eesti kui välismaiseid sotsiaal-majanduslikke ja poliitilisi trende ja arenguid) nii palju, kui neid hindamise käigus oli võimalik tuvastada ja arvesse võtta.
6. Hindamisse olid kaasatud neli valdkondlikku töögruppi – majandus, sotsiaal ja tööhõive, keskkonna ning hariduse ja T&A töögrupid – kelle ülesanne oli anda rakenduskava elluviimisele hinnang valdkondlikest arengutest lähtuvalt. Nii rakenduskava asjakohasusele, tulemuslikkusele, mõjule kui jätkusuutlikkusele antud hinnang sisaldab valdkondlike ekspertide teadmisi.

# Rakenduskava 2014 – 2020 asjakohasus

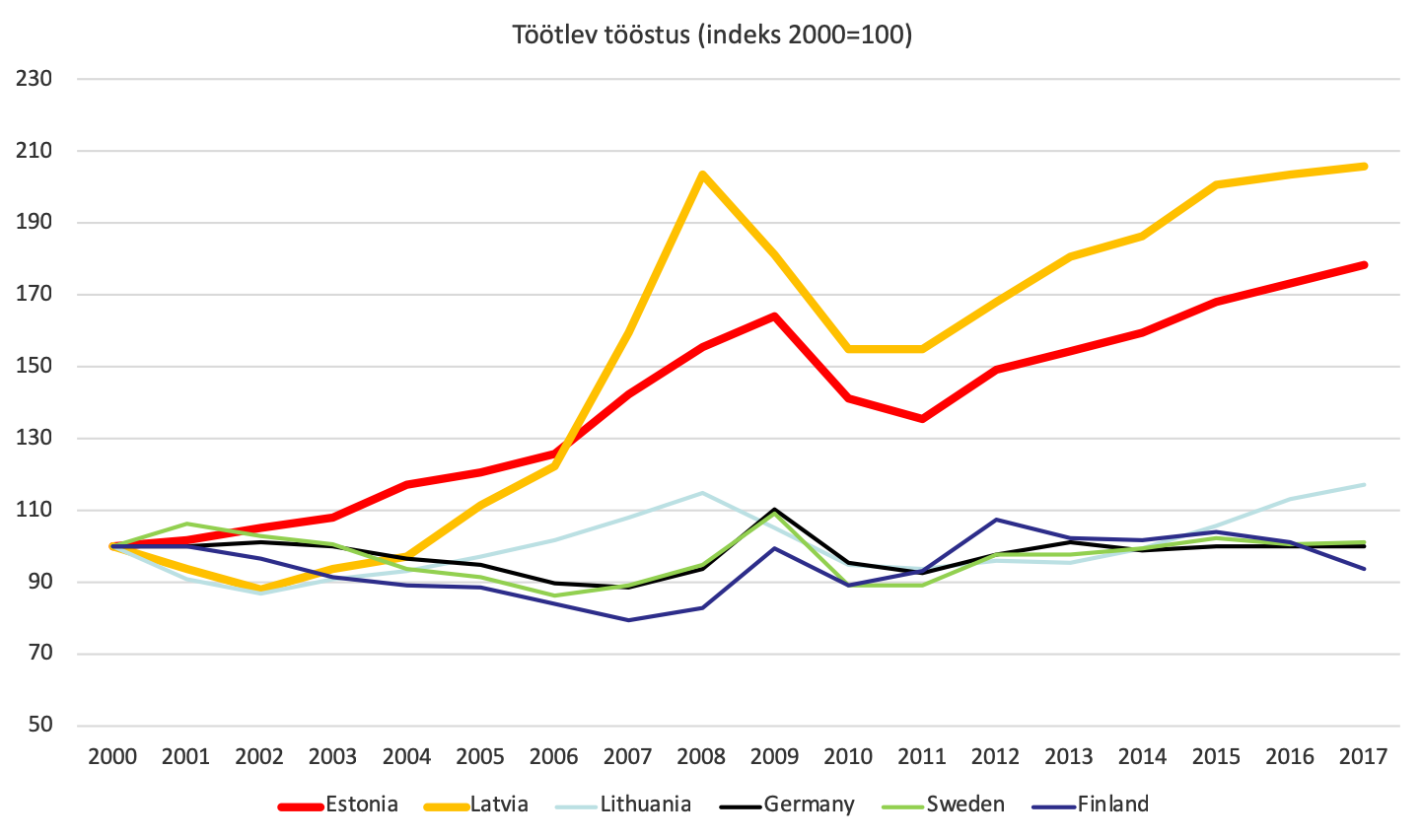
## Sissejuhatus: sotsiaalmajanduslikus keskkonnas toimunud muutused

1. Partnerluslepe Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide kasutamiseks 2014-2020[[6]](#footnote-7) tõdeb, et Eesti sotsiaalmajanduse koguprodukt (SKP) elaniku kohta oli ostujõuga korrigeeritult 2012. aastal ca 70% EL keskmisest. Eesti SKP elaniku kohta on ostujõuga korrigeeritult viie aastaga kiiresti kasvanud ning näitaja ulatus 2017. aastal 79% EL keskmisest.
2. Eesti majanduskasv on olnud seejuures üsna laiapõhjaline. Eesti põhikaubanduse saldo on küll olnud negatiivne, kuid jooksevkonto on püsinud positiivne (2017. aastal 3,2% SKP-st). Majanduse sisenõudlus on püsinud samuti tugev. Jaekaubandusettevõtete jaemüük oli 2017. aastal 2007. aasta vastavast näitajast 1,5 korda suurem. Eestis 2018. aastal valminud eluruumide kasulik pind oli suurem kui eelmise ehitusbuumi tipus 2007. aastal.
3. Eesti keskmine brutopalk on kasvanud 887 eurolt 2012. aastal 1,221 eurole 2017. aastal. Eesti tööhõive on seejuures nii absoluutarvult kui 15-74. aastaste tööhõive määra põhjal viimase 20 aasta kõrgeimal tasemel (Joonis 2).
4. Eesti kui väikeriigi majandusareng sõltub pikemas perspektiivis ennekõike ettevõtete edukusest välisturgudel. Eestis kogetud kiire palkade kasv on aga kahjuks olnud peamise eksportiva sektori – töötleva tööstuse – tööjõu tootlikkuse kasvust oluliselt kiirem. Töötleva tööstuse tööjõu ühikukulu (tööjõukulude suhe tööjõu tootlikusse) on Eestis ja Lätis alates 2012. aastast kiiresti kasvanud, samas kui Leedu, Soome, Rootsi ja Saksamaa tööjõukulude ja tööjõu tootlikkuse kasv on püsinud tasakaalus. Teisisõnu, Eesti majanduse konkurentsivõime eksportturgudel on vähenenud (Joonis 3).
5. Eesti töötleva tööstuse lisandväärtus töötaja kohta oli 2016. aastal 26 tuhat eurot ehk 42% Euroopa Liidu keskmisest. Eesti palga- ja elatustase on küll lähenenud viimastel aastatel kiiresti Euroopa Liidu keskmisele, kuid peamise eksportiva sektori tööjõu tootlikkus ei ole 2011. aastaga võrreldes EL keskmisele lähenenud. Tööstusettevõtete kapitalimahukuses ei ole samuti suurt edasiminekut toimunud. Töötleva tööstuse investeeringud töötaja kohta püsisid Eurostati andmetel 2016. aastal endiselt ca 2/3 tasemel Euroopa Liidu keskmisest.

Joonis 2 Hõivatud ja tööhõive määr Eestis 1995 - 2018

Allikas: Eesti Statistikaamet 2019, <http://pub.stat.ee/px-web.2001/Database/Sotsiaalelu/15Tooturg/02Heivatud/02Aastastatistika/02Aastastatistika.asp>

Joonis 3 Tööjõu ühikukulu 2000 - 2007



Allikas: OECD 2018, <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=PDBI_I4>; autorite arvutused.

1. Eesti ettevõtted on olnud viimastel aastatel väga edukad seeme- ja riskikapitaliinvesteeringute kaasamisel. See viitab rahvusvahelises võrdluses küll esialgu veel väikesele, kuid kiiresti arenevale kõrgtehnoloogilisele ettevõtlusele. Eestis on ca 550 start-up ettevõtet, kus töötab ca 3800 inimest. Start-up ettevõtete poolt kaasatud finantseeringute kogumaht oli 2018. aastal 327 miljonit eurot (1,3% SKP’st). Kolme suurema ettevõtte, Taxify, Pipedrive ja Monese, poolt kaasatud kapital moodustas 3/4 sellest summast.[[7]](#footnote-8)
2. Eesti teadus- ja arendustegevuse investeeringud, mis olid 2012. aastal erasektori ühekordsete suuremate investeeringute toel 2,2% SKP-st, langesid 2017. aastaks 1,3% SKP-st. Eesti jääb seega endiselt Euroopa 2020 ja Eesti 2020 strateegiates seatud eesmärgist suurendada T&A investeeringud 3% SKP-st kaugele maha. Eesti tänane teadus-, tehnoloogia- ja majanduspoliitika ei ole suutnud kutsuda esile kõrgtehnoloogiliste majandusharude osakaalu kiiret kasvu majanduses, mis tooks kaasa T&A investeeringute kasvu 3% SKP-st[[8]](#footnote-9).
3. Eesti ressursitootlikkus, mis oli 2012. aastal 0,46 eurot kilogrammi kohta on suurenenud 2017. aastaks 0,49 euroni kilogrammi kohta. See näitaja on endiselt 24% ELi keskmisest.[[9]](#footnote-10) Eesti majandus oli 2016. aastal ca 350 kilogrammi õli ekvivalendiga 1000 euro kohta endiselt üks energiamahukamaid Euroopa Liidus[[10]](#footnote-11).
4. Eesti arenguvajaduste osas tõi partnerluslepe 2014. aastal välja majanduse ebasoodsa struktuuri ja madala kapitaliseerituse ning tõdes, et Eesti majanduse senised kasvuallikad on ammendunud või ammendumas. Eesti majanduse peamiste nõrkustena toodi esile kitsas, kulueelistel põhinev ekspordibaas, madal innovatsioonivõimekus ja T&A vähene kohalik mõju; samuti majanduse madal ressursitõhusus ja kõrge energiamahukus. Kõik need aspektid viitavad Eesti majanduse struktuursele mahajäämusele. Sellal kui arenenud tööstusriigid, nt Saksamaa või Põhjamaad, spetsialiseeruvad teadmiste- ja tehnoloogiamahukatele tegevusaladele, on Eesti majanduse konkurentsieelised endiselt suures osas kulu- ja ressursipõhised. Partnerlusleppes viidatud nõrkused on endiselt asjakohased ja nende osas ei ole Eestis olulisi edasiminekuid toimunud. Olgugi, et Eestil on mitmed näitajad (nt tööhõive, NEET noorte jne määr) paranenud, on tõenäoline, et majanduskonjunktuuri halvenedes vajavad need valdkonnad taas märksa suuremat tähelepanu.
5. Lisaks seisab Eesti majandus lähiaastatel korraga kahe väljakutse ees. Saavutatud palga- ja elatustaseme säilitamine eeldab ühelt poolt väga kiiret eksportiva sektori tootlikkuse kasvu. Teisalt on aga majandustsükli kasvufaas tõenäoliselt ammendumas ning seetõttu ei oleks üllatav, kui Euroopa majandus pöörduks lähiaastatel langusele, mis tooks omakorda kaasa Eesti ettevõtete müügi- ja ekspordimahtude ning tööhõive vähenemise.

## Sotsiaalmajanduslike muutuste mõju meetmete tulemuslikkusele ja asjakohasusele ning kuidas olemasolevate võimaluste raames paremini toetada Ida-Virumaa ja Kagu-Eesti majandus-, sotsiaal- ja elukeskkonna arengut

1. Seisuga 31.12.2018 on rakenduskavast välja makstud 1,5 miljardit eurot[[11]](#footnote-12), millest ligi 700 miljonit eurot on otse läbi projektide investeeritud maakondadesse. Harju- ja Tartumaale on nendest investeeringutest läinud ligi pool, samal ajal kui kõik ülejäänud maakonnad peavad leppima vähem kui 6% rakenduskava kogumahust. Samas on uusima teaduskirjanduse põhjal[[12]](#footnote-13) EL struktuurifondide rakendamise tulemusel toimunud Euroopa ja eriti just Ida-Euroopa riikide vahel konvergents, kuid kasvanud on siseriiklikud sotsiaalsed ja regionaalsed erinevused: tekkinud on laialdased elanikest tühjenevad marginaliseeruvad ääremaad. Jooniselt 4 nähtub, et ligi 50% EL toetustest suunatud Harju- ja Tartumaale (vastavalt 40% ja 12%). Ida-Virumaale on struktuurivahenditest investeeritud ligi 5% rakenduskava kogumahust ja Kagu-Eestisse (Võru ja Valga maakondadesse) ligi 4%.

Joonis 4 Rakenduskava raames välja makstud toetused maakondade lõikes seisuga 31.12.2018 (v.a. üleriiklikud maakondade vahelised projektid)

Allikas: [www.struktuurifondid.ee](http://www.struktuurifondid.ee), struktuuritoetuste statistika; 12.2018 https://www.struktuurifondid.ee/et/toetatud-projektid/struktuuritoetuse-kasutamise-ulevaade

1. Struktuurivahendite kasutamise regionaalse mõju Praxise ja Centari poolt teostatud järelhindamises[[13]](#footnote-14) tõdeti samuti, et üldiselt on Eestis rikkus suurenenud, kuid samas arenguerisused kasvanud:

* enamus ettevõtluse elavdamiseks võetavaid meetmeid on üleriigilised, millega lülitatakse konkurentsist välja valdav osa väljaspool Harjumaad paiknevaid väikeettevõtteid, sest nende infomeeritus ja taotluste koostamise võime ei ole võrreldav Harjumaa firmadega;
* ettevõtluspoliitika teravik on olnud suunatud idufirmadele ja see on toonud ka edu, kuid sellevõrra on suhteliselt vähem tähelepanu ning innovatsiooniabi saanud Eesti peamised eksportivad ning regioonidele tööandjatena olulised tegutsevad ettevõtted;
* kuigi osa meetmeid oli kavandatud programmilisema regionaalse sihitusega kui eelmisel perioodil, ei ole arvestatavaid piirkondlikke ettevõtlusklastreid seni välja kujunenud;
* paljud teistes maades rakendatavad ettevõtluse arengu regionaalse tasakaalustamise meetmed ei ole Eestis seni erinevatel põhjustel kasutust leidnud.

1. Tuginedes ülaltoodule on selge, et regionaalsed eripärad Eestis on säilinud ja kohati isegi suurenenud. Käesolev peatükk annab rakenduskavale hinnangu läbi regionaalse vaatenurga valdkondade kaupa.

### Haridus-, tööturu ja sotsiaalpoliitika

#### Olulisemad arengud valdkonnas

1. Dokumendianalüüsi kohaselt võib olulisemate prioriteetsete suundade meetmetega seotud arengutena tuua välja järgmist:

* tööturuolukorra muutus: suurenenud on tööjõu vajadus ja tööhõive, sh noorte ja vanemaealiste seas;
* sisserände kasv: 2016. aastast positiivne rändesaldo;
* puudega laste arv on võrreldes 2012. aastaga kasvanud kolmandiku võrra;
* 2016. aasta töövõimereform, tööturuteenuste uuendamine, töötust ennetavate meetmete arendamine ja rakendamine;
* inimeste nõudlus tervishoiuteenuste järele on kasvanud, elanikkonna hinnang teenuste kättesaadavusele langenud;
* 2017. aastal asutati Tervise ja Heaolu Infosüsteemide Keskus, mis läbi IKT teenuste arendamise ja haldamise tervise-, sotsiaal- ja töövaldkonnas panustab nimetatud teenuste osutamisse;
* 2015. aastast viiakse ellu noortegarantii tegevusi nende noorte toetamiseks, kes ei õpi, osale koolitusel ega tööta;
* 2017. aasta septembris rakendus uus noorte huvitegevuse toetussüsteemi kontseptsioon[[14]](#footnote-15). Täiendava riigipoolse toetuse eesmärk on läbi huvihariduse ja huvitegevuse kättesaadavuse ning mitmekesisuse parandamise suurendada 7–19-aastaste noorte huvihariduses ja huvitegevuses osalemist, sh loodus- ja täppisteaduste ning tehnoloogia valdkonnas;
* alustatud on koolivõrgu korrastamise ja riigigümnaasiumide loomisega;
* mitmekesistatud ja laiendatud on haridustugiteenuseid, sh õppe- ja karjäärinõustamist;
* õpetajaskond on jätkuvalt vananev;
* digitaalse õppevara kasutuselevõtmiseks (õppemeetodite ja õppevara kaasajastamine) on teostatud erinevaid tegevusi, sh koostöös erasektoriga, kuid tegevused pole planeeritult läinud;
* töökohapõhist õpet pakkuvate kutsekoolide ja töökohapõhise õppe õpilaste arvu kasv.

#### Valdkonna olulisemad väljakutsed

1. Dokumendianalüüsile ja töötubadele tuginedes võib valdkonna suurimateks väljakutseteks pidada järgnevat:

* Teenuste, sh hariduse, kättesaadavus ja ligipääsetavus (sh info vastavate teenuste kohta) erineva tausta- ja asukohaga inimestele on erinev, mõjutades mh regionaalarengut ning majanduslikku konkurentsivõimet.
* Inimeste, sh tööandjate hoiakud nt haridussüsteemi, enesetäiendamisse, erineva taustaga inimeste värbamisse ja nende sisse-elamise toetamise vajadusse, tööotsimisesse ja töötamisse ning Eesti jätkusuutlikkusse mõjutavad riigi tehtavate panuste mõju valdkonna arengusse.
* Toetamaks Eesti majandusarengut ja kasutamaks maksimaalselt Eestis olevate inimeste potentsiaali, on esmaoluline tagajärgedega tegelemise kõrval ennetusele suurema tähelepanu pööramine. Nii hariduse, sotsiaalse kaasatuse kui ka tööturu valdkonnas. Näiteks töötusega tegelemise kõrval pöörata suuremat tähelepanu taseme- ja täiendõppe kättesaadavusele ning tööturule vastavusele. NEET (*Not in Employment Education or Training*) [[15]](#footnote-16) noorte hulka ja seeläbi nendele suunatud tegevuste mahtu võiks vähendada õpetajate ja noorsootöötajate paremad oskused noortele läheneda ning nende arengut suunata. Ettevõtete keskendumist suurema lisandväärtusega toodetele ja seeläbi inimeste paremat konkurentsivõimet ning toimetulekut toetaks suurema tähelepanu pööramine õpilaste karjääriteadlikkuse tõstmisele, sh läbi õpetajate ja noorsootöötajate, mitte ainult karjäärinõustajate pädevuse.
* Võtmeküsimuseks on õppekavade ja koolitusmetoodikate kohendamine (sh formaalse, mitteformaalse ja informaalse õppega arvestamine), et see võimaldaks kõigil nii tasemeõppe kui enesetäiendamisega tegeleda ja et saadav haridus ning kogemused vastaksid tööandjate vajadustele.
* Kasutamaks maksimaalselt ära nii olemasolevat inimpotentsiaali kui ka infrastruktuuri, on oluline tihe koostöö erinevate osapoolte vahel, sh haridus-, sotsiaal-, tööturu- ja ettevõtlusvaldkonna ning erinevate organisatsioonide ja inimeste vahel (sh riigi- ja KOV asutused ning struktuurivahendite planeerimisel-jagamisel). Koostööd võiks koordineerida mõni regionaalne haldusüksus maakondlikul või suuremal tasandil. Kaaluda koolide ja teiste avalikult kasutatavate hoonete kujundamist kogukonnakeskusteks, kus on ühendatud nt kool, noortekeskus, päevakeskus, raamatukogu, kultuurimaja, vanadekodu jne.

#### Regionaalselt tasakaalustatud areng

1. Hindamine näitas, et Ida-Virumaal ja Kagu-Eestis on teravamad probleemid teenuste kättesaadavuse, taotluste koostamise võimekuse, tööpuuduse ja tööjõupuuduse, sotsiaalse kaasamise ning väljarändega. Ida-Virumaa ja Kagu-Eesti eristuvad ülejäänud Eestist suuremate ühiskondlike ja majanduslike riskide poolest, mis pärsin investorite huvi, sh. Ida-Virumaal teeb olukorra keerulisemaks erinev keele- ja kultuurikontekst. Regionaalselt tasakaalustatud arengu toetamiseks on oluline uut hõivet kasvatavate investeeringute suurendamine, uute ettevõtete tekke soodustamine, laialdasem tööturumeetmete rakendamine ning õppimise järgselt ja välismaalt inimeste tagasi kodukanti meelitamine.

#### Eesmärkide ja tegevuste asjakohasus prioriteetide lõikes

1. Käesolevas peatükis vaadatakse lähemalt prioriteetsete suundade (PS) eesmärke ja tegevusi. Tabel 1 annab ülevaate ekspertide hinnangutest PS-de eesmärkide ja tegevuste asjakohasusele.

Tabel 1 Eesmärkide ja tegevuste asjakohasus prioriteetsete suundade (PS) lõikes

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Prioriteetne suund | Eesmärkide asjakohasus arvestades keskkonna muutuseid (1-5, 5=max) | Tegevuste asjakohasus arvestades näitajate täitmist (1-5, 5=max) | Kommentaar |
| PS1. Ühiskonna vajadustele vastav haridus ja hea ettevalmistus osalemaks tööturul | Väga hea (5) | Hea (4) | Eesmärgid ja tegevused on asjakohased ja eriti olulised töötuse, vaesuse ning ettevõtete madala lisandväärtuse ennetamiseks. Eesmärkide parem täitmine eeldab valdkonna terviklikumalt vaatamist ja erinevate valdkondade omavahelist suuremat koostööd, mis praeguste tegevuste puhul välja ei tule. Suuremat tähelepanu tuleks pöörata tegevuste mõju suurendamisele. |
| PS2. Sotsiaalse kaasatuse suurendamine | Väga hea (5) | Rahuldav (3) | Eesmärgid ja tegevused on asjakohased, kuid suuremat tähelepanu tuleb pöörata eriorganisatsioonide omavahelisele koostööle ja investeeringutele inimressurssi. Tegevuste asjakohasus on näitajate täitmist arvestades madal. Samas on madalat täitmist osaliselt põhjustanud tegevuste hilisem alustamine ning probleemid tegevuste rakendamisel. Seega on eesmärkide ja näitajate saavutamiseks oluline tegevuste jätkamisele keskendumine. |
| PS3. Tööturule juurdepääsu parandamine ja tööturult väljalangemise ennetamine | Hea (4) | Väga hea (5) | Nii eesmärkide kui tegevuste puhul on rõhk vähenenud töövõimega inimestel. Tööturule juurdepääsu parandamisel ja tööturult väljalangemise ennetamiseks võivad tuge vajada ka teised riskirühmadesse kuuluvad. |
| PS9. (investeeringud tervishoidu ja sotsiaalsesse taristusse - kodulähedased lasteaia- ja lapsehoiuvõimalused) | Väga hea (5) | Väga hea (5) | Eesmärgid ja tegevused on asjakohased ja olulised tööturule ligipääsetavuse tagamiseks. Uuringus osalenud seadsid kohati taristu investeeringute olulisuse küsitavuse alla: olulisem on töötajate oskuste tõstmine. Ligipääsetavusele aitavad potentsiaalselt kaasa ka kergliiklusteede ja ühistranspordi arendamine, kuid uuringus osalenud olid pigem kriitilised vastava mõju piisavuses. |

1. PS1-3 ja PS9 haridus- ja sotsiaalvaldkonda puudutavaid eesmärke ja tegevusi võib pidada üldjoontes asjakohaseks (Tabel 2). Arvestades Eesti 2020- ja töötubades toodut ning dokumendianalüüsi käigus kaardistatud probleemkohti, on kõigi PS-de puhul läbivaks probleemiks valdkondade, riigiasutuste ja kasusaajate vähene omavaheline koostöö. Nii näiteks võib välja tuua uute koolimajade, lasteaedade ja hooldekodude ehitamist samas kui läheduses on hiljuti renoveeritud hooned olemas ja eraldiseisvate pooltühjade hoonete asemel võiks mh ühiskonna parema lõimimise eesmärgil erinevaid teenuseid samas hoones osutada. Intervjuudes ja töötubades toodi välja ka liigne keskendumine infrastruktuuri investeeringutele. Eesti 2020 ja rakenduskava eesmärke arvestades oleks otstarbekas teha infrastruktuuri investeeringuid territoriaalselt ja ajas hajutatumalt ning suunata tänasest suurem osa ressurssidest inimressursi arendamisele (investeeringute maksimaalne ära kasutamine, teenuste kvaliteedi kohe tõstma hakkamine, puuduoleva tööjõu järelkasvu tagamine jne).

### Teadus- ja arendustegevus, IKT ja majandus

#### Olulisemad arengud valdkonnas

1. Dokumendianalüüs ja töötoad näitavad, et teadus- ja arendustegevuse ning majanduse valdkonnas tunnetatakse murrangulisi trende, milles olulisimad on järgnevad:

* Tööstus- ja teenindussektori areng läbi digitaliseerimise (nn “Tööstus 4.0”). Tegemist on väärtusahelate laiaulatusliku digitaaliseerimise, automatiseerimise ja integreerimisega erinevate IKT-põhiste lahendustega, nagu näiteks asjade interneti (*Internet of Things*[[16]](#footnote-17)) ja targa tehasega (*Smart Factory*[[17]](#footnote-18)). Nende arengute keskmes on targad automatiseeritud töökohad ja seadmed, mis on võimelised suhtlema üle sidevõrkude ning iseseisvalt otsuseid vastu võtma. Tehnoloogia areng ja tööealise elanikkonna vähenemine toetavad robotite laialdast kasutuselevõttu. Kasvab vajadus tootmise pideva seire, olukordade ennustamise ja analüüsi ning tarkade otsuste vastuvõtmise järele tootmise eri tasanditel, ning seonduvalt kasvab nt suurandmete (*Big Data*) murranguline kasutuselevõtt.[[18]](#footnote-19)
* Jätkuvalt kiired arengud tootmise aluseks olevate tegevuste organiseerimisel globaalsete väärtusahelate põhisena.
* Mittetehnoloogilise innovatsiooni (sh organisatsioonilise innovatsiooni, turundusliku innovatsiooni, ärimudeli innovatsiooni) osatähtsuse kasv, suuresti tulenevalt eelnevalt kahest väljatoodud trendist.
* Aasia tõuseb ostujõu pariteeti arvestades juba 2020. aastaks maailma suurimaks majanduseks.

#### Valdkonna olulisemad väljakutsed

1. Teadus- ja arendustegevuse, tootlikkuse kasvu kontekstis on Eesti majanduse suurimaks väljakutseks jätkuvalt tehnoloogia- ja kapitalimahukate majandusharude osakaalu suurendamine.

* Eksportivate ettevõtete tootlikkuse tõstmine on saavutatav vaid läbi liikumise suurema lisandväärtusega tegevusaladele. Võtmetähtsus on siin tööstuse digiteerimisel ja Tööstus 4.0 võimalikult laiapõhjalisel juurutamisel.
* Ettevõtete ekspordivõimekuse kasvatamine läbi innovatsiooni allikate ja tegevuste mitmekesistamise, rõhuasetusega ülemaailmse kasvupotentsiaaliga ärialadele ning globaalsetes väärtusahelates kõrgema lisandväärtusega tegevuste suunas liikumise.
* Nö traditsioonilistes ja madala lisandväärtusega, kuid suure hõive ja ekspordimahuga majandusharudes tegutsevate ettevõtete areng kõrgema tootlikkuse ning ekspordi suunas.
* Teadus- ja arendustegevuse suurem seostamine ettevõtlusega. Eesti T&A süsteemi iseloomustab väga hea akadeemiline tase, kuid seostatus kohaliku ettevõtlusega on ebapiisav.
* Heade kutseoskustega keskastme spetsialistide, oskustööliste, inseneride ja juhtide puudus ettevõtete vaates ning õppe ja tööturu ebapiisav seostatus.

#### Regionaalselt tasakaalustatud areng

1. Harjumaal ja Tartumaal on tööhõive määr oluliselt kõrgem võrreldes Kagu-Eesti maakondade ja Ida-Virumaa näitajatega, kus on veel arvestatav tööpuudus ja väga madal palgatase. Peamisteks erisuste põhjusteks on ääremaa kapitali vähesus, madalam ettevõtlusaktiivsus, ettevõtluse erinev struktuur, töötleva tööstuse suurem osakaal, seni madal teadmismahukus ja tugistruktuuride vähene võimekus.
2. Ida-Virumaal takistab ettevõtluse arengut ja hõive kasvu piirkonna negatiivne maine, ettevõtjate ja töötajate ebapiisav keeleoskus ja kultuurilised hoiakud.
3. Kagu-Eestis nõrkuseks on eriti vähene kapitali kättesaadavus, ruumiline eraldatus turgudest, omavalitsuste killustatus ja vähene tegelemine ettevõtluse arendamisega, aga ka ettevõtjate ebapiisavad teadmised ja oskused ning põlvkonnavahetus.
4. T&A ja innovatsioonis iseloomustavad Eestit suured riigisisesed regionaalsed arenguerinevused. Tööstus 4.0 rakendamisel, globaalsetesse väärtusahelatesse integreerumisel ning T&A põhise innovatsiooni juurutamisel on esirinnas Harjumaa ja ka Tartu regiooni ettevõtted.
5. Ida-Virumaa ja Kagu-Eesti ettevõtteid iseloomustab üldiselt madalam võimekus kaasaegsete tehnoloogiliste lahenduste rakendamiseks, sh on oluliseks takistuseks vanema põlvkonna ettevõtjate madal innovatsiooniteadlikkus (sh tööstus 4.0 lahendustest jms).
6. Ettevõtete investeerimisvõime on Ida-Virumaal ja Kagu Eestis (ka teistel äärealadel) oluliselt madalam võrreldes Tallinna ja Tartu lähiümbrusega (kinnisvaratagatise puudumine, madalam võimekus omafinantseerimise osas, madalam likviidsus).
7. Ida-Virumaa ja Kagu-Eesti ettevõtetel on rohkem teede- ja energiataristuga seonduvaid probleeme: juurdepääs lennujaamale ja äriteenustele on vahemaast tulenevalt aeganõudvam ja seega ka kulukam. Samuti ei ole kaasaegne internetiühendus veel kõikjal kättesaadav.
8. Vene turistide arvu vähenemine on mõjutanud oluliselt ka piiri-regioonide spaa-äri ja jaekaubandust.
9. Haldusvõimekuse madalam tase Ida-Virumaal ja Kagu-Eestis, sh ettevõtete madalam haldusvõimekus meetmetesse taotlusi esitada ning ellu viia, aga ka kohaliku majandusarengu eestvedajate nõrkus (ja eriti just nõrk koostöö omavalitsuste vahel suuremate teemadega tegelemisel).

#### Eesmärkide ja tegevuste asjakohasus prioriteetide lõikes

1. Dokumendianalüüs ja töötoad näitavad, et meetmed on jätkuvalt asjakohased ning töötavad üldjoontes Eesti 2020 seatud eesmärkide – eelkõige tööhõive määra 20-64 aastaste seas 76%-ni tõstmise nimel, aga ka teadus- ja arendustegevuse investeeringute 3%ni SKPst tõstmisel – nimel (Tabel 2).

Tabel 2 Eesmärkide ja tegevuste asjakohasus prioriteetsete suundade (PS) lõikes[[19]](#footnote-20)

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Prioriteetne suund | Eesmärkide asjakohasus arvestades keskkonna muutuseid (1-5, 5=max) | Tegevuste asjakohasus arvestades näitajate täitmist (1-5, 5=max) | Kommentaar |
| PS4. Kasvuvõimeline ettevõtlus ja rahvusvaheliselt konkurentsivõimeline teadus- ja arendustegevus | Väga hea (5) | Hea (4) | Eesmärgid ja tegevused on asjakohased: eksisteerib suur hulk meetmeid, mis töötavad väljatoodud suundades. Võtmeküsimuseks on jätkuvalt majanduse struktuurse muudatuse saavutamine ja teadus- ja arendustegevuse suurem seostamine ettevõtlusega. |
| PS5. Väikese ja keskmise suurusega ettevõtete arendamine ja piirkondade konkurentsivõime tugevdamine | Väga hea (5) | Hea (4) | Eesmärgid ja tegevused on asjakohased. |
| PS9. (Alakasutatud alade taas-elavdamine) | Hea (4) | Rahuldav (3) | Linnaliste piirkondade arendamisel tuleks panustada rohkem vahetult tootlikkuse ja ekspordi kasvu toetavatele tegevustele ja vähem infrastruktuurile |
| PS11. IKT teenuste taristu | Väga hea (5) | Väga hea (5) | Eesmärgid ja tegevused on asjakohased |

1. Küll aga rõhutasid töötubades osalejad järgnevaid asjakohasuse võtmes sisulisi ootusi,:

* ülikoolidelt rohkem sotsiaalmajanduslikult relevantseid ja rakenduslikke uuringuid toetamaks madal- ja kesktehnoloogiliste ettevõtete arengut;
* nutika spetsialiseerumise meetme algsete tingimuste muutmist (mille tõttu ka madal atraktiivsus sihtgrupile, positiivsena nähti meetme muudetud tingimusi);
* selgus rahastamisvahendite, eriti käenduste, rakendamisel (seni reeglite erinev tõlgendamine);
* regionaalse arengu võtmes ootus praktikaskeemide kaasfinantseerimise osas – praktikantide kaasamine ettevõtetes on sisuline kulu ja risk, praktikandid ei pruugi enda tulevikku keskustest väljas olevates ettevõtetes piisavalt atraktiivsetena näha. Praktikante nähakse siiski olulisema, riigi poolt kaasfinantseeritava toetusmeetme abil saaks ettevõtte jaoks riske maandada;
* teadlikkuse tõstmine toetusmeetmete osas, kuna keskustest väljaspool on teadlikkus toetusmeetmetest madalam.
* regionaalses vaates ootus tehnoloogiasiirde meetmele väljapoole Harjumaad (

### Energia-, keskkonna- ja transporditaristu

#### Olulisemad arengud valdkonnas

1. Euroopa Liit on seadnud ja seadmas energia ja keskkonna valdkonnas mitmeid ambitsioonikaid eesmärke. EL energia teekaart 2050 seab tegevussuunad Euroopa Liidu energiasektori ümberkujundamiseks aastaks 2050 liikumaks vähese CO2 heitega majanduse suunas. EL pikaajaline eesmärk on vähendada heitkoguseid 80-95% aastaks 2050.
2. Vaheetapina 2050. aastaks madala süsinikusisaldusega majanduse suunas liikumisel leppis Euroopa Ülemkogu 2014. aasta lõpus kokku Euroopa Liidu kliima- ja energiapoliitika raamistikus 2030. Euroopa Ülemkogu kinnitas ELi siduva eesmärgi vähendada 2030. aastaks kasvuhoonegaaside heiteid 1990. aastaga võrreldes vähemalt 40%. Süsinikku sisaldavate kütuste kasutamise oluline vähendamine on seetõttu üheks võtmesõnaks ka energiapoliitikas.
3. Euroopa Liidu eesmärk on saavutada 2020. aastaks 20% ja 2030. aastaks vähemalt 27% taastuvenergia osakaal lõpptarbimisest. Kuna transport moodustab olulise osa energiatarbimisest, siis on transpordisektorile 2020. aastaks seatud eraldi 10% taastuvenergia kasutuse eesmärk. Nende eesmärkide saavutamiseks on kõikidele liikmesriikidele kuni aastani 2020 sätestatud siduvad alameesmärgid ja trajektoorid eesmärgi täitmise suunas liikumiseks. Peale 2020. aastat soovitakse kaotada liikmesriikidele eraldi seatavad siduvad eesmärgid, kuid keskenduda Euroopa Liidu ühise eesmärgi saavutamisele läbi koostöömehhanismide, efektiivsete energiaühenduste ja toimivate energiaturgude.
4. Energiatõhususe suurendamise eesmärk tuleb saavutada võimalikult kuluefektiivsel moel. ELi energiaefektiivsuse eesmärk kohta 32,5%.

#### Valdkonna olulisemad väljakutsed

1. Eesti energiatarbimine elaniku kohta on primaarenergia tarbimise põhjal üks Euroopa suuremaid. Primaarenergia tarbimise kõrge tase on tingitud elektri ekspordist. Eesti energia lõpptarbimine elaniku kohta on samas EL keskmisel tasemel.[[20]](#footnote-21)
2. Eesti pikemaajalised eesmärgid on järgmised:

* energia lõpptarbimine jääb 2020 ja 2030. aastani 2010. aasta tasemele (~32 TWh);
* taastuvenergia osakaal moodustab 2030. aastaks 45% energia lõpptarbimisest;
* taastuvenergia osakaal moodustab 2030. aastaks 28% primaarenergia sisemaisest tarbimisest;
* puidu energeetilisest potentsiaalist kasutatakse 92% soojuse tootmiseks, sh soojuse ja elektri koostootmine;
* energiasektori kasvuhoonegaaside emissioonid vähenevad 2050. aastaks enam kui 80% võrreldes 1990. aastaga (2030. aastaks vähemalt 70%).

1. Kodumajapidamise lõpptarbimine moodustas 2016. aastal Eesti energia lõpptarbimisest 33,8 TWh/a umbes ühe kolmandiku (13,9 TWh/a). Transpordisektori energia lõpptarbimine oli 6,6 TWh/a (2017), töötlev tööstus ja põllumajandus tarbisid 8,0 TWh/a (2017) (Joonis 4).[[21]](#footnote-22)
2. Kuna elamumajandus on üks suuremaid energia tarbijaid, siis on küllalt loogiline, et Eesti on seadnud energiatõhususe valdkonnas üheks peamiseks eesmärgiks elamumajanduse energiatõhususe suurendamise. See on struktuurivahendite kasutuselevõtu rakenduskava üks mahukamaid meetmeid (340 miljonit eurot). Eesti kodumajapidamiste energiatarbimine ei ole samas Põhjamaiste klimaatiliste oludega arvestades ülemäära energiamahukas. Elamumajanduse energiatõhususe suurendamisele suunatud meetmed tuleb seetõttu kindlasti väga täpselt fokuseerida. Eesti väheneva rahvastiku tingimustes võib seejuures osade elamute energiatõhususe suurendamine osutuda ebaotstarbekaks ning tuleks hoopis kaaluda nende hoonete asendamist uute, väiksemate ja energiasäästlikematega.

Joonis 5 Kodumajapidamiste energiatarbimine 2016



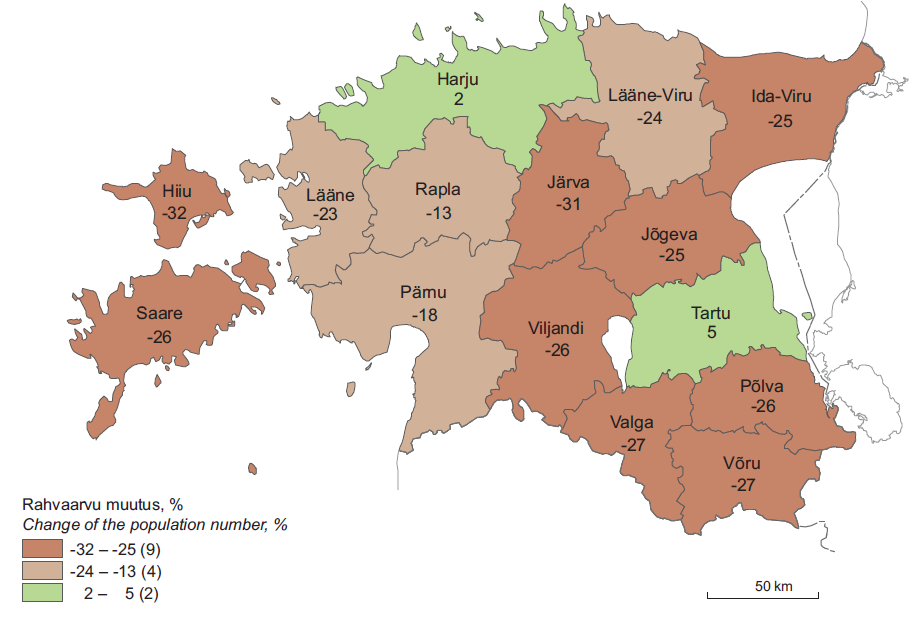
Allikas: Euroopa Keskkonnaagentuur, 2019, https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/daviz/energy-consumption-by-end-uses-3.

1. Eesti tööstus on samas väga energiaefektiivne. Seda osalt seetõttu, et energiamahukate tööstusharude, nt paberi tootmine, keemia- või terasetööstus, osakaal on Eesti töötlevas tööstuses suhteliselt väike.
2. Transpordisüsteemi arendamisel infrastruktuuri korrashoiu kõrval on kriitilisel kohal transpordivõrgustiku selline optimeerimine, et ühistranspordiks kuluv aeg ja mugavus oleksid võrreldavad isikliku sõiduki kasutamisega. Riik on asunud juba otsima võimalusi ühistranspordi, sotsiaaltranspordi ja tellimusvedude integreerimiseks ning nõudluspõhise ühistranspordi arendamiseks. Siin on kriitilisel kohal (nt mobiilpositsioneerimise jm suurandmetel põhinev) ühistranspordi kasutusmustrite analüüs ning KOV ja maakondade piire ületavate integreeritud ühistranspordi süsteemide arendamine.
3. Tööstuse konkurentsivõime tõstmise seisukohalt olulise teemana vajab lahendamist raskeveokite lubamine juurdepääsuteedele. Mitmed juurdepääsuteid tuleb nende lagunemise vältimiseks enne raskeveokitele avamist kaasajastada; selle eelduseks on aga omakorda täiendav investeeringute toetus teeomanikele.
4. Kuna energia, keskkonna ja transpordi taristu arendamine on väga investeeringute mahukas, siis on selles valdkonnas ka mitmeid riigihangete planeerimise ja läbiviimisega seotud korralduslikke raskusi. See puudutab nii riigihangete reeglite tõlgendamist, ehitushindade tõusu ja hangete ajastust.
5. Euroopa Liidus kasvab veenõudlus 2030. aastaks 16%. Suurimad vee tarbijad ja samas ka saastajad on energeetikasektor (44%), põllumajandus (24%), avalikud veevõrgud (21%) ning tööstus- ja teenindussektor (11%). Järjest suurenevat veenõudlust ja kliimamuutustega kaasnevaid võimalikke põuaperioode arvestades on suurimaks väljakutseks inimeste ja ökosüsteemide veevajaduse täpne hindamine ning veeressursside vajaduspõhine jagamine.
6. Kuna amortiseerunud reoveesüsteemidest satub reovesi pinna- ja põhjavette, põhjustades Läänemere ja siseveekogude eutrofeerumist ja samas on kogu Eesti territoorium määratud reostustundlikuks suublaks ja üle poole sellest on kaitsmata või nõrgalt kaitstud põhjaveega ala.
7. Eestis on 60 ELis ohustatud elupaigatüüpi ja 100 loodusdirektiivi lisadesse kantud liiki, millest soodsas seisundis on 52% elupaigatüüpidest ja 54% liikidest, ebapiisavas seisundis vastavalt 45% ja 27%, halvas 3% ja 8% ning 11% liigi seisund on teadmata. Vastavalt „Looduskaitse arengukavale aastani 2020“ peab aastaks 2020 saavutama olukorra, kus 14 ohustatud elupaigatüübi ja 28 loodusdirektiivi liigi seisund on paranenud.

#### Regionaalselt tasakaalustatud areng

1. Suuri energia-, keskkonna- ja transporditaristu investeeringud on olnud üle Eesti, kuid need ei ole mõjutanud märkimisväärselt regionaalsed erinevusi, mis on Eestis endistviisi suured – olulist nihet ühtlasema territoriaalse arengu suunas seniste tegevuste tagajärjel aset leidnud ei ole. Peamiseks probleemiks on taristuinvesteeringute tsentraalne kavandamine, mis ei arvesta piisavalt (planeerimisprotsessis) piirkondlike ja kohalike vajadustega. Mõningad objektid nagu Koidula raudteesõlm, Mäo ja Jõhvi liiklussõlmed, mitmed kergliiklusteed ja keskkonnaobjektid ja on olnud üledimensioneeritud ja/või siis ka küsitava kasuteguriga. Taoline raiskav planeerimispraktika ei ole just parim eeskuju kohalikele omavalitsustele ja tekitab küsimusi oludes, kus kohalik taristu: teed-tänavad, kortermajad, teeniduskohad on halvas kvaliteedis ja räämas.
2. Tallinna ja Eesti äärealade eluaseme ruutmeetri müügihinnad erinevad kordades ja erinevused kasvavad ulatudes Tallinnas keskmiselt üle 1800 euro, samas kui paljudes taanduvates ääremaa asulates kinnisvaral hinda ei ole. Majandustegevuse ja rahvastiku koondumine suurematesse keskustesse on toonud kaasa olukorra, kus ääremaal kinnisvara müügihinnad ei kata enam nende ehituslikku maksumust ja ei sobi kodu- ja ettevõtluslaenude tagatiseks. Laenu ei anta ja investeerida ei saa. KredExi eluaseme renoveerimistoetused on sel põhjusel selgelt toetanud jõukamaid suuremate linnade elanikke, samas kui väikeasulate elanikud kas ei olnud vastavast võimalusest teadlikud või siis ei saanud pangalt finantseeringut.
3. Virumaa ja Kagu-Eesti rahvastik väheneb Statistikaameti prognoosi kohaselt (Joonis 6) 2040 aastaks 25-30%, mis raskendab elamumajanduse energiatõhususe suurendamist ja transpordiühenduste tagamist veelgi.

Joonis 6 Eesti rahvastiku prognoos 2014 - 2040



Allikas: Statistikaamet

1. Ida-Virumaa on tüüpiline taanduv tööstuspiirkond, millel on märka suuremad keskkonnaprobleemid. Veerandi veekaitse prioriteetse suuna vahendite suunamine Ida-Virumaa jääkreostuse lahendamiseks ei kata selle piirkonna vajadusi.
2. Riigiteede tihedus on Kagu-Eestis ajalooliselt suurem. Samas väiksemate teede kasutustihedus väheneb, mistõttu halveneb kasutuspõhise hoolduse puhul juurdepääs põhimaanteedele.
3. Sealjuures on just Eesti ääraladel oluliselt suuremad võimalused toota tuulest, päikesest ja biomassist energiat, mis annaks tööstustele säästu ja maaomanikele lisatulu.

#### Eesmärkide ja tegevuste asjakohasus prioriteetide lõikes

1. Eesti probleem on majanduse madal tootlikkus, mitte selle liialt suur energiamahukus. Rikkamad riigid kasutavad reeglina rohkem energiat, kuid toodavad kasutatud energia ühiku kohta rohkem lisandväärtust. Seetõttu on nii elamumajanduses, transpordis kui ka tööstuses otsida selliseid võimalusi energiatõhususe ja keskkonnasäästlikkuse suurendamiseks, mis toetaksid ühtlasi ekspordi ja tootlikkuse kasvu (Tabel 3).

Tabel 3 Eesmärkide ja tegevuste asjakohasus prioriteetsete suundade (PS) lõikes

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Prioriteetne suund | Eesmärkide asjakohasus arvestades keskkonna muutuseid (1-5, 5=max) | Tegevuste asjakohasus arvestades näitajate täitmist (1-5, 5=max) | Kommentaar |
| PS6. Energiatõhusus | Hea (4) | Hea (4) | Eesmärgid on asjakohased, kuid soovitame siduda energiatõhususe suurendamiseks tehtavad investeeringud vahetumalt majandus- ja regionaalarengu eesmärkidega. Vt ptk 2.3.4.3. Eluasemete renoveerimisel soovitame pöörata põhitähelepanu neile Eesti piirkondadele, kus on laenukapitali kaasamine raskendatud. |
| PS7. Veekaitse | Väga hea (5) | Hea (4) | Eesmärgid on endiselt asjakohased, kuid probleeme on valmistanud ehitushindade kallinemine ja rakendamise ajamahukus, sh riigihangete vaidlustamised jm. |
| PS8. Roheline infrastruktuur ja hädaolukordadeks valmisoleku suurendamine | Väga hea (5) | Väga hea (5) | Eesmärgid on asjakohased ning eesmärkide täitmiseks tehtavad tegevused toetavad pikaajalisi arengutrende. |
| PS9. CO2-heidet vähendavate strateegiate edendamine; puudust kannatavate linna- ja maapiirkondade taaselustamine | Väga hea (5) | Väga hea (5) | Eesmärgid on asjakohased. |
| PS10. Jätkusuutlik transport | Väga hea (5) | Väga hea (5) | Eesmärgid on asjakohased. |

### Haldusvõimekus, tehniline abi

#### Olulisemad arengud valdkonnas

1. Haldusvõimekuses toimunud arengud vastavad strateegilistes dokumentides kavandatule. 2017. aasta lõpuks oli KOV reformi tulemusena senise 213 omavalitsuse asemel 79 omavalitsust. 2018. aasta jaanuarist kaotati maavalitsused. Riigikantselei eestvedamisel on läbi viidud mitmeid koolitusi pädevus- ja juhtimisvõimekuse tõstmiseks, sh kaasamisvõimekuse tõstmiseks. Arendatud on avalikke teenuseid, sh e-teenustena kättesaadavust.

#### Valdkonna olulisemad väljakutsed

1. Olgugi, et Eesti on IMD riikide konkurentsivõime edetabelis[[22]](#footnote-23) valitsuse efektiivsuse näitajatelt olnud viimastel aastatel Euroopa Liidu viie parima riigi seas, on valdkonnas jätkuvalt väljakutseid, mida kajastati rakenduskavas eesmärkide seadmisel aluseks olnud OECD riigivalitsemise raportis:
   * avalike teenuste tase on nii ministeeriumite võrdluses kui ka regionaalselt väga ebaühtlane, sageli ei ole kindlaks määratud miinimumstandardeid, millele teenused peaksid vastama, nii keskvalitsuse kui kohaliku omavalitsuse tasandil ei kasutata piisavalt koostööd ega tegevuste ühtlustamist. EK riigipõhised soovitused 2018 rõhutavad oluliselt KOV võimekuse tõstmist ja avalike teenuste ühtlase pakkumise ning kvaliteedi tagamist. Seega on oluline pöörata jätkuvalt tähelepanu tegevuste tõhususele ja kvaliteedile, terviklahenduste pakkumisele ja mõjule, mitte niivõrd kvantiteedile. Nimetatu eeldab valitsemissektori suurenenud ameti- ja erialast pädevust ning juhtimisvõimekust, millele on oluliselt kaasa aidanud keskne koolituste planeerimine ja korraldamine.
     + avalikud teenused peavad olema kättesaadavad kõigile, ühtselt, kasutajakeskselt ja nutikalt;

* vajalik on parem poliitikakujundamise protsess juurutades mehhanisme ja tööriistu, mis aitavad kaasa terviklikumale, kaasavamale ja teadmisepõhisemale poliitikakujundamisele;
* valitsemiskorraldus on killustatud ehk probleeme lahendatakse valitsemisalade keskselt ning koostööd nähakse veel takistusena. See ei toeta valdkondade ülest poliitika kujundamist ja elluviimist, mis võimaldaks saavutada paremaid tulemusi;
* koostatavatel strateegiatel ei ole piisavat mõju valdkondade suunamisel – lahendused on liialt asutuste kesksed, strateegiamaastik on killustatud, eesmärkidel puudub kooskõla ja otsene seos riigieelarvega ning puudub paindlikkus muutuste suhtes;
* teadmistepõhist poliitikakujundamist kasutatakse ebapiisavalt ja arenguruumi on poliitikakujundamise protsesside läbipaistvuse suurendamisel ning kodanikuühenduste ja huvirühmade kaasamisel;
* digilahenduste potentsiaali ärakasutamise võimekus, eriti kohalikes omavalitsustes.

#### Regionaalselt tasakaalustatud areng

1. Eesti kohalikud omavalitsused (KOV) on jätkuvalt liiga väikesed ning nende omavaheline koostöö liialt tagasihoidlik. Samas ei pea KOV igal pool maakondlikke arenduskeskusi oma arendusorganisatsioonideks. Maakondlike arengustrateegiate tüüpiline eelarve on ca pool miljonit eurot. Seda on üle-maakondliku mõjuga initsiatiivide ellu kutsumiseks ja läbi viimiseks liiga vähe. Maakondlikud arengustrateegiad oleksid kaalukamad, kui nende elluviimiseks oleks arvestatavas mahus vahendeid. Täna (mai 2019) ei ole vastsete maakondlike strateegiate teostuseks arvestatavat ressurssi.
2. Eesti 2017 haldusterritoriaalse reformi mõju asustusele ja regionaalsele majandusarengule ei ole andnud loodetud efekti, selle põhiprobleem oli keskendumine haldusefektiivsusele ja haldusreformi seaduses sätestatud eesmärkide, ennekõike „piirkondade arengueelduste kasutamise, konkurentsivõime suurendamise ja ühtlasema piirkondliku arengu tagamise“ nii nagu ka asustussüsteemi terviklikkuse eiramine.
3. Ida-Virumaa ja Kagu-Eesti arengut toetab riigiasutuste ja nende töökohtade viimine väljapoole Tallinna, kuid kohati on see olnud fiktiivne või siis lahendatud töötajate mobiilsusega, mistõttu kohalik maksubaas ja inimkapitali ei ole kasvanud. Kagu-Eestis ei kompenseeri riigitöökohtade lisandumine kaugeltki maavalitsuste kaotamisega vähenenud töökohtade arvu.
4. Maavalitsuste kaotamisega jäid toimeregioonid (v.a Saaremaa) juhtimistasandita. Tühimiku täitmist eeldatakse omavalitsusliitudelt, kuid napp rahastamine ei motiveeri ühistegevustele ega võimalda ka maakonnalinnadel piirkonnale vajalikke teenuseid arendada. 21. sajandi haldusstruktuuri piiritlemisel peaks olema määrav keskuslinna tugevus ja selle reaalse tagamaa suurus. Omaette väärtus on suutlikkus suhelda globaalselt ja võime luua teadmusmahukaid töökohti, mille eelduseks on vastavad teadmusinstitutsioonid.

#### Eesmärkide ja tegevuste asjakohasus prioriteetide lõikes

1. Käesolevas peatükis vaadatakse lähemalt prioriteetsete suundade (PS) eesmärke ja tegevusi. Tabel 4 annab ülevaate PS-de eesmärkide ja tegevuste asjakohasusest.

Tabel 4 Eesmärkide ja tegevuste asjakohasus prioriteetsete suundade (PS) lõikes

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Prioriteetne suund | Eesmärkide asjakohasus arvestades keskkonna muutuseid (1-5, 5=max) | Tegevuste asjakohasus arvestades näitajate täitmist (1-5, 5=max) | Kommentaar |
| PS12 | 5 | 5 | Eesmärgid ja tegevused on asjakohased. |
| PS13 ja 14 | 5 | 5 | Eesmärgid ja tegevused on asjakohased. |

1. **Kokkuvõtteks**, käesolev hindamine täheldab Eesti tasakaalustatud regionaalarengu eesmärkide osas selgeid ebakõlasid erinevate prioriteetsete suundade vahel. Nii näiteks on PS4 „Kasvuvõimeline ettevõtlus ja seada toetav teadus- ja arendustegevus“ ja PS5 „VKEde arendamine“ raames eraldatud toetused väga suures osas koondunud Harju- ja Tartumaale. Nõndasamuti on PS6 „Energiatõhususe suurendamine“ korterelamute soojustamise meetmest eraldatud toetused läinud olulises osas suurematesse linnadesse. Ühelt poolt on mõistetav, et suuremates keskustes asuvatele suuremate korterelamute soojustamine aitab energiavaldkonna eesmärke kiiremini täita. Samas on mitmetes Eesti piirkondades sissetulekud väiksemad ning eluasemete hinnad sellisel tasemel, mis välistab eluasemete renoveerimiseks või soojustamiseks kommertspankadelt laenukapitali kaasamise. Ühtlasi on taolise skeemiga toetatud neid suurlinnade elanikke, kes saaksid ka ise majad pangalaenudega korda teha ja välistatud väikelinnade hoonete renoveerimine kuna seal ei saa elanikud madala kinnisvarahindade tõttu pankadelt laenu. Kokkuvõttes on sellisel lähenemisel tasakaalustatud regionaalarengu eesmärkidele selgelt negatiivne mõju.
2. **Regionaalse arengu tasakaal on siiski endiselt suur väljakutse.** Tervikuna on regionaalsed erinevused endistviisi suured ja märgatavat pööret ühtlasema territoriaalse arengu poole liikumisel toimunud ei ole[[23]](#footnote-24).Harju- ja Tartumaa välise Eesti väljakutseteks on takerdunud ettevõtluse struktuurimuutus ja vähesed investeeringud ning sellest tingitud viimase 25 aasta väljaränne, mis on kumulatiivselt omakorda kahandanud teenuste mahtu, kättesaadavust ja tööhõivet. Peamisteks erisuste põhjusteks on ääremaa kapitali vähesus, madalam ettevõtlusaktiivsus, ettevõtluse erinev struktuur, töötleva tööstuse suurem osakaal, seni madal teadmismahukus ja tugistruktuuride vähene võimekus. Ida-Virumaal takistab ettevõtluse arengut ja hõive kasvu piirkonna negatiivne maine, ettevõtjate ja töötajate ebapiisav keeleoskus ja kultuurilised hoiakud. Kagu-Eestis nõrkuseks on eriti vähene kapitali kättesaadavus, ruumiline eraldatus turgudest, omavalitssute killustatus ja vähene tegelemine ettevõtluse arendamisega, aga ka ettevõtjate ebapiisavad teadmised ja oskused ning põlvkonnavahetus.
3. T&A ja innovatsioonis iseloomustavad Eestit suured riigisisesed regionaalsed arenguerinevused. Tööstus 4.0 rakendamisel, globaalsetesse väärtusahelatesse integreerumisel ning T&A põhise innovatsiooni juurutamisel on esirinnas Harjumaa ja ka Tartu regiooni ettevõtted. Ida-Virumaa ja Kagu-Eesti ettevõtteid iseloomustab üldiselt madalam võimekus kaasaegsete tehnoloogiliste lahenduste rakendamiseks, sh on oluliseks takistuseks vanema põlvkonna ettevõtjate madal innovatsiooniteadlikkus (sh tööstus 4.0 lahendustest jms). Ettevõtete investeerimisvõime on Ida-Virumaal ja Kagu Eestis (ka teistel äärealadel) oluliselt madalam võrreldes Tallinna ja Tartu lähiümbrusega (kinnisvaratagatise puudumine, madalam võimekus omafinantseerimise osas, madalam likviidsus).
4. Suuri energia-, keskkonna- ja transporditaristu investeeringud on olnud üle Eesti, kuid need ei ole mõjutanud märkimisväärselt regionaalsed erinevusi, mis on Eestis endistviisi suured – olulist nihet ühtlasema territoriaalse arengu suunas seniste tegevuste tagajärjel aset leidnud ei ole. Virumaa ja Kagu-Eesti rahvastik väheneb Statistikaameti prognoosi kohaselt (Joonis 5) 2040 aastaks 25-30%, mis raskendab elamumajanduse energiatõhususe suurendamist ja transpordiühenduste tagamist veelgi. Ida-Virumaa on tüüpiline taanduv tööstuspiirkond, millel on märksa suuremad keskkonnaprobleemid. Veerandi veekaitse prioriteetse suuna vahendite suunamine Ida-Virumaa jääkreostuse lahendamiseks ei kata selle piirkonna vajadusi.
5. Piiriregioonide elanikkonna kahanemine ja vaesumine on saamas ohuks riiklikule julgeolekule, seda eriti arvestades muutunud rahvusvahelist olukorda ja Euroopa rändekriisi. Piiriregioonides on omavalitsuseti jätkuvalt kuni 10% töötuid. Samas napib oskustöötajaid, kuna kanditi kuni veerand tööealistest teenib leiba välismaal[[24]](#footnote-25). Palgad ääremaal on Eesti keskmisest oluliselt väiksemad ning üha enam rakendatakse vaesemate EL ja kolmandate riikide ajutist või renditööjõudu. Uute tootmisinvesteeringute tegemine ei ole investoritele kasulik. Eesti ressurss: piim, vili, elusloomad, puit, turvas, kivi veetakse välja toormena või (näiteks vill ja lambanahad, biomass) jääb kasutamata. Eksporditulu võiks olla kõrgema töötlusastme ja kaubatoodangu korral olla märksa suurem, seda enam, et Harjumaa osakaal ekspordis paratamatu deindustrialiseerumise tulemusel väheneb. Eesti võiks teiste Euroopa ja Põhja-Ameerika maade kogemustel kaaluda rakendada regionaalsete majandusklastrite tugevdamiseksmaksusoodustusi ja valitud ettevõtetele suunatud väärtuspakkumisi[[25]](#footnote-26). Regioonide nn tavaettevõtluse konkurentsivõime tõstmiseks on Põhjamaades, aga ka Eestis) end juba tõestanud regionaalsete ettevõtluse tugistruktuuride, kõrg- ja kutsekoolide ning kompetentsi- (näiteks TalTechi Kuressaare Väikelaevaehituse Kompetentsikeskus) ja inkubatsioonikeskuste rakendamine, millega kasvatatakse ettevõtete innovatsiooni ja digivõimekust ning inimkapitali.
6. Eesti kohalikud omavalitsused (KOV) on jätkuvalt liiga väikesed ning nende omavaheline koostöö liialt tagasihoidlik. Samas ei pea KOV igal pool maakondlikke arenduskeskusi oma arendus -organisatsioonideks. Üheks koostöö vähesuse põhjuseks on ka meetmete projektipõhisus, kus eri KOV’d konkureerivad raha peale, selle asemel, et luua kompleksseid, pikaajalise mõjuga lahendusi. Eesti 2017 haldusterritoriaalse reformi mõju asustusele ja regionaalsele majandusarengule ei ole andnud loodetud efekti, selle põhiprobleem oli keskendumine haldusefektiivsusele ja haldusreformi seaduses sätestatud eesmärkide, ennekõike „piirkondade arengueelduste kasutamise, konkurentsivõime suurendamise ja ühtlasema piirkondliku arengu tagamise“ nii nagu ka asustussüsteemi terviklikkuse eiramine. Ida-Virumaa ja Kagu-Eesti arengut toetab riigiasutuste ja nende töökohtade viimine väljapoole Tallinna, kuid kohati on see olnud fiktiivne või siis lahendatud töötajate mobiilsusega, mistõttu kohalik maksubaas ja inimkapital ei ole kasvanud. Kagu-Eestis ei kompenseeri riigitöökohtade lisandumine kaugeltki maavalitsuste kaotamisega vähenenud töökohtade arvu. Maavalitsuste kaotamisega jäid toimeregioonid (v.a Saaremaa) juhtimistasandita. Tühimiku täitmist eeldatakse omavalitsusliitudelt, kuid napp rahastamine ei motiveeri ühistegevustele ega võimalda ka maakonnalinnadel piirkonnale vajalikke teenuseid arendada.
7. Regionaalse arengu toetamine on efektiivsem, kui ettevõtluse, infrastruktuuri ja elukeskkonna investeeringud moodustavad loogilise terviku ja kui omavalitsustel on võimalus ja võime poliitika kujundamisel osaleda ja arendusprotsesse juhtida.Seni on regionaalselt olulisi haridus- ja taristuinvesteeringuid otsustatud ametkondlikult sageli üle kohalike peade. Ministeeriumid vajavad poliitika teostamiseksmotiveeritud ja pädevaid partnereid kohtadel**.** Haldusterritoriaalse reformi tulemusel on omavalitsusametnike professionaalsus kasvanud, kuid tippjuhid on jäänud valdavalt samaks. Omavalitsused on jätkuvalt liiga väikesed ja mitmete probleemsete (sund)liitmistega omavalitsustes on palju ebakindlust, mistõttu majandusarengu juhtimiseks ja eriti just ühiste projektide initsieerimiseks-kaasrahastamiseks napib volikogudel tahet. 2018. aastal kaotati sinnani maakondlikku koostööd koordineeritud maavanemate institutsioon, mistõttu hetkel on kriitiline uuenenud maakondlike arendusorganisatsioonide käivitamine. Et omavalitsuste ühisrahastus on vaevaline tekkima, siis on olemasolevas haldusolukorras regionaalse koostöö tugevdamise lahenduseks arvestatava mahuga tingimuslikult regionaalsete keskuslinnade ja nende funktsionaalse tagamaa (Eestis valdavalt maakondliku) ühise programmipõhise investeeringumeetme rakendamine, seda seniste arvukate pigem omavalitsuste omavahelisele konkurentsile õhutanud harukondlike taotluspõhiste meetmete asemel. Euroopas koostööle motiveerivaid ühisrahastuse meetmeid on palju praktiseeritud ja üldjuhul kahandab see üledimensioneeritud arenduste „võõra raha“ efekti, ehkki nn valgete elevantide[[26]](#footnote-27) välistamiseks on kindlasti vajalik tagada strateegiline nõustamine.
8. Samuti täheldasime läbivalt KOV’de madala võimekuse projekte ette valmistada ja ellu viia – tegu on üleüldise probleemiga tegevuste puhul, kus KOV’d on taotlejad. Peamine põhjus miks KOV’d ei tule taotlema on madal teadlikkus (eriti Ida-Virumaal), vähene kaasfinantseerimisvõime, haldusreformist tingitud ’kohanemisperiood’, kohalike kompetentside (inimressursi) puudus või ebapiisav riigikeele oskus. Lahendusena näeme, et KOV’e oleks senisest enam vaja koolitada tõstmaks nende teadlikkust taotlemise võimalustest.
9. Edaspidiste meetmete disainimisel soovitame põhimõttelist sekkumisloogika muutmist:

* Esiteks, riiklike (sh. EL vahenditest rahastatavate) toetusmeetmete planeerimisel ja rakendamisel tuleks keskenduda komplekslahendustele ja kriitiliselt üle vaadata nii rahvastikutrendid kui ka muutuvad liikumismustrid. Nii peaks jätkusuutliku linnapiirkondade arengu meede keskenduma probleemide tagantjärgi lahendamise asemel enam nende ennetamisele ja tuleviku jaoks konkurentsieelise loomisele. Oluliseks võtmeteemaks on siinkohal fookuse ümbersuunamine senise KOV’i keskse sotsiaaltaristu (koolid, lasteaiad, kergliiklus) arendamise juurest tootmise restruktureerimisele ja ettevõtete tegutsemiskeskkonna parandamisele – so. uute noortele atraktiivsete töökohtade loomisele. Nagu juba enamuses Euroopa maades tuleks (just väiksemates linnaregioonides, so. väljaspool Harjumaad) linnaregioonides kompleksselt rakendada erinevaid meetmeid (transport, ettevõtlus, haridus, maaelu) ja ka Euroopa fonde, (ERF, ESF, PRIA; kalandus). Ei lasteaedade ja kergliikluse mastaapne rajamine linnaregioonides ei ole lahendanud põhimõttelisemaid probleeme, mis tulenevad puudulikust liikuvusest ja tootmise restruktureerimisest.

Taolist kompleksset lähenemist tuleks erinevalt senisest voorupõhisest ja KOVde vahelist konkurentsi soodustava praktika asemel enam rakendada programmipõhisust: rahastada värskelt valminud maakondlikes strateegiates ja planeeringutes esile tõstetud tulevikuväärtusega projekte (ent maakondlikes strateegiates ja planeeringutes tuleks hinnata siiski kriitiliselt laialdaselt kavandatud sotsiaaltaristu ja kergliiklusteede vajalikkust).

* Teiseks, tuleb KOVd nii riiklike, maakondade ülese kui ka kohalike investeeringute planeerimisse kaasata selle esimeses etapis, et KOVdel tekiks huvi, vastutus ja omanikutunne planeeritavate investeeringute osas. KOVde huvi kasutada kohalike investeeringute tegemiseks riigi poolt pakutavaid toetusmeetmeid tõuseb siis, kui nad näevad pikaajalist perspektiivi ja kompleksset lahendust regionaalsetele probleemidele. Samuti, peaks programmipõhine lähenemine soodustama koostööd KOVde vahel – senise konkurentsipõhise voorulise taotlemise asemel saavad KOVd koos panustada regiooni elukeskkonna paremaks muutmisse. PS12 planeeritud KOV suunalised tegevused juba toetavad KOVde haldussuutlikkuse tõstmist – on väga oluline, et juba alustatud tegevusi jätkatakse, seda eriti eksisteeriva suure nõudluse puhul.

## Sotsiaalpartnerite kaasamine meetmete väljatöötamisse

1. Hindamise üheks ülesandeks oli uurida, kuivõrd tänane sotsiaalpartnerite ja vastavate katusorganisatsioonide kaasamise vorm meetmete väljatöötamisel ja tulemuste seirel on olnud piisavning kui ei ole piisav, siis millised on ootused ja parendusvõimalused. Lähenesime hindamisküsimusele kvalitatiivselt, analüüsides sotsiaalpartnerite hinnanguid kaasamispraktikale ning kõrvutades neid EL ja siseriiklikest õigusaktidest ja juhistest tulenevate kaasamispõhimõtetega. Samuti uurisime kaasamisprotsesse korraldanud asutuste kaasamiskogemust. Andmete kogumine ja analüüsi käigus vaatasime kaasamist korraldavate EL ja siseriiklikke dokumente, varasemaid uuringuid, ühtekuuluvuspoliitika rakenduskava seirekomisjoni ja valdkondlike komisjonide töös osalenute nimekirju ja veebis kättesaadavaid materjale. Toimusid intervjuud nelja Rahandusministeeriumi riigieelarveosakonna nõunikuga. Samuti viisime läbi ankeetküsitlused partnerite ja ministeeriumide, sh valdkondlike komisjonide juhtide[[27]](#footnote-28) seas ning kaks fookusgruppivaldkondlike partnerite ja katusorganisatsioonidega Tartus ja Tallinnas.

### Partnerite rahulolu kaasamisega

1. Euroopa partnerluspõhimõtete käitumisjuhend[[28]](#footnote-29) ja Eestis valitsuse otsusena vastu võetud kaasamise hea tava[[29]](#footnote-30) näevad ette, et struktuurivahendite protsessi tuleks kaasata kõiki huvirühmi, keda meetmed võivad mõjutada, pöörata erilist tähelepanu huvide tasakaalustatud esindusele ning diskrimineerimis- ja sotsiaalse tõrjutuse riskiga rühmadele, kaasata huvirühmi kogu programmitsükli vältel, kasutada partneritele sobivaid kaasamiskanaleid, jagada osalemiseks vajalikku infot, võimaldada osalemiseks piisavalt aega, anda tagasisidet, tõsta partnerite institutsionaalset võimekust ning hinnata partnerite rahulolu kaasamisega.
2. Hindamisel selgus, et kaasatud sidusrühmade koosseis on suurel määral peegeldanud EL juhiseid.Kaasatute seas on olnud üsna hästi esindatud ka haavatavad ja diskrimineerimis- või sotsiaalse tõrjutuse riskiga sihtrühmad - neid märkis oma sihtrühmana 48% ankeetküsitlusele vastanud partneritest. Partnerite valikul on Rahandusministeerium ÜKP fondide rakenduskava seirekomisjoni koordinaatorina pidanud peamiseks sotsiaalpartnerite esindatust ning valdkondade kaasatust läbi katusorganisatsioonide. Ka rakenduskavaga seotud valdkondlikud komisjonid on eelistanud partneritena katusorganisatsioone. Mõningane probleem on partnerite teadlikkus osalusvõimalustest: ankeetküsitlusest ja fookusgruppidest nähtus, et mitu organisatsiooni, kes olid rakenduskavas kaasatud partnerina välja toodud, ei olnud enda sõnul rakenduskava kujundamisel ja elluviimisel osalenud. Selle hinnangu tõlgendamisel tuleb aga arvestada võimalusega, et organisatsioonides vahepeal toimunud personalimuutuste tõttu ei olnud hindamisse sisendit andnud isikud kursis organisatsiooni varasemate tegevustega või ei osanud oma osalustegevusi konkreetselt ÜKP rakenduskavaga seostada.
3. Palusime hindamises osalenud partneritel kirjeldada oma ootusi, milline võiks nende arvates välja näha hea kaasamine struktuurivahendite planeerimise ja rakendamise kontekstis. Partnerite peamised ootused saab kokku võtta järgnevalt:

* kaasamise lähtepunktiks peaks olema tegelik soov saada partneritelt sisendit, mitte formaalne kaasamisnõuete täitmine;
* kaasamine peaks toimuma pikaajaliselt, jooksvalt ja järjepidevalt;
* riigiasutustelt oodatakse initsiatiivipartnerite osalema kutsumisel;
* kaasamine peaks algama kaasamise eesmärkides ja ühistes väärtustes kokkuleppimisega;
* partnerid peavad eriti oluliseks võimalust osaleda planeerimisprotsessi varastes faasides, mil nähakse enim võimalust otsuseid mõjutada;
* oodatakse rohkem võimalusi anda sisendit arutelukohtumiste ja mõttevahetustekaudu ning vähem pelgalt dokumente kommenteerides;
* oodatakse, et kaasamist koordineerivad asutused hoiaksid pidevalt silme ees n-ö „suurt pilti“ ning selgitaksid osalejatele erinevate kaasamislõikude raames toimunud arutelude rolli EL vahendite protsessis kui tervikus;
* oodatakse, et kaasamist koordineerivad asutused selgitaksid kaasamisprotsessi piiranguid – mida saab ja mida ei saa vastavas etapis muuta;
* oodatakse kaasamistegevuste suuremat koordineerimist eri valdkondades ja etappides;
* väga oluliseks peetakse partnerite ettepanekute tagasisidestamist ning ettepanekute arvestamise või mittearvestamise sisulist põhjendamist;
* oodatakse, et kaasamine lähtuks kaasatavate vajadustest ning võimaldaks ligipääsu ka väiksematele ja väljaspool suuremaid linnu tegutsevate organisatsioonidele.

1. Partnerite rahulolu kaasamise tegeliku praktikaga on keskmine. Ankeetküsitlusele vastanute seas oli vaid üksikuid, kelle sõnul kaasamine on nende ootustele „täiesti“ vastanud, suure osa vastajate sõnul on kaasamisprotsess nende ootustele vastanud kas „enamjaolt“ või „mõningal määral“ (Joonis 8; Joonis 9). On ka üksikuid, kes ei ole kaasamisega üldse rahul. Fookusgruppides osalenud partnerid hindasid oma osalust struktuurivahendite kavandamisel sisukamaks kui rakendamis- ja seirefaasis. Viimane võib olla seotud ka seiretegevuse iseloomuga, mille keskmes on varem kokku lepitud protsesside jälgimine, mitte enam nende aktiivne kujundamine.

Joonis 8 Partnerite rahulolu kaasamisega struktuurivahendite planeerimisel

Allikas: autorid

Joonis 9 Partnerite rahulolu kaasamisega struktuurivahendite rakendamisel ja seirel

Allikas: autorid

### Mis on hästi toiminud?

1. Partnerid leidsid, et osalemisvõimalusi on struktuurivahendite kavandamise ja kasutamise kontekstis olnud palju ja kaasarääkimise võimalustest puudust ei ole. Ankeetküsitluse põhjal (Joonis 10) on partnerid valdavalt rahul kaasatud partnerite spektriga, kaasamiskanalite valikuga ja üsna rahul ka kaasamismeetoditega. Samuti leitakse, et partneritele on osalemiseks vajalikku infot antud aegsasti ja tagasisidet mõistliku aja jooksul. Seega saab kaasamise üldist korraldust pidada vastavaks nii Euroopa Komisjoni kaasamisjuhistele kui ka partnerite ootustele.
2. Nii intervjuudest kui ka veebiküsitlustest tuli välja kaasamise olulisus toetusmeetmete väljatöötamisel. Ministeeriumid nägid enim ruumi partnerite ettepanekute arvestamiseks just meetmete kujundamisel. Rõhutati partnerite aktiivse osaluse tähtsust selles etapis, sest see on koht, kus on võimalik tagada tulevikus toetustingimuste sobivus taotlejaile. Ka partnerite ankeetküsitlusele vastanud on olnud enim kaasatud just toetusmeetmete väljatöötamise etapis.
3. Nii partnerid kui ka ministeeriumid nägid kõige paremini toimivate kaasamiskanalitena aruteluseminare, koosolekuid ja ümarlaudu, kus on võimalik sisuliselt teemade üle arutleda ja ka vastandlikke seisukohti kaaluda. Teatud eeliseid nähti ka tagasiside esitamisel e-kirja teel, sest siis on ministeeriumide hinnangul sisend kõige konkreetsem ja sellest jääb kirjalik jälg. Samas ei pidanud ei partnerid ega asutused mõistlikuks kaasamise korraldamist üksnes meilisuhtluse kaudu, kuivõrd sisulist arutelu selline suhtlusviis ei võimalda. Partnerid näevad dokumentide tagasisidestamist e-kirja teel pigem arutelukohtumisi täiendava, kuid mitte asendava vahendina, mistõttu soovitakse arutelukohtumiste osakaalu suurendamist kaasamises.
4. Kõigil hindamise käigus partneritelt kogutud kaasamise headel näidetel oli kolm sarnasust: 1) kokku oli toodud kõik olulised osapooled ja tekitatud reaalne dialoog; 2) kaasamine oli toimunud järjepidevalt ja pikaajaliselt, enamasti mitme aasta vältel; 3) kaasamisprotsessiks planeeriti ressursse, anti osapooltele piisavalt aega seisukohtade kujundamiseks ning korraldati kohtumisi erimeelsuste läbivaidlemiseks ja lahenduste kokkuleppimiseks.

### Mida ja kuidas saaks kaasamises parandada?

1. Ankeetküsitluse ja fookusgruppide põhjal on partnerite peamisteks murekohtadeks lühikesed tähtajad sisendi andmiseks, kaasamisenäilisus, osalemise vähene mõju otsustele, partnerite ettepanekute arvestamata jätmine ja selle mitte selgitamine, kaasamisejärjepidevusetus ning kaasamisprotsesside korraldamine ametkondade, mitte partnerite vajaduste ja võimaluste järgi.

Joonis 10 Partnerite hinnangud kaasamise erinevatele aspektidele. N=50

Allikas: autorid

1. Osalemise peamiste väljakutsetena nimetati ressursi- ja ajapuudust ning arutelumaterjali keerukust (Joonis 11), samuti info liikumist ja omaenda liikmete kaasamist. Täiendavates kommentaarides mainisid partnerid ka inimeste vahetumisega ning ministeeriumide puuduliku koordineerimisega seotud raskusi. Ministeeriumid täheldasid väljakutsena partnerite ebaselgeid ootusi kaasamisele ning raskusi partnerite leidmisel, kes näeks suurt pilti, näitaksid ise initsiatiivi ning suudaksid sünteesida ja esindada sisendit kogu sihtrühmalt. Samuti mainiti partnerite vähest ajaressurssi osalemiseks ning raskusi partnerite vastuoluliste arvamuste sünteesimisel.

Joonis 11 Partnerite kogetud raskused osalemisel. N=110 (valida sai mitu varianti)

Allikas: autorid

1. Konkreetsemalt saaks kaasamist parandada järgmistes aspektides:
2. Partnerid tunnevad, et neid kaasatakse üksikutes lõikudes, kuid mitte kogu protsessi vältel. Samuti soovitakse oma osalust pikemalt ette planeerida. Hindamisel selgus, et ministeeriumide praktika kaasamise planeerimisel ja plaanidest teavitamisel on ebaühtlane.Ankeetküsitlusele vastanud ministeeriumidest oli kaasamise kava koostanud üksnes Kultuuriministeerium, kuid ei olnud seda avalikustanud. Kaasamise järjepidevuse hoidmiseks on ministeeriumidel soovitav leppida partneritega kokku kaasamise kavas[[30]](#footnote-31). Fookusgruppides osalenud partnerid pidasid kokkulepitud kava instrumendiks, mis aitab tagada, et kaasamine ei sumbu ka isikute vahetudes. Kaasamise kava peaks sisaldama iga kaasamisetapi eesmärke, partneritelt sisendi kogumise, kasutamise ja tagasisidestamise viise, kaasamise formaate ja kanaleid ning ajakava. Soovitavalt võiks kava olla „elav dokument“, mis on avatud muudatustele programmiperioodi vältel, kui osapooled seda vajalikuks peavad. Kava võiks protsessi läbipaistvuse huvides olla veebist leitav, lisaks võiks koondada ühte kohta (nt veebilehele struktuurifondid.ee) tervikliku info osalemisvõimaluste kohta kogu rahastamisperioodi vältel.

Kaasamine ei ole järjepidev

1. Kuna rohkem ruumi sisuliseks kaasarääkimiseks ja partnerite sisendi arvesse võtmiseks nähakse programmide ettevalmistamise faasis, on oluline jätkata partnerite osalust programmitsükli varastes etappides. Erilist tähelepanu tuleks pöörata partnerite kaasamisele meetmete väljatöötamisel ja meetme tingimuste koostamisel. Hea näide on ankeetküsitluses jagatud Siseministeeriumi kogemus, kus programmi rakendamisse kaasatav partnerasutus osales juba meetmetegevuse kujundamises – tulemuseks on ministeeriumi hinnangul mõjus programm.
2. Ministeeriumid tõdevad, et asutused ei ole alati lõpuni selgeks mõelnud, mida soovitakse kaasamisega saavutada peale nõuete täitmise. Väljakutsena tunnetatakse ka ebaselgeid ootusi kaasatavate poolt. Partnerid tunnevad, et sageli on otsused enne nende kaasamist juba tehtud, nende ettepanekuid ei arvestata piisavalt ning ettepanekutele ei anta sisukat tagasisidet, et oleks võimalik mõista nende (mitte)arvestamise põhjuseid. Protsessi läbipaistvuse huvides peaks tagasiside andmine kuuluma kohustuslikuna iga kaasamisprotsessi juurde ning selle andmise vormis võiks kokku leppida juba kaasamise kavas. Tagasiside andmise juures on oluline valikuid selgesõnaliselt põhjendada. Lisaks kirjalikule tagasisidele on soovitav partneritega kohtuda, et arutada ettepanekuid, selgitada valikute tausta ja lahendada vastuolusid.

Kaasamine jääb pealiskaudseks

1. Kaasatavatel puudub sageli arusaam, millist rolli mängib konkreetne kaasamisprotsess EL vahendite protsessis kui tervikus ning mida vastavas etapis saab muuta. Partnereid kaasates tuleks anda osalejatele iga kord infot selle kohta, mis on antud kaasamisprotsessi eesmärk ning kuhu see struktuurivahendite planeerimise ja rakendamise protsessis paigutub. Selline info võiks kuuluda hea tavana koosolekute sissejuhatuse või sisendi palumiseks saadetud e-kirja juurde. Seejuures tuleks selgitada, milliseid programmi aspekte on võimalik antud etapis mõjutada ja mis on piirangud.

Partneritel napib infot protsessi kui terviku kohta

1. Partnerid kritiseerisid lühikesi tähtaegu ettepanekute tegemiseks ja mahukate dokumentide kommenteerimiseks. Pingeline ajaraam takistab partnerite hinnangul sisukat osalemist ning ei võimalda neil kujundada läbimõeldud ja oma võrgustikes läbiarutatud seisukohti. Seetõttu on oluline arvestada kaasamisprotsesse planeerides juba varakult ajakavasse sisse aeg, mis kulub partneritel oma liikmete kaasamiseks. Kaasamise hea tava soovitab reeglina jätta partneritele sisendi andmiseks neli nädalat. Kui see ei ole võimalik, tuleks partnereid konsultatsiooniprotsessist ja selle ajaraamist vähemalt aegsasti ette teavitada. Riigikantselei kaasamispraktika analüüs (2018) pakub kiireloomuliste dokumentide puhul minimaalseks konsultatsiooniajaks 10 päeva ning soovitab väiksemate küsimuste korral toetuda osaliste kokkuleppele. Hindamises osalenud partnerid peavad kindlasti ebapiisavaks vähem kui nädala pikkuseid tähtaegu. Et tagada pingelises ajaraamis kvaliteetsem sisend, tuleks partneritelt sisendit küsides esmalt selgitada põhimõisteid ning täpsustada (sh tuua dokumendis välja), millised on peamised otsustuskohad. Dokumentide koostamisel tuleks kasutada mitte-eksperdile arusaadavat sõnastust ja stiili.

Ettepanekute kujundamiseks ei võimaldata piisavalt aega

1. Ühiste prioriteetideni jõudmiseks soovivad partnerid senisest enam arutelu ja erimeelsuste lahendamist võimaldavaid kaasamisformaate. Dokumentide kommenteerimisele ja ettekannete kuulamisele eelistatakse hästi planeeritud ja juhitud arutelukohtumisi, kus oleks võimalik sisuliselt teemade üle arutada. Ka ministeeriumid tõid arutelukohtumisi hästi toiminud kaasamisviisina välja. Seiresse kaasatud partnerid leiavad, et ÜKP fondide 2014-2020 rakenduskava seirekomisjon ja valdkondlikud komisjonid toimivad pigem informeerimis- kui kaasamiskanalina. Samas hindavad rakenduskava seirekomisjoni tööd korraldavad ametnikud partnerite sisulist osalusaktiivsust seirekomisjonis tagasihoidlikuks[[31]](#footnote-32). Väljendati muret, et vaatamata üleskutsetele ei kipu partnerid koosolekutest osa võtma ega räägi kuigi aktiivselt kaasa. Partnerite hinnangul on selle põhjuseks tunnetus, et selles faasis on vähe võimalusi sisuliselt kaasa rääkida. Seega tuleks kaasamise parandamiseks tuua rakenduskava seirekomisjoni ja valdkondlike komisjonide töösse rohkem aruteluformaati. Nt on haldusvõimekuse valdkondlikus komisjonis rakendatud tava, et ettesaadetud materjale kohtumise käigus ette ei kanta, vaid asutakse kohe sisulise arutelu juurde. See on praktika, mis on valdkondliku komisjoni juhi sõnul hästi vastu võetud, mida kinnitasid ka komisjoni tööga kursis olevad fookusgrupis osalenud partnerite esindajad. Seirekomisjoni püüdlused komisjoni formaadi mitmekesistamiseks on samm õiges suunas.

Kasutatakse vähe sisulist arutelu võimaldavaid kaasamisformaate

Kaasamistegevusi koordineeritakse vähe

1. Partnerid mainisid kitsaskohana haldusalade vähest koostööd, mis killustab nappe ressursse ja takistab ühiste prioriteetideni jõudmist. Tugevat koordineerimist eeldab ka lühike ajaraam, milles sageli otsuseid teha tuleb. Partnerid ootavad, et ministeeriumid teeksid valdkondade strateegiliste eesmärkide seadmisel, meetmete väljatöötamisel ja kaasamisel oluliselt rohkem koostööd. Ühe koostööd soodustanud lahendusena saab välja tuua majanduse valdkondliku komisjoni ühist juhtimist. Partnerid, kes on osalenud Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ning Haridus- ja Teadusministeeriumi ühiselt juhitud majanduse valdkondlikus komisjonis, täheldavad kaasjuhtimise positiivset mõju koostööle ja arusaamade ühtlustumisele.
2. Oluline formaadiuuendus 2014-2020 perioodil oli valdkondlike komisjonide (VK) loomine. See kandis muuhulgas eesmärk edendada ministeeriumides kaasamise kultuuri[[32]](#footnote-33), kuivõrd struktuuritoetuste seaduse kohaselt tuleb komisjonide töösse kaasata partnerorganisatsioone. Partnerid peavad VK’des osalemist oluliseks võimaluseks olla valdkonna arutelude juures, kuid vaid kolmandik peab seda sisukaks osalemisviisiks. Ankeetküsitlus ning intervjuud Rahandusministeeriumi riigieelarve osakonna valdkonnanõunikega viitavad VK’de kaasamispraktika ebaühtlusele. Riigieelarve osakonnal puudub terviklik pilt, kuidas valdkondlikes komisjonides partnerite kaasamine toimub. Et tugevdada valdkondlike komisjonide rolli kaasamisformaadina, oleks soovitav anda keskselt konkreetsemaid suuniseid valdkondlike komisjonide tööks, täpsemalt defineerida nõuded partnerite kaasamisele ja soovitused aruteluformaatide osas. Miinimumina võiksid valdkondlikud komisjonid leppida partneritega kokku kaasamise kavas ja protseduurides, järgida kaasamise hea tava põhimõtteid ja korraldada komisjoni koosolekuid eelkõige arutelukohtumiste formaadis. Ankeetküsitluses väljendas mitu ministeeriumi ka soovi infovahetuse järele teiste VK’dega, eelkõige kohtumiste ja heade praktikate jagamise kaudu. Selleks oleks soovitav luua VK’de koordinaatorite koostöövõrgustik ning leppida kokku kogemuste vahetamise formaatides.

Valdkondlike komisjonide potentsiaal kaasamisformaadina on alakasutatud

1. Partnerite ja teiste ametkondade jaoks peaks olema selge, kuidas iga VK töötab ja millistel alustel on partneritel võimalik osaleda. Selleks oleks soovitav avaldada veebis VK’de liikmete nimekirjad, peamised ülesanded ja töökord, koosolekute päevakavad, protokollid ja arutelu all olevad dokumendid. Täna ükski VK sellist infot avalikustanud ei ole. Hea näide sedalaadi info esitamisviisist on ÜKP fondide rakenduskava 2014-2020 seirekomisjoni veebileht.
2. Kuna paljud huvigrupid ei oma palgalist meeskonda, tunnetavad nad teravat ressursipuudust ning ootavad, et riik pööraks suuremat tähelepanu partnerite institutsionaalse võimekuse tõstmisele. Ministeeriumide sõnul on partnerite võimekust tõstetud enamasti infoürituste formaadis, kuid vabaühendused peavad märksa olulisemaks, et riik tunnustaks neid väärtuslike partneritena ning arendaks valdkonna esindusorganisatsioonidega pikaajalist strateegilist partnerlust.[[33]](#footnote-34) Kahepoolselt tulusa partnerluse arendamiseks oleks ministeeriumidel soovitav korraldada koostööd võtmepartneritega mitmeaastaste lepingute kaudu, milles lepitakse kokku ühistes eesmärkides, tegevustes ja koostööviisides. Sellega peaks kaasnema rahaline tugi, mis võimaldaks partneril palgata ministeeriumiga sisulist koostööd arendava töötaja, kes suudaks ka organisatsiooni liikmetelt ja võrgustikelt sisendit vahendada. Kuna sedalaadi partnerlus toetab kaasamist laiemalt, ei ole mõistlik korraldada seda kitsalt EL vahendite protsessi raames.

Organisatsioonidel napib osalemisvõimekust

1. Võimekuse tõstmiseks on soovitav jätkata ka avaliku sektori ja huvigruppide ühiseid koolitusi ning levitada koolitusvõimaluste kohta aktiivselt infot. Hindamisest tuli välja, et enamik vabaühendusi ei olnud teadlikud võimalusest osaleda prioriteetse suuna „Haldusvõimekus“ tegevuse 12.1.1 raames toimuvas koolitusprogrammis[[34]](#footnote-35). Samuti võiks jätkuvalt toetada kaasamisprojekte[[35]](#footnote-36), mis aitaksid parandada ministeeriumide kaasamisoskusi konkreetse kaasamisprotsessi läbitegemise kaudu. Lisaks soovitame toetada arendusprojekte võtmepartnerite institutsionaalse võimekuse arendamiseks, nt laiendada prioriteetse suuna „Haldusvõimekus“ meetme 12.2 raames tööandjate ja ametiühingute esindajatele suunatud toetusmeetme sihtrühma ka vabaühenduste katusorganisatsioonidele. Viimaks tuleks partnerite hinnangul rohkem arvestada väiksemate ressurssidega ja väljaspool suuremaid linnu tegutsevate partnerite võimalustega. Käimasolev Eesti 2035 strateegiaprotsess on hea näide – kohtumisi korraldatakse ka väljaspool Tallinna ja Tartut ning minnakse ise kaasatavate juurde. Samuti võiks kaaluda tehnilisest abist aruteludel osalemise kulude hüvitamist väiksemate ressurssidega organisatsioonidele, mille pakub võimalusena välja Euroopa partnerluse käitumisjuhendi Artikkel 17.
2. Kokkuvõttes leiti hindamise käigus, et partnerite kaasamise korraldamisel on valdavalt järgitud EL ja Eesti siseriikliku kaasamisraamistikku. Kaasamise vormid on olnud mitmekesised ja partnerid on rahul osalemisvõimaluste paljususega, kuid peavad probleemiks vähest arvestamist partnerite ettepanekutega, ebapiisavat tagasisidet põhjuste kohta, miks partnerite sisendit ei olnud võimalik arvesse võtta ning liiga lühikesi tähtaegu mahuka arutelumaterjali tagasisidestamiseks. Sügavamateks murekohtadeks on aga valitsusväliste organisatsioonide vähene institutsionaalne võimekus kaasa rääkida, kaasamise järjepidevusetus ning partnerite tunnetus, et ka põhjalike kaasamisprotsesside tulemusel partnerite ja ametkondade vahel kokku lepitu võib poliitilise otsustamise faasi jõudes kõrvale jääda. Kuna partnerite hinnangul ei puuduta enamik probleeme üksnes kaasamist struktuurivahendite kontekstis, vaid riigi üldist kaasamispraktikat, tuleks ka lahendusi kujundada valdavalt riigi kaasamispoliitika kui terviku tasandil.
3. Põhjalikum ülevaade hindamise tulemustest kõigi ülaltoodud teemade lõikes on toodud uuringuaruande lisas B.

## Projektivaliku kriteeriumite asjakohasus

1. Valikukriteeriumite hindamise eesmärgiks oli analüüsida projektivaliku kriteeriumite ja metoodikate asjakohasust ja tõhusust eesmärgipäraste projektide valikul. Valikukriteeriumide hindamisel lähtuti 34 meetme tegevusest, mis on toodud aruande lisas D.[[36]](#footnote-37) Hindamise käigus analüüsiti erinevate rakendusskeemidega elluviidavaid meetme tegevusi (avatud taotlusvoorud, investeeringute kavad, TART-id). Hindamise raames ei analüüsitud finantsinstrumente.
2. Valikukriteeriumite hindamisel analüüsitud hindamisküsimused jagunesid neljaks teemaplokiks:

* rakendatavate projektivaliku kriteeriumite kooskõla üldiste valikukriteeriumitega ning valikukriteeriumite kaalude mõistlikkus eesmärkide saavutamise seisukohast;
* rakendatavate valikumetoodikate kooskõla seirekomisjonil kinnitatud üldise valikumetoodikaga ning väljaspool TAT’i või TART’i sätestatud valikumetoodika otstarbekus;
* valikumetoodikate ja -kriteeriumite arusaadavus ning läbipaistvus;
* valikukriteeriumite panus tulemuslike projektide väljavalimisse.

1. Valikukriteeriumite analüüs koosnes kahest osast. Kõigepealt analüüsiti valikukriteeriumeid ning -metoodikaid meetme tegevuse tasemel ning seejärel kõrvutati lõppenud projektidele antud hindepunkte tegevuste tulemuslikkusega, et uurida, kuidas on konkreetsed valikukriteeriumid aidanud välja valida tulemuslikke projekte. Selleks moodustati lõppenud projektidest valim.
2. Kuna erinevate rakendusskeemide puhul kasutatavad valikusüsteemid võivad küllal palju varieeruda (sh tulenevalt üldisest valikumetoodikast), siis on valikukriteeriume ja -metoodikaid analüüs esitatud osaliselt eraldi rakendusskeemide lõikes. Rakendusskeemide lõikes on kajastatud kooskõla üldise valikumetoodikaga ning arvestamist üldiste valikukriteeriumitega. Avatud taotlemise puhul on käsitletud eraldi jooksvat ja voorulist taotlemist, kuna nende hindamismetoodikad on mõnevõrra erinevad. Rakendusskeemide üleselt on analüüsitud läbivate teemade käsitlemist, hindamiskriteeriumite arusaadavust ning läbipaistvust, valikumetoodikate sätestamist väljapool TAT’i või TART’i. Samuti on antud koondvastus hindamisküsimustele ka nende teemade puhul, mida on käsitletud rakendusskeemide lõikes. Lisas F on käsitletud valikusüsteeme rakendusskeemide lõikes ning meetme tegevuste ülesed vastused hindamisküsimustele on toodud allpool.
3. Valikukriteeriumite analüüsi valimisse kuulus 34 meetme tegevust, mis olid ette antud Rahandusministeeriumi poolt. Uuritavate meetme tegevuste hulgas kõige rohkem avatud taotlusvoore, aga ka viis TART’i ning neli investeeringute kava. Mõnes meetme tegevuses oli kasutusel mitu rakendusskeemi (Tabel 5).

Tabel 5 Valikukriteeriumite analüüsi valimi jaotumine rakendusskeemide ja RA/RÜ’de lõikes

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| RA/RÜ | Meetme tegevusi kokku | Avatud taotlemine | Investeeringute kavad | TART’id |
| **Rakendusasutused** | | | | |
| HTM | 5 | 3 | 2 | 1 |
| SOM | 4 | 2 | 2 | 2 |
| KKM | 5 | 5 | 0 | 0 |
| KUM | 5 | 5 | 0 | 0 |
| MKM | 11 | 11 | 0 | 0 |
| RM | 4 | 2 | 0 | 2 |
| **Rakendusüksused** | | | | |
| Innove | 3 | 2 | 0 | 3 |
| RTK | 6 | 3 | 2 | 2 |
| Archimedes | 4 | 2 | 2 | 0 |
| KIK | 10 | 10 | 0 | 0 |
| EAS | 9 | 9 | 0 | 0 |
| KredEx | 1 | 1 | 0 | 0 |
| RIA | 1 | 1 | 0 | 0 |
| **Kokku** | **34** | **28** | **4** | **5** |

Allikas: autorid, rahandusministeeriumi poolt koostatud valimi põhjal.

1. Üldiste valikukriteeriumite kooskõla hindamise puhul on lähtutud dokumendist „ÜKP fondide seirekomisjoni poolt kinnitatud üldised valikukriteeriumid, mida kohaldatakse kõikidele rakenduskava prioriteetsetele suundadele ning nende raames toetatavatele meetmetele“.[[37]](#footnote-38) Üldised valikukriteeriumid on toodud tabelis 6.

Tabel 6 Üldised projektivaliku kriteeriumid

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Nr | Üldine projektivaliku kriteerium | Nr | Kriteeriumi hindamine |
| 1 | Projekti mõju meetme eesmärkide saavutamisele | 1.1 | Projekti panus meetme eesmärkidesse, sh projekti tulemuste eeldatav ulatus ning vajadusel tulemuste kestlikkus pärast projekti lõppu |
| 1.2 | Projekti panus meetme väljundnäitaja(te) saavutamisse |
| 2 | Projekti põhjendatus | 2.1 | Projekti eesmärgipüstitus on põhjendatus – on olemas probleem, kitsaskoht või kasutamata arenguvõimalus |
| 2.2 | Projekti sekkumisloogika on arusaadav, mõjus – projektis ettenähtud tegevused võimaldavad saavutada planeeritud väljundid ja tulemused. Nende sidusus eesmärkidega ning mõjusus on arusaadavad, võimalusel innovaatilisi lahendusi soosivad |
| 2.3 | Tegevuste ajakava on realistlik, arvestades mh tegevuste omavahelisi seoseid |
| 3 | Projekti kuluefektiivsus | 3.1 | Ettenähtud tegevused/lahendused on piisavalt kuluefektiivne viis planeeritud väljundite/tulemuste saavutamiseks |
| 3.2 | Planeeritud eelarve on realistlik ja mõistlik - on selge, milliste arvutuste ja hinnangute alusel on eelarve kokku pandud ning planeeritud kulud on vajalikud ja mõistlikud, ning on olemas taotleja võimekus täiendavate püsikulude rahastamiseks. |
| 4 | Toetuse taotleja/saaja (ja partnerite) suutlikkus projekti ellu viia | 4.1 | Toetuse taotlejal/saajal (ja partneritel kokku) on kvalifikatsioon, kogemus, jätkusuutlikus, õiguslik, organisatsioonilised või tehnilised eeldused projekti elluviimiseks kavandatud viisil. Võib olla nii vastavus- kui ka valikukriteerium. |
| 5 | Projekti mõju läbivatele teemadele (regionaalsele arengule, keskkonnahoiule, võrdsete võimaluste tagamisele, ühtsele riigivalitsemisele või infoühiskonna edendamisele) | 5.1 | Antud kriteeriumi kasutakse siis, kui see on asjakohane arvestades konkreetse meetme iseloomu. |

Allikas: „Üldised valikukriteeriumid, mida kohaldatakse kõikidele rakenduskava prioriteetsetele suundadele ning nende raames toetatavatele meetmetele.“

1. Üldise valikumetoodikaga kooskõla puhul on lähtutud dokumendist „Valikumetoodika, mida kohaldatakse kõikidele ÜKP 2014-2020 rakenduskava prioriteetsetele suundadele ning nende raames toetatavatele meetmetele.“[[38]](#footnote-39) RÜ-de poolt rakendatavaid hindamismetoodikaid on võrreldud tulenevalt vastavale skeemile kohalduvale üldisele hindamismetoodikale.
2. Üldine valikumetoodika erineb rakendusskeemide lõikes ning mõnevõrra erinevat valikumetoodikat rakendatakse avatud taotlusvoorude puhul voorulistele ning jooksvatele taotlusvoorudele. Seega on analüüsitud ka avatud taotlusvoore eraldi vooruliste ning jooksvate taotlusvoorude kaupa.
3. Allpool on toodud järeldused projektide valikukriteeriumide analüüsist.
4. Kuivõrd projektivaliku kriteeriumid toetuse andmise tingimustes on kooskõlas üldiste valikukriteeriumidega ning rakenduskavas nimetatud investeerimisprioriteetide spetsiifiliste valiku juhtpõhimõtetega iga prioriteetse suuna juures? Kas läbivate teemadega seotud valikukriteeriume on kohaldatud meetme spetsiifikast lähtuvalt?
5. Uuritud meetme tegevuste valimi põhjal võib öelda, et valdavas osas on rakendatakse toetatavate tegevuste väljavalimisel kriteeriumeid, mis on kooskõlas seirekomisjoni poolt kinnitatud üldiste valikukriteeriumitega. Levinud praktika on see, et hindamismetoodikas lähtutaksegi üldistest kriteeriumitest, mis on omakorda täpsemalt lahti mõtestatud tulenevalt konkreetse tegevuse eripäradest. Ülevaade projektide valikul kasutatavatest valikukriteeriumitest on toodud Lisas D.
6. Lisa F tabelitest 4, 5 ja 6 on näha, et Archimedes, EAS, Innove ja RTK kasutavad valikukriteeriume, mis ühtivad peaaegu üks-ühele üldiste valikukriteeriumitega. KIK kasutab praktikat, kus hindamine põhineb rohkem vastavuse hindamisel ning hindamiskriteeriumite all ei ole kõiki üldisi kriteeriume välja toodud. Näiteks ei ole taotleja suutlikkus hindamiskriteeriumiks MT 7.1.1 puhul ning projekti põhjendatus MT 6.2.1 ja 6.2.2 puhul. Samuti ei ole kuluefektiivsus eraldi hindamiskriteeriumiks MT 6.2.2 puhul. KredExi MT 6.1.1 puhul rakendatakse samuti vastavuse hindamist TAT-i nõuetele ning eraldi hindamiskriteeriumite rakendamist ei toimu. Taotleja suutlikkus võib vastavalt seirekomisjonil kinnitatud üldistele valikukriteeriumitele olla nii vastavus- kui ka valikukriteerium. Kui teised RÜ-d kasutavad seda hindamiskriteeriumina, siis mitme KIK-i MT ja KredExi MT 6.1.1 puhul on see kajastatud ainult vastavuse all. Analüüsist selgus ka see, et taotleja suutlikkust hinnatakse sageli vaid majandusliku võimekuse kontekstis, samas kui kvalifikatsiooni, jätkusuutlikkust, õiguslikku, organisatsioonilist võimekust ei ole alati hinnatud.
7. Vooruliste taotluste puhul selgus, et hindeskaalad või lävendid olid kohati seatud väga madalalt, mis võib tuua kaasa riski, et toetust saavad projektid, mis ei aita meetme eesmärki täita. Näiteks MT-s 10.2.1 olid hindamiskriteeriumid sätestatud selliselt, et madalaimale tasemele vastab projekt, mis panustab meetme eesmärki vaid minimaalselt. Selle MT esimene taotlusvoor on lõppenud ning esimeses voorus see risk ei realiseerunud, järgmise vooru toimumine ei ole teada. Siiski tuleks tulevikus jälgida, et skaalad ei oleks seatud liiga madalalt.
8. Teine tähelepanek üldiste valikukriteeriumite osas on, et esineb meetme tegevusi, mille puhul kasutatakse sõna-sõnalt üldistest valikukriteeriumitest ülevõetud sõnastusi. Näiteks on MT 8.1.7 puhul kasutusel kriteeriumid „projekti tegevuste ajakava on realistlik“ või „kavandatud tegevused on kuluefektiivsed“ ilma täiendavate selgitusteta nende hindamise aluste kohta. Samuti on näiteks MT 6.2.4 puhul kasutusel kriteerium „taotleja suudab projekti ellu viia“, kuid puudub selgitus, mille järgi seda hindama peaks. Kuigi sellised valikukriteeriumid vastavad üldistele valikukriteeriumitele, ei ole neid piisavalt lahti kirjeldatud, et pidada arusaadavaks ning tagada ühtne hindamine erinevate hindajate poolt. Seega võivad erinevate hindajate hinnangud põhjendamatult varieeruda.
9. Mõnedes RÜ valikumetoodikates esines ka hindamiskriteeriumite ebaselgust ning vastuolusid erinevate hindepunktide tasemete vahel. Näiteks MT 6.2.1 ja 6.2.2 puhul ei olnud kriteeriumi „projekti jätkusuutlikkus“ punktiskaalad „Enamus võrku ühendatud hooned on rekonstrueeritud“ ja „Rekonstrueeritud on 70% võrku ühendatud hoonetest“ selgelt eristatavad (st on osaliselt kattuvad). Samuti pole arusaadav, kuidas käib kriteeriumi „Kokkuhoitud fossiilse CO2 hulk tonnides“ hindamine, kui on ette nähtud, et „Projektide punktid kujunevad pingerea alusel, kusjuures kõige suuremat kokkuhoidu saavutav projekt saab maksimumpunktid ja kõige vähem kokku hoidnud projekt saab 0 punkti“. Puudub selgitus, kuidas jagatakse punkte, kui on rohkem kui kaks taotlust. Oluline on tagada, et hindamiskriteeriumite rakendamisel ei teki vastuolusid ning mitmeti tõlgendavust.

***Läbivate teemade kasutamine valikukriteeriumitena***

1. Kui teiste valikukriteeriumite osas lähtutakse suurel määral üldistest valikukriteeriumitest, siis projekti mõju läbivatele teemadele on vähekasutatud kriteerium.
2. Projekti mõju läbivatele teemadele (regionaalsele arengule, keskkonnahoiule, võrdsete võimaluste tagamisele, ühtsele riigivalitsemisele või infoühiskonna edendamisele) tuleb kasutada siis, kui see on asjakohane arvestades konkreetse meetme iseloomu.[[39]](#footnote-40) Analüüsitud meetme tegevuste projektide valikul panust läbivatesse teemadesse enamasti eraldi valikukriteeriumitena ei käsitleta. Analüüsitud 29 avatud taotlusvooru või investeeringute kavana rakendatud MT-st vaid seitsme puhul on panus läbivatesse teemadesse toodud välja eraldi hindamiskriteeriumina[[40]](#footnote-41):

* MT 1.6.2 (AT) – 5% panus regionaalarengusse;
* MT 4.2.3 (AT) - 10% koondhindest panus läbivatesse teemadesse;
* MT 2.2.1 (AT) - 2 punkti (18st) panus infoühiskonda, regionaalarengusse ning võrdsete võimaluste tagamisse;
* MT 2.5.1 (AT) – 7% panus võrdsete võimaluste tagamisse;
* MT 10.2.1 (AT) – 10% panus regionaalsesse arengusse;
* MT 2.4.2 (IK) – 15%/10% võrdsete võimaluste tagamine.
* MT 12.3.1 (AT) – 4% mõju infoühiskonna läbivale teemale ja veel kolmele läbivale teemal

1. Lisaks antakse näiteks KredExi kortermajade renoveerimise toetuses kõrgemat toetuse määra Ida-Virumaa taotlejatele, millega tuuakse sisse regionaalse arengu erisus. Enamik meetmeid valikukriteeriumites panust läbivatesse teemadesse arvesse ei võta, v.a kui see on seotud panusega meetme eesmärkide täitmisesse, mis on eraldi valikukriteerium. RA’de ja RÜ’de sõnul tuleneb projektide mõju läbivatesse teemadesse üldjuhul meetme ülesehitusest ja toetatavate tegevuste iseloomust, mistõttu puudub vajadus eraldi läbivaid teemasid puudutavate hindamiskriteeriumite rakendamiseks. Kuna üldised valikukriteeriumid näevad ette, et läbivad teemad peaksid olema rakendatud ainult seal kus asjakohane, siis ei saa väita, et projektide valikul kasutatavates valikukriteeriumites oleks vastuolu üldiste valikukriteeriumitega. Siiski leiame, et potentsiaal läbivate teemade võimendamiseks oleks oluliselt suurem, kui neid hindamiskriteeriumeid sagedamini kasutataks. Seega tuleks nende kasutamist rohkem julgustada ning määrata selgemalt, millisel juhul on selle kriteeriumi kasutamine kohustuslik ning millisel juhul mitte. Hetkel võimaldab üldistes valikukriteeriumites toodud sõnastus seda kriteeriumi kasutamist lihtsasti vältida.
2. Millised on ettepanekud üldiste valikukriteeriumite ja metoodika täiendamiseks, kärpimiseks või muutmiseks?
3. Üldine valikumetoodika ja valikukriteeriumid on üles ehitatud väga paindlikult, mis võimaldavad neid tõlgendada ja kohandada lähtuvalt konkreetse tegevuse eripärast. Seega on antud RA-dele ja RÜ-dele vabad käed konkreetsete valikumetoodikate ja -kriteeriumite seadmiseks. Üldise valikumetoodika ja -kriteeriumite osas võib teha järgmised soovitused:

* Täpsustada üldist valikumetoodikat TART-ide puhul. Üldine valikumetoodika on TART-ide puhul sõnastatud väga üldsõnaliselt. See näeb ette, et käskkirja eelnõu kooskõlastamisel tuleb veenduda, et tegevused on üldiste valikukriteeriumitega kooskõlas ning sellekohane hinnang tuleb lisada seletuskirja. Samuti on sätestatud, et kui toimub toetuse edasi andmine, siis tuleks lähtuda avatud taotlusvooru valikumetoodikast. Soovitame täpsustada TART-idele kehtivat valikuprotsessi, et tegevuste valimisele oleks seatud konkreetsem raamistik. Kuna TART-ide raames toimub konkreetsete tegevuste kokkuleppimine aastaste või mitmeaastaste tegevuskavade alusel, siis soovitame näiteks täiendada valikumetoodikat sättega, et tegevuste kooskõla valikukriteeriumitega tuleb kontrollida ka nende tegevuskavade koostamisel (mitte üksnes käskkirja koostamisel).
* Täpsustada üldistes valikukriteeriumites läbivatesse teemadesse panustamise osa, sh sätestada selgemalt, millisel juhul on selle kriteeriumi kasutamine kohustuslik. Hindamine näitas, et panus läbivatesse teemadesse leiab valikukriteeriumites harva kasutust. Kuna üldistes valikukriteeriumites on sätestatud, et seda kriteeriumit tuleks kasutada siis, kui see on asjakohane, on enamasti seda tõlgendatud mitte-asjakohasena. Kuna selle hindamiskriteeriumi kasutamise kaudu saaks rohkem soodustada panust läbivatesse teemadesse, siis soovitame üldistes valikukriteeriumites täpsustada, kas ja millisel juhul selle kriteeriumi kasutamine võiks olla asjakohane (st määrama selgemalt, millistel juhtudel on see kriteerium kohustuslik) ning julgustama seda rohkem kasutama.
* Lisada kohustus väljaspool TAT-i sätestatud valikumetoodikate ja -kriteeriumite avalikustamise kohta. Projektide hindamise läbipaistvuse tagamiseks on oluline tagada, et valikumetoodikad ja -kriteeriumid oleksid taotlejatele teada. Hindamine näitas, et enamike MT-ide puhul on RÜ valikumetoodikad ja -kriteeriumid avalikustatud RÜ veebilehel, kuid on ka erandeid, kus seda tehtud pole. Soovitame sätestada nende dokumentide avalikustamise kohustuse üldises valikumetoodikas.
* Lisada säte valikukriteeriumite lahtiselgitamise vajalikkuse kohta. Kuna üldiste valikukriteeriumite sõnastus on üldsõnaline, siis on oluline, et TAT-is või RÜ valikukriteeriumites oleks toodud piisav valikukriteeriumite selgitus selleks, et hindajatel oleks üheselt selge, kuidas valikukriteeriume hinnata. Enamike MT-de puhul on seda ka tehtud, kuid hindamise valimis leidus ka üksikuid MT-sid, mille puhul ei olnud kriteeriume täiendavalt lahti selgitatud. Sellisel juhul esineb risk, et hindamisel tõlgendatakse neid erinevate hindajate poolt erinevalt. Seega soovitame kaaluda üldisesse valikumetoodikasse või valikukriteeriumite kirjeldusse lisada säte valikukriteeriumite lahtiselgitamise vajalikkuse kohta.
* Heade praktikate levitamine taotlejate hindamisprotsessi kaasamise ja hindajate juhendamise kohta. Hindamise käigus selgus mitmeid häid praktikaid, kuidas taotlejaid on hindamisprotsessi kaasatud (nt infopäevad, eelnõustamine, taotlejate osalus hindamiskomisjoni koosolekutel). Samuti on häid praktikaid selle kohta, kuidas tagada hindajate ühtne arusaamine hindamiskriteeriumitest, et välistada erinevast arusaamisest tulenev varieeruvus hindepunktides (nt hindajate koolitused). Soovitame need head praktikad RÜ-de üleselt kaardistada ning levitada ka üldise valikumetoodika ja -kriteeriumite dokumentide lisade või eraldiseisvate dokumentidena.

1. Lisaks üldist valikumetoodikat ja -kriteeriumite puudutavatele ettepanekutele esitame järgmised soovitused ka konkreetsete valikumetoodikate parandamiseks:

* Lihtsustada investeeringute kavade puhul taotlemise protsessi, mis hetkel toimub kaheastmelisena. Kõikides uuritud MT-des, v.a MT 2.4.2 teises voorus, oli kasutusel kaheastmeline taotlemise protsess. See tähendab, et esimeses etapis esitasid taotlejad investeerimisettepanekud, mida hinnati valikukriteeriumite lõikes. Teises etapis pidid positiivse otsuse saanud ettepanekute esitajad esitama taotluse uuesti, mida enam ei hinnatud, kuid mille juures kontrolliti vastavust investeeringute kavale, toetuse andmise tingimustes sätestatud taotleja (ja partneri) ja taotluse nõuetele. RA’d/RÜ’d tõid välja, et selline kaheastmeline protsess ei ole ennast õigustanud, kuna on tekitanud nii taotlejatele kui menetlejatele kahekordset tööd (eriti, kui samad andmed tuleb esitada teises etapis erineval vormil) ning ka pikka menetlusaega. Seega soovitame kaaluda investeeringute kava lihtsustamist selliselt, et teises etapis ei tuleks kogu dokumentatsiooni uuesti esitada.
* Soovitame voorulise taotlemise puhul RÜ-del viia perioodiliselt läbi analüüse hindepunktide toimivuse osas. Selle käigus võiks uurida, milliste kriteeriumite puhul on koondhindepunktidesse peamised erisused sisse tulnud ning kas nende põhjal valiku tegemine on olnud põhjendatud. Valikukriteeriumite analüüsist nähtus, et kasutusel on kriteeriume, mille hinnangud eeldatavasti projektide vahel kuigi palju ei varieeru (st kui projekt on vastavaks tunnistatud, siis on levinud ühesuguste hindepunktide andmine). Seega võib pingerida moodustuda üksikute kriteeriumite puhul, mis ei pruugi olla kõige olulisemad.
* Soovitame jälgida, et hindeskaalasid ja lävendid oleksid piisavalt ambitsioonikad. Näiteks MT 10.2.1 puhul kasutusel olnud valikukriteeriumites olid skaala 1-3 madalaim tase sõnastatud selliselt, mille tegevusi ei peaks üldse rahastama (tegevused on vaid vähesel määral põhjendatud ning panustavad meetme eesmärkidesse minimaalselt). Samas, kuna puudus ka lävend, siis oleks madalama konkurentsi korral võinud potentsiaalselt rahastust saada projektid, mille mõju meetme eesmärkidele on kaheldav. Samuti selgus lävendite puhul, et kui lävend oli seatud ainult koondhindele, siis võiks teatud juhtudel toetust saada ka projekt, mis on ühes kriteeriumis väga nõrk. Näiteks MT 5.2.4 puhul rakendatakse koondhinde lävendit 2,75 ning kõiki kriteeriumeid hinnatakse skaalal 1-4. Võttes arvesse kriteeriumite kaale, siis on võimalik, et lävendi ületaks ka projekt, mille hinnang mõjule meetme eesmärkide saavutamisele on 1, mis on väga madala mõjuga projekt. RÜ kinnitusel pole seda praktikas ette tulnud, kuna sellised projektid tuleks välistada juba vastavuskontrolli raames. Samas leiame, et selle riski maandamiseks tuleks kriteeriumite ja skaalade seadmisel sellise võimaluse olemasolu läbi analüüsida igas konkreetses voorus, et kas üksiku kriteeriumi kehva hindega on võimalik siiski toetust saada. Kui selline olukord peaks esinema, siis saab kasutada lävendeid üksikute kriteeriumite osas. See on eriti oluline voorulise taotlemise ja madala taotlemisaktiivsusega voorude puhul.

1. Kuivõrd TAT või RÜ tasandil määratud valikumetoodika on kooskõlas seirekomisjonil kinnitatud üldise valikumetoodikaga?
2. Seirekomisjonil kinnitatud üldine valikumetoodika erineb rakendusskeemide lõikes, mistõttu on seda ka eraldi peatükkides analüüsitud (vt Lisa E).
3. Avatud taotlusvoorude puhul ilmnes, et taotlemisega voorude valikumetoodikad võivad erineda olulisel määral tulenevalt konkreetsete tegevuste eripäradest. Jooksva taotlemise puhul kasutatakse nii hindepunktidel põhinevat lävendit kui ka TAT-i tingimustele vastavusel põhinevat lävendit (st hindepunkte ei anta). Vooruliste taotluste puhul tuleb kõikidele taotlustele anda hindepunktid ning nendest moodustada paremusjärjestus. Siiski erinevad hindamissüsteemid ka voorulise taotluse puhul selles osas, et vaatamata hindepunktide andmisele on mõnedes voorudes rohkem rõhku pandud eksperthinnangule ning teistes vastavuse hindamisele (erinevate tasemete puhul antakse erinevaid hindepunkte). Võib üldistada, et RÜ-de siseselt on praktikad erinevate MT-ide hindamisel enamasti sarnased.
4. Vaatamata erinevustele praktikatele on uuritud MT-ide valikumetoodikad üldise valikumetoodikaga suures osas siiski kooskõlas (st hindamine toimub vastavalt üldises valikumetoodikas toodud nõuetele). Ühe tähelepanekuna võib välja tuua selle, et kõikides jooksvates voorudes ei ole sätestatud käitumisreeglit võrdsete tulemustega taotluste vahel valimiseks. Praktikas pole see siiski probleemiks kujunenud, kuna taotlusi hinnatakse nende laekumise järjekorras. Siiski näeb üldine valikumetoodika ette võimaluse ka liisu heitmiseks või eraldiseisva kriteeriumi rakendamise, mistõttu tuleks see käitumisreegel sõnastada. Teisena võib välja tuua, et kuigi lävendi seadmine ei ole voorulise skeemi puhul kohustuslik, siis mitmes KIK-i meetmes, kus seda seni ei kasutata, oleks see siiski asjakohane.
5. Investeeringute kavade puhul tuleb seirekomisjoni kinnitatud hindamismetoodika järgi investeerimisettepanekute hindamisel investeeringute kava koostamiseks rakendada üht avatud taotlemise valikumetoodikatest, kas avatud jooksvat või voorulist taotlemist. Kõikides valimi MT-des rakendati voorulist taotlemist, st investeerimisettepanekutest moodustati koondhinnete põhjal paremusjärjestus ning investeeringu kavasse kanti enim hindepunkte saanud ettepanekud rahastamise eelarve mahu piires. Analüüsist järeldus, et kõik seirekomisjoni kinnitatud metoodika põhimõtted olid uuritud investeeringute kavade ettepanekute hindamisel täidetud, v.a maksimaalse hindepunktide kõikumisvahemiku sätestamine Archimedese MT-ide puhul, mis ei omanud siiski olulist tähtsust hindamise läbiviimisel.
6. TART-ide puhul on üldine valikumetoodika üldsõnaline ning sõnastab vaid, et TART-i koostamisel veendutakse, et toetatavad tegevused on vastavuses üldiste valikukriteeriumitega ning sellekohane hinnang tuleb lisada ka seletuskirja.[[41]](#footnote-42) Kõikide uuritud TART-ide puhul sisaldus sellekohane selgitus käskkirja seletuskirjas. Valikukriteeriumitega kooskõla peetakse silmas TARTi väljatöötamisel selle koostaja poolt ning mõnede TART-ide puhul (nt 5.4.2) rakendatakse teatud osas ka kriteeriumitele vastavuse hindamist (tegevuskavade koostamisel). Üldine valikumetoodika näeb ette, et juhul, kui TART-i rakendamiseks antakse toetust edasi, siis tuleb selle käigus jälgida avatud taotlusvoorule kehtivat üldist valikumetoodikat. Seda on kõikide uuritud MT-ide puhul rakendatud juhul, kui toetust edasi antakse. Seega võib hinnata, et TART-ide puhul eksisteerib kooskõla üldise valikumetoodikaga.
7. Kas valikumetoodika sätestamine väljaspool TATi õigusakti on otstarbekas ja mis riske see võib kaasa tuua?
8. Avatud taotlusvoorude puhul on valikumetoodika kirjeldatud ministri määrusega kinnitatud toetuse andmise tingimustes. Levinud praktika on see, et lisaks määrusele on RÜ-l ka eraldi valikumetoodika, mis peab olema kooskõlas määrusega ning kooskõlastatud eelnevalt RA-ga. Antud hindamise raames analüüsitud meetme tegevuste näitel on näha, et kasutusel on erinevad praktikad valikumetoodikate sätestamise osas (Tabel 7). EAS on koostanud lisaks TAT-i määrusele eraldi põhjaliku valikumetoodika dokumendi eraldi iga meetme tegevuse kohta. RÜ valikumetoodika täpsustab toetuse andmise protseduuri ning selgitab lahti valikukriteeriumid. Lisaks määruses toodud valikukriteeriumitele on RÜ valikumetoodikates mõnede meetme tegevuste puhul välja toodud ka alakriteeriumid koos kaaludega. Samamoodi on Archimedesel põhjalikud RÜ hindamisjuhendid ning RTK puhul RÜ hindamismetoodikad, mis kirjeldavad nii hindamise protseduuri kui selgitavad lahti kõik hindamiskriteeriumid ning neile hinnangu andmise skaalad. RIA poolt rakendatava MT 12.3.1 puhul täpsustab RÜ valikumetoodika hindamisprotseduuri, kuid ei täpsusta võrreldes TAT-iga valikukriteeriume.
9. Innoves on koostatud töökorrad avatud taotlusvoorude läbiviimiseks, mis kirjeldab tööprotsesse taotluste menetlemisel. Töökorra lisas toodud hindamislehed kirjeldavad lahti TAT-is toodud valikukriteeriume.
10. KIK-i tegevuste puhul on RÜ kehtestanud eraldi taotluste menetlemise korra (eraldi MT-de kohta), mis täpsustab enamasti pigem taotluste menetlemist pigem tehnilise poole pealt mitte niivõrd sisulisi hindamismetoodikaid või -kriteeriume. Mõnede KIK-i MT-de puhul sisaldavad selle korra lisas olevad toetuse hindamise kontroll-lehed (MT 4.3.1, 4.2.3) täiendavaid selgitusi hindamiskriteeriumite sisu ja skaalade kohta. Teiste meetme tegevuste puhul lähtutakse määruses või selle lisas toodud kriteeriumite hindamisest (näiteks MT 6.1.2 ja 6.2.2 põhjalikum hindamiskriteeriumite kirjeldus koos skaalade lahtikirjeldusega on määruse lisas). KIK-i meetmete puhul on RÜ valikumetoodikad avalikustatud veebilehel osaliselt (mitte kõigi MT-ide puhul). RÜ sõnul jagatakse hindamiskriteeriumite rakendamise kohta infot infopäevade ja muus taotlejate nõustamise formaadis. Juhul, kui on olnud vajadus teha määruse tõlgendusi, siis on see avalikustatud KIK-i veebilehel.
11. Vastupidiselt levinud praktikale lähtutakse SA KredExi korterelamute renoveerimistoetuse puhul määruses toodud hindamismetoodikast ning eraldi täpsustavat dokumenti RÜ tasandil pole koostatud. Määruses on toodud konkreetsed tingimused, millele taotleja peab vastama ning eraldi hindepunkte ei anta, siis pole RÜ sõnul olnud vajalik hindamismetoodikat täpsustada.
12. TART-ide puhul on toetuse andmise tingimused kinnitatud ministri käskkirjaga. Kuna antud rakendusskeemi puhul on toetatavad tegevused käskkirjaga ette määratud, siis selle rakendamise käigus valikuprotsessi sarnaselt avatud taotlemisele enam ei toimu. Seega tehakse valik toetuse kasutamise osas juba enne käskkirja koostamist. Erandiks on siinpuhul MT 5.4.2, kus iga-aastaseid projektitaotlusi hinnatakse valikukomisjoni poolt kinnitada ning kus on selleks eraldi RÜ valikumetoodika koostatud.
13. Investeeringute kava rakendusskeemi puhul toimub projektide sisuline valik enne investeeringute kava kinnitamist. Investeeringute kava koostamist ning toetuse andmist reguleerib ministri määrus. Archimedese puhul täpsustab hindamismetoodikat ja -kriteeriume RÜ hindamisjuhend, mis oli taotlemise hetkel ka RÜ veebilehel avalikustatud. Samamoodi on RTK puhul olemas ja avalikustatud RÜ hindamismetoodika, mis kirjeldab lahti investeeringute kava valikukriteeriumid ning hindepunktide andmise.

Tabel 7 Valikumetoodika aluseks olevad dokumendid (valikumetoodika sätestamine väljaspool TAT-i või käskkirja)

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| RÜ | RS | RÜ valikumetoodika olemasolu | | Valikumetoodika avalikustamine RÜ kodulehel |
| **Innove** | AT | JAH | RÜ toetuse andmise töökord (kirjeldab tööprotseduure), mille lisaks olevas hindamislehel on lahti kirjeldatud TAT-is toodud valikukriteeriumid. | OSALISELT\* |
| TART | N/A | Eraldi valikuprotseduuri ei toimu, tegevused TART-is | N/A |
| **RTK** | AT | JAH | RÜ hindamismetoodika, mis kirjeldab lahti valikukriteeriumid ning hindepunktide andmise. | JAH |
| IK |
| TART (5.4.2) | JAH | RÜ valikumetoodika, mis kirjeldab lahti valikukriteeriumid ning hindepunktide andmise. | JAH[[42]](#footnote-43) |
| TART (12.1.2) | N/A | Eraldi valikumetoodika puudub. | N/A |
| **Archimedes** | AT | JAH | RÜ hindamisjuhend | JAH |
| IK | JAH | RÜ hindamisjuhend | JAH[[43]](#footnote-44) |
| **KIK** | AT | JAH/EI | Kõikide MT-ide puhul on olemas RÜ taotluste menetlemise kord (käsitleb pigem tööprotseduuri, mitte hindamise sisu). Kuna osade MT-ide puhul on valikumetoodika olemas määruse lisas, siis puudub vajadus eraldi RÜ valikumetoodika järele. Nende MT-ide puhul, kus valikumetoodikat pole määruse lisas täpsustatud, lähtutakse kontroll-lehtedel toodud selgitustest. Kohati KL-idel kriteeriumite lahtiselgitused puuduvad. | OSALISELT |
| **EAS** | AT | JAH | RÜ valikumetoodika, mis kirjeldab lahti valikukriteeriumid ning hindepunktide andmise. | JAH[[44]](#footnote-45) |
| KredEx | AT | EI | Valikumetoodikat väljaspool TAT-i pole. | N/A |
| RIA | AT | JAH/EI | RÜ valikumetoodika, mis kirjeldab lahti hindamisprotseduuri. Ei täpsusta valikukriteeriume. | JAH |

*\* MT 1.6.2 - on avalikustatud; MT 2.2.1 - ei ole avalikustatud.*

Allikas: Hindajate analüüs RÜ valikumetoodikate ja veebilehtede analüüs ning RÜ intervjuude alusel

1. Tabelis 7 on näha, et praktikad valikumetoodika sätestamise osas varieeruvad RÜ-de lõikes. Kokkuvõttes võib öelda, et valikumetoodikate sätestamine väljaspool TAT-i õigusakti võib olla otstarbekas tulenevalt konkreetse tegevuse sisust. Eelkõige on see mõistlik selliste tegevuste puhul, kus projekte sisuliselt hinnatakse ja kõrvutatakse ning kus eksperthinnangu komponent on suurem. Peamiselt vastavusel põhinevate valikumetoodikate (nt infrastruktuuri investeeringud) puhul on vajadus eraldi RÜ valikumetoodika järele väiksem.
2. RÜ valikumetoodikate eeliseks on see, et on võimalik tagada paremat arusaamist valikukriteeriumitest ning hindamisskaaladest, sh tagada ühtlasemaid hinnanguid hindamiskomisjonide puhul. Väljaspool TAT-i seatud valikumetoodikad võimaldavad metoodikat detailsemalt lahti kirjeldada ning täpsustada, mis peaks tagama ühtlasema hindamise. Samuti võib täpsustatud hindamismetoodikate kasutamine suurendada arusaadavust taotleja jaoks, kuna üldiselt on tegemist lihtsamini loetava dokumendiga kui TAT. Valikumetoodikad on tavaliselt avalikustatud RÜ veebilehel. Positiivsena saab välja tuua ka seda, et valikumetoodikaid on võimalik enne iga taotlusvooru paindlikult muuta, kui selleks peaks näiteks varasema kogemuse põhjal vajadus ilmnema (kooskõlastades RA-ga).
3. Peamiste riskidena valikumetoodikate sätestamisel väljaspool TAT-i võib välja tuua järgmist:

* Võimaliku vastuolud TAT-i ning valikumetoodika osas – selle riski maandamiseks on ette nähtud RÜ valikumetoodika kooskõlastamine RA-iga. Antud hindamisest ei selgunud, et hindamismetoodikates oleks põhimõttelisi vastuolusid üldiste valikumetoodikate ja -kriteeriumitega.
* Valikumetoodika erinev mõistmine hindajate poolt – valikumetoodikad on enamasti detailsemad kui määruses toodud informatsioon, kuid siiski võib ette tulla, et hindajad mõistavad RÜ valikumetoodikaid erinevalt, mistõttu ka hinded varieeruvad. Selle riski maandamiseks kasutavad mitmed RÜ-id hindajate ühtset juhendamist valikumetoodikate osas (nt EAS-i MT-de puhul peavad hindajad eelnevalt läbima vastava koolituse).
* Valikumetoodika läbipaistmatus – see võib esineda juhul, kui RÜ rakendab oluliselt täpsemat valikumetoodikat kui TAT-is ning ei ole seda taotlejatele avalikustanud. Läbipaistvuse tagamiseks on enamik RÜ-sid valikumetoodikad oma veebilehel kättesaadavaks teinud ja/või rakendatakse taotlejate eelnõustamist.

1. Kokkuvõtvalt võib öelda, et valikumetoodikate sätestamine väljaspool TAT-i on teatud tegevuste puhul õigustatud ning seda kasutatakse väga sageli. Samas ei saa üldistada, et valikumetoodikate sätestamine väljaspool TAT-i oleks vajalik iga toetuse puhul, kuna see vajadus sõltub suuresti meetme eripärast ning TAT-is toodud valikumetoodika ja -kriteeriumite kirjelduse põhjalikkusest. Näiteks infrastruktuuri projektide puhul, kus hindamine toimub peamiselt vastavuse kontrollimisena määruses toodud nõuetele, ei ole tingimata detailne lisametoodika vajalik. Samuti puudub vajadus eraldi RÜ metoodika järgi, kui valikukriteeriumid on piisavalt detailselt toodud TAT-i lisas.
2. Kuivõrd TAT´is määratud erinevate valikukriteeriumite kaalud on eesmärkide (meetme eesmärk meetmete nimekirjast) saavutamise seisukohast mõistlikud?
3. Üldine valikumetoodika näeb ette, et hindepunktide kasutamisel tuleb määrata valikukriteeriumite osakaalud, mida on ka kõikide MT-de puhul kasutatud, kui on tegemist hindepunktidega. Hindamisest selgus, et kõikide uuritud MT-de valikukriteeriumite osakaalud olid põhjendatud, määratud vastavalt kriteeriumi olulisusele ja üldjuhul MT spetsiifikale vastavad. Enamike MT-ide puhul hinnati kõige suurema kaaluda projekti vastavust meetme eesmärgile ning kõrgemaid hindepunkte anti ka projekti põhjendatusele. Mõju meetme eesmärkide saavutamisele andis olulist kaalu ka olukordades, kus taotluste hinded olid võrdsed. Enamikes MT-des eelistatakse võrdsete tulemuste korral projekti, mis panustab meetme eesmärkide saavutamisse enam.
4. Enamasti on ka RÜ-d kriteeriumite osakaaludega rahul ning ei nähta vajadust nende muutmiseks. Pigem täpsustatakse hindamist alakriteeriumitega ning vajadusel lisatakse osadele alakriteeriumitele kaalu juurde ja osadel vähemaks ilma, et üldkriteeriumi osakaal muutuks.
5. Kas projektide valikumetoodika ja -kriteeriumid on hindajate hinnangul arusaadavad ja läbipaistvad?
6. Projektivaliku kriteeriumite läbipaistvuse tagamiseks on oluline, et valikumetoodikad ja -kriteeriumid oleksid taotlejatele teada. Levinud praktika on see, et RÜ-d on lisaks TAT-ides toodud infole täpsustanud valikusüsteeme oma valikumetoodikates. Enamasti annavad need dokumendid detailsemat infot projektide valikusüsteemide kohta, sh kirjeldavad lahti kriteeriumid ning mõnel juhul seavad ka alakriteeriume, mida TAT-is pole. Läbipaistvust aitab tagada see, et need metoodikad on üldjuhul ka RÜ-de kodulehel avalikustatud, v.a mõned erandid, mis on toodud välja tabelis 7. Läbipaistvuse tagamiseks soovitame kehtestada RÜ valikumetoodikate avalikustamise kohustus. Positiivse praktikana kasutavad mõned RÜ-d (nt EAS, KIK) taotlejate eelnõustamist ning korraldavad infopäevi, sh hindamiskriteeriumite tutvustamiseks. Soovitame neid praktikaid laiemalt levitada ning innustada RÜ-sid seda laiemalt kasutama.
7. Läbipaistvuse seisukohast on oluline ka tulemuste piisav põhjendamine, eelkõige toetuse mitte-rahastamise otsuse saanud taotlejatele. Põhjendatust ja läbipaistvust aitab tagada ka mitte-rahuldamise otsusele eelnev ärakuulamine. Läbiviidud intervjuudel kinnitasid RÜ-d, et ei ole esinenud voorusid, kus taotlejad oleksid esitanud vaidlusi tulenevalt otsuse mitte piisava põhjendatusega. Seega võib hinnata ka rahastamisega seotud otsuseid läbipaistvaks.
8. RÜ-de hinnangul ei ole ka hindamisekspertidel või -hindamiskomisjoni liikmetel esinenud raskusi hindamismetoodikast ja -kriteeriumist arusaamisega. Ühtse arusaama tagamiseks viiakse läbi ka hindajate koolitusi ning arutatakse hindamiskriteeriume läbi hindamiskomisjonide koosolekutel. Teatud MT-de puhul leidsid RÜ-d (nt EAS ja KIK), et metoodika võiks olla lihtsam. Näiteks innovatsiooniosaku puhul pidas EAS alakriteeriumite kasutamist arvestades projektide väiksust ebavajalikuks. Liigne detailsus võib takistada ülevaate saamist projektist kui tervikust ning põhjustada väiksemate toetuste puhul ebamõistlikku koormust.
9. Ka valikukriteeriumite hindamise läbiviijate hinnangul võib valikumetoodikaid ja -kriteeriumite läbipaistvust hinnata heaks. Enamike MT-ide puhul on kriteeriumid lahti kirjeldatud piisava detailsusega ning on lihtsasti arusaadav, milline hindepunkt tuleks konkreetsete valikukriteeriumile anda. Siiski esineb ka üksikuid ebatäpsusi ning vastuolusid.
10. Näiteks on MT 8.1.7 puhul kasutusel üldistest valikukriteeriumitest sõna-sõnalt ülevõetud kriteeriumid, mida pole täiendavalt lahti mõtestatud. Näiteks kriteeriumid „projekti tegevuste ajakava on realistlik“ või „kavandatud tegevused on kuluefektiivsed“ ilma täiendavate selgitusteta nende hindamise aluste kohta. Selliseid kriteeriumeid ei saa pidada arusaadavaks, kuna neid võib erinevalt sisustada ja mitmeti tõlgendada.
11. Mõnedes RÜ valikumetoodikates esines ka hindamiskriteeriumite ebaselgust ning vastuolusid erinevate hindepunktide tasemete vahel. Näiteks MT 6.2.1 ja 6.2.2 puhul ei olnud kriteeriumi „projekti jätkusuutlikkus“ punktiskaalad „Enamus võrku ühendatud hooned on rekonstrueeritud“ ja „Rekonstrueeritud on 70% võrku ühendatud hoonetest“ selgelt eristatavad (st on osaliselt kattuvad). Samuti pole arusaadav, kuidas käib kriteeriumi „Kokkuhoitud fossiilse CO2 hulk tonnides“ hindamine, kui on ette nähtud, et „Projektide punktid kujunevad pingerea alusel, kusjuures kõige suuremat kokkuhoidu saavutav projekt saab maksimumpunktid ja kõige vähem kokkuhoidnud projekt saab 0 punkti“. Puudub selgitus, kuidas jagatakse punkte, kui on rohkem kui kaks taotlust.
12. RTK MT-s 2.4.2 olid hindamiskriteeriumid väga põhjalikult ja detailselt lahti kirjutatud. Hindamisel andsid enim kaalu objektiivsed, faktidel põhinevad kriteeriumid. Kõik antavad punktid olid täpselt lahti seletatud. Ühtegi vahepealset, põhjendamata hinnangut ei olnud. Lisaks oli hindajatele iga alakriteeriumi kohta ette antud konkreetne allikas, kust saada hindamise aluseks infot. Sellega tagati, et kõiki taotlusi hinnati võrdsetel alustel.
13. Kas konkreetseid valikukriteeriume kasutades on meetme eesmärki arvestades valitud välja kõige tulemuslikumad projektid?
14. Selle hindamisküsimuse puhul võrreldi lõpetatud projektide valimi alusel projektide lõpparuannetes kajastatud tulemuslikkuse hinnangut projektivalikul antud hinnangutega. Kuna projektide tulemused meetme eesmärkide osas ei pruugi avalduda koheselt peale projektide lõppu, siis ei anna lõpparuannete info täielikku pilti tegevuste tulemustest. Seega koguti lisaks RA’de ja RÜ’de hinnanguid selle kohta, kuidas on valikukriteeriumid aidanud välja valida tulemuslikke projekte ning kas teistsuguste kriteeriumite rakendamisel oleks jõutud parema tulemuslikkuseni.
15. RÜ’de enda hinnangul on valikukriteeriumid piisavalt paindlikud selleks, et valida välja projekte, mille puhul võib eeldada kõige suuremat tulemuslikkust. Intervjuudel kinnitasid kõik RÜ-d, et ei ole esinenud selliselt juhtumeid, kus valikukriteeriumite tõttu oleks tulnud valida välja projektid, mille tulemuslikkuses oleks olnud põhjust kahelda. Juhul, kui hindajatel tekib küsimusi või kahtlusi projekti osas, siis on levinud praktika taotlejale sellekohase päringu esitamine täiendava info saamiseks, samuti toimuvad mitmete MT-ide puhul hindamiskomisjonide kohtumised, kus hinnangud läbi arutatakse ning antakse konsensuslikuks hindepunktid.. KIK-i poolt rakendatavates MT-des, kus projektide valik põhineb rohkem vastavuse hindamisel, välistatakse ebakvaliteetsed taotlused RÜ sõnul juba varasema kontrolli etapis ning hindamisse need tavaliselt ei jõuagi. Teisalt võivad projektide elluviimist takistada asjaolud, mida ei olnud taotlemise etapis ette näha (nt ehitushangete ebaõnnestumine, turunõudluse muutumine, hindade tõus – vt põhjalikumalt ptk 5).
16. Lõpetatud projektide analüüs näitas samuti, et rahastust saanud projektide tulemuslikkust võivad mõjutada muudest võimalikud asjaolud, mis ei tulene valikukriteeriumitest. Projektide tulemuslikkuse analüüsil võrreldi projektide näitajate täitmist ja lõpparuandes toodud tulemuslikkuse hinnangut projektide hindamisel saadud hindepunktidega. Võrreldi 88 rahastatud projekti koondhindeid, et saada aru, kas kõrgemaid hindepunkte saanud projektid on osutunud ka tegelikkuses tulemuslikumaks. Analüüsist selgus, et kõige kõrgemaid hindepunkte saanud projektid ei olnud tingimata tulemuslikumad kui need projektid, mis said samuti rahastust, kuid keskmisest madalamaid hindepunkte. Samuti ei ole keskmisest madalamaid hindepunkte (kuid siiski rahastust saanud) projektid tingimata vähem tulemuslikud, kui maksimumilähedasi punkte saanud projektid. Näitena võib tuua MT4.2.2, kus 22 uuritud projektist 20 hinnati lõpparuannetes tulemuslikuks (nii näitajate kui tulemuslikkuse poolest), samas kui ligi pooled selle MT projektid alla keskmise hindepunkte. Arvesse tuleb võtta, et see järeldus kehtib ainult hindamisel edukaks osutunud (st rahastust saanud) projektide kohta (st rahastust saanud projektide tulemuslikkus võib olla sama). Uuritud projektide hulgas oli vähe projekte, mis ei olnud oma eesmärke täitnud (enamasti oli põhjuseks ka hilinemine või mõne üksiku näitaja mitte-täitmine).
17. Kokkuvõtlikult võib nii projektide lõpparuannete analüüsist, kui RÜ intervjuudest järeldada, et valikukriteeriumid aitavad välja valida tulemuslikke projekte, kuid projekti elluviimisel võib siiski esineda asjaolusid, mida ei olnud võimalik hindamise ajal ette näha. Kasutatavaid valikukriteeriume ja -metoodikaid võib hinnata siiski piisavalt paindlikuks, et anda projektide kvaliteedile mitmekülgne hinnang ning välistada projekte, mille tulemuslikkuses võib kahelda juba taotlemise hetkel.

# Rakenduskava 2014 – 2020 tulemuslikkus

## Prioriteetsete suundade tulemuslikkus ning eesmärkide saavutamise tõenäosus

1. Prioriteetsed suunad on kokkuvõttes olnud tulemuslikud finantsnäitajate täitmise osas ja 2018.a. sihttasemest on saavutatud keskmiselt 103% (Joonis 12). Kahes prioriteetses suunas jäi finantsnäitaja saavutustase alla 85%: PS2 „Sotsiaalse kaasatuse suurendamise“ finantsnäitaja on saavutatud 78% ja PS5 „Väikese ja keskmise suurusega ettevõtete arendamine ja piirkondade konkurentsivõime tugevdamise“ finantsnäitaja on täidetud 83% ulatuses. Teistes suundades on finantsnäitajad täidetud üle 85%. Prioriteese suuna finantsnäitaja ületäitmist (saavutustase üle 100%) esineb kokku kaheksas prioriteetses suunas. Kõige suurem ületäitmine on suunas 9 „Jätkusuutlik linnapiirkondade areng“ (275%). Aruande lisas on kõikide prioriteetsete suundade kohta esitatud põhjalikum hinnang (Lisa G).
2. Väljundnäitajad peegeldavad tulemuste poole liikumise protsessi ja annavad täpsema ülevaate tegevuste senisest sisulisest eesmärkide saavutamisest. Prioriteetsete suundade 1-12 osas on koos 2018. aasta sihttasemetega olemas andmed 173 väljundnäitaja kohta (PS 13-14 sihttasemeid 2018 ei ole määratud). Väljundnäitajate täitmine kõikide suundade kokkuvõttes:

* 61% väljundnäitajatest (105 näitajat) on täidetud vähemalt 100% 2018 sihttasemest, sealhulgas 26% väljundnäitaja osas (45) on vähemalt 100% täidetud ka 2023 sihttase;
* 69% väljundnäitajatest (119 näitajat) on täidetud vähemalt 85% 2018 sihttasemest, sealhulgas 34% väljundnäitaja osas (58) on vähemalt 85% täidetud ka 2023 sihttase;
* 6% väljundnäitajatest (11 näitajat) on täidetud vahemikus 65-84% 2018 sihttasemest;
* 14% väljundnäitajatest (24 näitajat) ei ole saavutanud vajalikku sihttaset, täidetud on alla 65% 2018 sihttasemest.
* 11% väljundnäitajate puhul (19 näitajat) on 2018 sihttase 0 (tegevused ei peaks veel alanud olema või on vahe-sihttase määramata).

Joonis 12 Prioriteetsete suundade finantsnäitajate sihttasemete täitmine 2018



Allikas: SFOS, autorite arvutused

1. Väljundnäitajate madalamat täitmist (alla 65% sihttasemest 2018) esineb kõige enam suunas „Kasvuvõimeline ettevõtlus ja seda toetava teadus- ja arendustegevus“ (PS4 ERF), kus 6 väljundnäitajat on täidetud alla 65% ja suunas „Väikese ja keskmise suurusega ettevõtete arendamine ja piirkondade konkurentsivõime tugevdamine“ (PS5), kus 4 väljundnäitajat on täidetud alla 65%. Teistes suundades on alatäidetud väljundnäitajate arv väiksem, kuid PS4 ja PS5 ERF on ka kõige suurema väljundnäitajate arvuga suunad üldse (vastavalt 29 ja 30). Alla 65% saavutustasemega näitajate osakaal on kõige kõrgem järgmistes suundades: PS1 (ERF) - 50% näitajatest ja PS6 (ÜF) - 38% näitajatest. Alla 65% täidetud väljundnäitajad puuduvad suundades PS2 (ERF), PS3 (ESF), PS9 (ERF), PS10 (ÜF), PS12 (ERF).
2. Esineb ka suuremal määral ületäitmisi, 35 väljundnäitaja puhul (20% väljundnäitajatest) on sihttase täidetud rohkem kui 200%. Ekstreemsematel juhtudel ka üle 1000% 2023.a. sihttasemest (PS5), mis viitab võimalikele vigadele väljundnäitaja sihttasemete planeerimisel ja vajalik on sihttasemete korrigeerimine. Näitajate varieeruvust võib põhjustada ka üksikute projektide sisu, kas kasusaajateks on üks või palju ettevõtjaid.
3. Kokkuvõttes on suuremad alatäitmised väljundnäitajate baasil suundades 1 (1.4.2, 1.5.4), 4 (4.2.3, 4.3.5, 4.3.6), 5 (5.2.2) ja 6 (6.3.1, 6.2.4). Suuremad ületäitmised finantsnäitajate osas on suundades 8 (8.2.2, 8.2.3) ja 9 (9.1.1, 9.1.2) ning väljundnäitajate osas suunas 5 (5.3.2, 5.3.5, 5.4.1, 5.4.2).
4. Tulemusraamistiku tingimused on täitnud kõik suunad. Probleeme esineb vaid suunas 2ERF, kus finantsnäitaja on täidetud alla 75% (65,2%).
5. Alatäitmise üheks olulisemaks põhjuseks on tegevustega hilisem alustamine või suuna tegevuste aeglasem käivitumine. Seda on peamise põhjusena välja toodud prioriteetse suundade 2 (2.4.1, 2.4.2), 5 (5.1) ja 6 (6.1.1.) hindamisel. Ebaõnnestunud hangete või hangetega hilinemise tõttu lükkub ka rakendumine ELi finantsperioodi lõpuaastatesse. Kuna investeeringute tulemusi arvestatakse pärast suuremahuliste projektide lõppemist jääb tegelik täitmine perioodi teise poolde. Seda peegeldavad ka sihttasemete täitmiste trendid 2015-2018 (Joonis 11).
6. Teise alatäitmise põhjusena võib välja tuua madala taotlemisaktiivsuse avatud taotlusvoorudes (PS2 (2.12, 2.2.1), PS6 (6.2.4.)) ja madala atraktiivsuse sihtgrupi seas teatud tegevuste vastu (PS4). Kolmandaks on alatäitmise põhjusena esitatud sihttasemete ebaõiget planeerimist, mis ei ole kooskõlas reaalsete võimaluste ja tasemetega. (PS4 4.2.5). Lisaks nimetatud põhjustele on täitmist mõjutanud rahastamisvahendite reeglistiku ebaselgus ja meetme rakendamise suur halduskoormus (PS5 (5.2) ja PS2 (2.1)).
7. Ületäitmise põhjused on enamasti seotud sihttasemetasemete alaplaneerimisega, mistõttu on vajalik sihttasemete korrigeerimine. Sihttasemete määramisel on olnud sageli aluseks eelmise programmiperioodi kogemus, kuid tegevuste sisu ei olnud sel hetkel veel täpsemalt teada. Ületäitmist mõjutavad ka üksikute projektide sisu, mis võib näitajates suurt varieeruvust põhjustada (PS5 (5.4)).
8. Ületäitmisega ei ole tagatud sisuliste eesmärkide saavutatus. Jätkusuutliku linnapiirkondade arengu suunas (PS9) on ületatud nii finants- kui väljundnäitajad, kuid sisuline eesmärk on jäänud täitmata. Rajatud kergliiklusteede pikkus ületab ka 2023-ndaks aastaks sätestatud sihttaset, samas igapäevaseks töölkäimiseks ühistransporti või jalgratast kasutavate või jalgsi liikuvate inimeste osakaal linnapiirkonnas ei ole kasvanud. Peamiseks põhjuseks on nõrk KOV-ide koostöö ja projektipõhisus tegevuste elluviimisel.
9. Ekspertide hinnangul suudetakse 2023. aastaks sihttasemed kõikide prioriteetsete suundade osas suure tõenäosusega täita. Näitajate puhul, kus 2018. aasta vahehindamiseks on juba 2023. aasta sihttase täidetud, kuid valdkonna hetkeolukord näitab täiendavat panustamise vajadust, on küsitav näitajate asjakohasus. Sihttase peaks olema motiveeriv ja saavutatav (realistlik) ning seetõttu on oluline korrigeerida näitajaid, mille 2023 sihttase on juba täidetud, kuid prioriteetse suuna sisulised eesmärgid on täitmata. Sihttasemete paremaks saavutamiseks suundades, kus esineb rohkem alatäitmist, on samuti vajalik üle vaadata sihttasemed ja vajadusel korrigeerida (vt. Lisa G hinnangud prioriteetsetele suundadele). Lisaks on oluline toetuste taotlemise lihtsustamine ning koostöö suurendamine tegevuste elluviijate vahel, et tagada sisuliste eesmärkide täitmine.

## EL struktuuri- ja investeerimisfondide mõju prioriteetsete suundade eesmärkide täitmisele

1. Rakenduskava eesmärgid ja tegevused on hinnatud enamasti asjakohasteks (tabelid 1-4 peatükis 2). Eesmärkidest lähtuvalt seatud väljundnäitajatest 61% on täidetud vähemalt 100% 2018 aasta sihttasemest ja ainult 14% puhul pole jõutud 65% sihttasemeni ning 80% seatud tulemusnäitajatest on baastasemega võrreldes paranenud. Seega võib järeldada, et EL struktuuri- ja investeerimisfondidelt saadud toetus on aidanud kaasa kõikide prioriteetsete suundade eesmärkide saavutamisele. Kõige suurem on tulemusnäitajate paranemine ja toetuste mõju olnud juurdepääsul tööturule ja tööhõive suurendamisele (PS3 ESF), avaliku sektori institutsionaalse suutlikkuse paranemisele (PS12 ESF), IKT teenuste taristu arendamisele (PS11 ERF), energiatõhususe arendamisele (PS6 ÜF) ja keskkonnariskide maandamisele (PS8 ÜF).
2. Struktuurifondide mõju on pikaajaline ja avaldub muutustes erinevatel tasanditel. Mõju inimeste tervise paranemisele avaldub näiteks läbi energiatõhususe saavutamise elamumajades, mille tulemusena paranes kõigis kompleksselt renoveeritud hoonetes sisekliima (meede 6.1.). Samuti on kaugküttesüsteemide renoveerimine ja biokütustele üleviimine alandanud soojuse hinda, mis omakorda suurendab elanikkonna pere eelarvet (meede 6.2.). Biometaani laialdasem kasutamine transpordivahendite kütusena vähendab pikaajaliselt üldist saastekoormust meede (6.4). Õpipoisiõppes osalenutest edukalt lõpetanute osakaal avaldab mõju tööhõivele (PS1).
3. EL struktuuri- ja investeerimisfondide mõju avaldub eriti hästi mitme suuna omavahelises koosmõjus ja võimendades üksteise tulemusi. Näiteks suundade 1, 2 ja 3 koosmõju või suundade 7 ja 8 koosmõju. Veekogude, sealhulgas Läänemere hea ökoloogilise seisundi saavutamine (PS 7) on võimalik läbi EL struktuuri- ja investeerimisfondide toel tehtavate tegevuste nagu ühisveevärgi ja –kanalisatsioonisüsteemide rajamine, inimtekkeliste jääkreostusobjektide korrastamine ja lekete vähendamine veekeskkonda, ohtlike ainetega saastunud veekogude taastamine ja hüljatud turbaalade loodusliku veerežiimi taastamine. Prioriteetse suuna 7 tegevused võimendavad ka prioriteetse suuna 8 sisuliste eesmärkide saavutamist. Positiivse mõjuna võib välja tuua piirkonna atraktiivsuse suurenemine tööhõivest ja turismiettevõtlusest tuleneva käibe suurenemine, kalapääsude rajamisest saadav kasu, kuna suureneb lõhelistele sobivate elupaikade maht (PS8). Siiski on ka negatiivseid mõjusid, mis on pigem sotsiaal-psühholoogilist laadi. Aastakümnete jooksul, mil paisud ja paisjärved on eksisteerinud, on inimesed paisjärvede äärde ostnud kinnisvara, rajanud kodud ja alustanud piirkonnaga seotult ettevõtlust (näiteks turisminduse valdkonnas). Juhul, kui pais lammutada muudetakse paisjärve jõeks ning kohalike elanike elukeskkond muutub oluliselt. Selle muudatuse tagajärjel lõppeb kohalike elanike võimalus tegeleda juba väljatöötatud ettevõtlusega. Paisude likvideerimise surve all elavad näiteks Jägala jõe Linnamäe paisu, Ahja jõe Saesaare piirkonna ja Kunda jõe Kunda paisu piirkonna elanikud.
4. Struktuurifondide panust võib hinnata suureks, kuna tõenäoliselt ei oleks ainult riigieelarvelistest vahenditest olnud võimalik tegevusi nii suures mahus ja süsteemselt teha (nt õpetajatele ja noorsootöötajatele suunatud koolitused, koolivõrgu korrastamine, teadus- ja arendustegevuse ja innovatsiooni toetamine, teadustaristu väljaarendamine, teaduse tippkeskused). Samas on eesmärkide saavutamisele kaasa aidanud ka ESIF välised tegevused. Näiteks on PS11 eesmärkidele kaasa aidanud Euroopa Liidu programmi „Connecting Europe Facility“[[45]](#footnote-46) kaasrahastusel käivitatud „Piiriülese digiretsepti teenuse realiseerimine“[[46]](#footnote-47) (2017-2020) ning sellesisuline teenus Eesti ja Soome vahel.

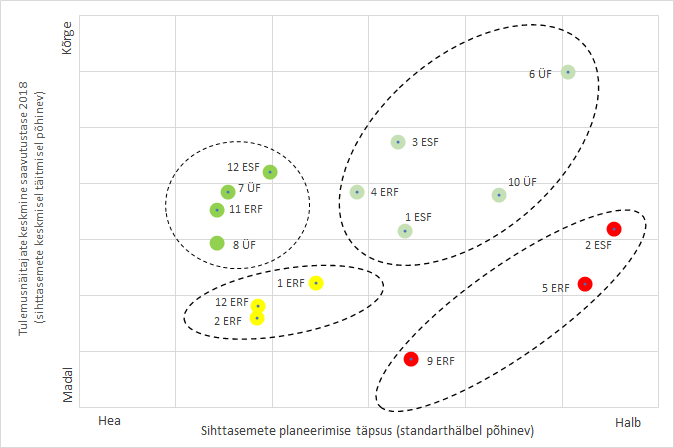
## Rakenduskava tulemusnäitajate asjakohasus ja sisulise eesmägi täitmine

1. Tulemusnäitajad väljendavad tegevuse oodatud mõju osalejatele ja juriidilistele isikutele vahetult või pikema aja vältel (ESF) või kavandatud muutust sektoris (ERF ja ÜF). Rakenduskavaga seotud tulemusnäitajad ESF kontekstis võimaldavad näha sihtgrupis toimunud muutusi (näiteks osalejate arv). ÜF ja ERF kontekstis iseloomustavad tulemusnäitajad üldisemaid muutusi sektoris (näiteks ühistranspordi kasutajate, jalgsi ja jalgrattaga liikujate osakaal).
2. Tulemusnäitajate asjakohasust on eri suundades hinnatud erinevalt. Enamasti on tulemusnäitajad valitud adekvaatselt ja on asjakohased väljendades vajaliku täpsusega meetme tegevuse mõju. Näiteks PS 8 ja 10 tulemusnäitajad on asjakohased ja sobivad tulemuste mõju hindamiseks, kuigi ei pruugi kõik olla seotud otseselt sisulise eesmärgiga. Näiteks meetme 8.1. tegevuste 8.2.1. ja 8.2.2. tulemusnäitajad on otseselt teisendatavad prioriteetse suuna sisulise eesmärgi mõõtmiseks, kuid tegevuse 8.2.3. tulemusnäitajate ja prioriteetse suuna sisulise eesmärgi vahel nii otsest seost ei ole. Ka PS7 kõik tulemusnäitajad on suuna elluviimise hindamiseks asjakohased, kuigi nad kõik ei ole küll otseselt teisendatavad sisuliste eesmärkide mõõtmiseks. See siiski ei tähenda, et tulemusnäitajaid nendes suundades peaks muutma. Tulemusnäitajad edastavad adekvaatset informatsiooni tegevuste toimumise kohta.

Siiski on mitmete meetmete ja tegevuste hindamisel vajalik tulemusnäitajate otsesem seostamine sisuliste eesmärkidega. Selleks, et tegevuste mõju tulemusnäitajate saavutamisele ja sisuliste eesmärkide täitmisele oleks selgem ja vahetum, on oluline suuremat tähelepanu pöörata tegevuste kvaliteedile ning tõhususele ja koolituste puhul saadud teadmiste rakendamisele. Näiteks meetmetes 1.1-1.3 ja 1.5, 1.6 näitajad ei kajasta neid aspekte. Seda aitaks hinnata rahulolu koolitustega ja tegevuste sisuga ja tagasiside saadud teadmiste ja oskuste rakendamise kohta.

1. Selleks, et hinnata tegelikku tervishoiuteenuste või hoolekandeteenuste kättesaadavust on vajalikud tulemusnäitajad, mis iseloomustavad sisulist eesmärgi saavutamist kaasatuse ja heaolu loomisel, näiteks tervisenäitajad või toimetulekunäitajad. Praegu on taristu arendamise meetmete tulemuslikkuse hindamiseks (PS2) kasutusel indikaatorid, mis pigem iseloomustavad meetme väljundeid, näiteks kohtade, vastuvõttude või asutuste arv.
2. Tööturule juurdepääsu parandamise ja tööturult väljalangemise ennetamise (PS3) tulemusnäitajad ei iseloomusta parimal viisil, kuivõrd just meetmes osalemine on aidanud hõivesse liikuda. Meetmete tulemusnäitajate kujundamisel on lähtekohaks olnud iseloomustada liikumist hõivesse peale meetmes osalemist. Tulemusnäitajad oleksid asjakohasemad, kui iseloomustaksid kuivõrd meetmes osalenud töötute liikumine on suurem kui meetmes mitte osalenud töötute liikumine.
3. IKT teenuste taristu meetme Uue põlvkonna lairiba baasvõrgu rajamine ja uuendamine turutõrkepiirkondades (meede 11.1) tulemusnäitaja ei ole kooskõlas tegevuste sisuliste eesmärkidega. Meetme tegevuse sisuks on välja ehitada baasvõrk turutõrkepiirkondades, mis muudab majanduslikult mõistlikuks ühenduste ehitamise sideettevõtjatele. Samas tulemusnäitajaks on kiire interneti püsiühenduste osakaal – loodud ühendused lõpptarbijateni ning nende kasutuselevõtt – tervikuna, ilma turutõrkepiirkondade fookuseta.
4. Haldusvõimekuse suunal (PS12) võimaldavad üksikud rakenduskava tulemusnäitajad hinnata tegevuste sisulist tulemuslikkust. Hinnang tugineb tulemusnäitajate kõrvutamisel enamike TART’ide eesmärkidega ning intervjueeritud ametnike seisukohtadele. Näiteks, on haldusvõimekuse suuna üheks oluliseks eesmärgiks jõuda asutuste tihedama koostööni poliitika kujundamisel probleemi- ja eesmärgipõhiselt ning kaasata süsteemsemalt valitsusväliseid osalisi. Programmi jooksul on oluline toetada tervikkompetentside arendamist. Tulemusnäitajad kajastavad peamiselt aga pigem üksikuid projekte ja ei mõõda olemuselt kompetentsi tõusu. Seega on rakenduskava peamiste tulemusnäitajate metoodika kohaselt sisuliselt tegemist väljundnäitajaga. Praegune metoodika ei anna alati infot sisulise tulemuslikkuse ja eesmärkide täitmise kohta (näiteks meetmetes 12.1 ja 12.2). Kuna tulemusi seiratakse mitmete teiste ja rakenduskavas mitte kajastatud näitajate alusel, mis on asjakohasemad ja sisulisemad, siis võiks kaaluda ka rakenduskava tulemusnäitajate asendamist vastavate näitajatega (vt näiteid täpsemalt Lisa G lõik 327).
5. Prioriteetsed suunad võib tulemusnäitajate saavutustaseme ja sihttasemete planeerimise täpsuse järgi jagada nelja gruppi. Hinnang baseerub 2014-2018 tulemusnäitajate saavutustasemetel[[47]](#footnote-48) ja tulemusnäitajate baastasemete ja sihttasemete erinevustel. Kuna tegevuste mõju ühiskonnas ja majanduses avaldub reeglina teatud ajanihkega, siis hinnangu andmine on indikatiivne.

Joonis 13 Tulemusnäitajate eesmärkide täitmine ja planeerimise täpsus



Allikas: SFOS, autorite arvutused (vt ka Lisa G)

1. Jooniselt 13 nähtub, et PS7 ÜF, PS8 ÜF, PS11 ERF ja PS12 ESF puhul on sihttasemed planeeritud realistlikult ning ka nende täitmine kulgeb plaanikohaselt.
2. PS1 ESF, PS3 ESF, PS4 ERF, PS6 ÜF ja PS10 ÜF puhul on sihttasemed planeeritud ebaühtlaselt, kuid pigem hästi saavutatud. Kuna mõned tulemusnäitajad on siin väga tugevalt ületäidetud, on täpse hinnangu andmine keeruline. PS3 ESF tulemusnäitajaid on raporteerima hakatud alles 2017. aastal.
3. PS1 ERF, PS2 ERF ja PS12 ERF puhul on sihtasemed planeeritud realistlikult, kuid täitmise edenemine baastasemega võrreldes on kulgenud tagasihoidlikult.
4. PS2 ESF, PS5 ERF ja PS9 ERF puhul nähtub, et sihttasemed on planeeritud ebatäpselt, tegelikud saavutustasemed erinevad sihttasemetest oluliselt.
5. Tuginedes fookusgruppides saadud tagasisidele ning vaadates ülaltoodud analüüsi tulemusi, võib välja tuua, et sihttasemete seadmine prioriteetsete suundade lõikes ei olnud alati põhjalikult läbimõeldud ja hästi planeeritud. Mõnede meetmete puhul võeti aluseks eelmise perioodi kogemusi (nt. PS7, PS8, PS3, PS12), mõnede meetmete puhul olid aluseks analüüsid või oli uuritud sihtgruppide vajadusi (PS1, PS10), aga esines ka meetmeid, mille kohta ei osatud öelda mis oli sihttasemete täitmise aluseks (siin ei saa välja tuua näiteid, kuna neid juhtumeid esines pea igas suunas mõne meetme või tegevuse puhul; samuti, oli mõnel juhul mitteteadmise põhjuseks see, et ametnikud, kes planeerimisega tegelesid, olid lahkunud, kuid esines ka juhtumeid, kus tõepoolest ei olnud sihttasemete seadmiseks mingit faktilist alust ja sihttasemed olid seatud nö. tühjale kohale).

## Meetmete elluviimise lisamõju ning rakenduskava väliste tegurite mõju rakenduskava eesmärkide täitmisele

1. Rakenduskava viiakse ellu perioodil 2014 – 2020 ning on selge, et seitsme aasta jooksul muutub nii sotsiaal-majanduslik keskkond kui ka võivad toimuda muutused struktuurivahendite elluviimise süsteemis. Antud peatükis antakse hinnang kuivõrd on rakenduskava prioriteetsete suundade elluviimine toonud kaasa kõrvalmõjusid, näiteks tühimõju (*deadweight*), väljatõrjumist (*displacement*) või ülekandemõju (*spill-over*) ning millised välised mõjutegurid on mõjutanud prioriteetsete suundade elluviimist. Struktuurivahendite elluviimise süsteemi siseseid mõjutegureid antud hindamine ei hõlmanud.
2. Igal meetme tegevusel on seatud oma väljundnäitajad, mille eesmärk on mõõta kuivõrd antud tegevus on olnud tulemuslik. Samas võib lisaks nö. mõõdetud tulemusele esineda ka muid mõjusid, mida esialgu kas ei osatud ette näha või millel on positiivne kõrvalmõju. Näiteks, PS12 puhul on fookuses suuna tegevuste keskne väljatöötamine ja koordineerimine, mis on suurendanud asutustevahelist koostöö võimekust. Prioriteetses suunas 12 nähakse olulisima lisandväärtusena haldusvõimekuse arendamisel just keskset koordineerimist, mille on võimaldanud luua struktuurivahendite kasutamine. See on taganud selle, et tase arendustel on ühtlane ja kättesaadav horisontaalselt kõikidele sihtgrupiks olevatele organisatsioonidele. Samuti peegeldab tegevuste keskne korraldamine horisontaalselt vabariigi valitsuse prioriteete ja eesmärke ning jälgib neile vastavust. Ilma keskse koordineerimiseta oleks ministeeriumide praktika väga ebaühtlane. Samuti, võib tuua näiteks meetme tegevuse 7.2.2 „Purtse jõe, Kroodi oja ning Maadevahe ja Priimetsa ABT jääkreostuse ohutustamine“, mille tulemusena suureneb piirkonna elukeskkonna kvaliteet, mis loob eelduse kinnisvara hindade tõstmiseks ning tõstab kohalike elanike heaolu. Ka PS8 tegevuste elluviimine üldiselt muudab läbi kaitsealadele rajatud külastajatele loodud puhkevõimaluste piirkonna atraktiivsemaks turisimiettevõtetele ja turistidele ning tõstab piirkonna atraktiivsust nii ettevõtete kui kohalike elanike seas.

Ülekandemõju (*spill-over*)

1. Samuti saab positiivset ülekandemõju täheldada PS6, kus majade renoveerimine tõstab kinnisvara hinda, elanike kulud soojusenergiale lähevad alla, mis omakorda elavdab ka eluasemeturgu. Paljudes maapiirkondades on investeeringute tegemine kinnisvarasse siiski raskendatud (inimestel ei ole usku toetuste saamiseks), kuna kinnisvara hind on madal ja pangad ei taha anda laenu. Mõnedes piirkondades korterelamute soojustamine võib tuua kaasa positiivse efekti kogu piirkonna kinnisvara turule, kuid seda ei saa öelda Ida-Virumaa ja veel mõnede ääremaade kohta.
2. Ka alternatiivsete kütuste kasutamise suurendamine nii soojusenergia tootmisel kui ka transpordis on kaasa toonud positiivseid mõjusid. Kaugküttesüsteemide renoveerimine ja biokütustele üleviimine (6.2.1) on praktiliselt kõikjal alandanud soojuse hinda, võrreldes seal enne renoveerimist kehtinud hinnaga, mis omakorda suurendab elanikkonna pere eelarvet. Biometaani laialdasem kasutamine transpordivahendite kütusena (6.4.1) aitab vähenda üldist saastekoormust (kuigi praegune mõju on veel väike). Samuti, motiveerib toetus rajama biogaasijaamu ka põllumajanduspiirkondadesse (näiteks, sõnnikukäitlus, kus toimub anaeroobne kääritamine), mis parandab kohalikku looduskeskkonda ning inimeste elukeskkonda.
3. Hindamise käigus leiti üks väga positiivse mõjuga näide, mida oleks mõttekas rakendada ka teistes Eesti regioonides. SA Ida-Virumaa Tööstusalade Arenduse (IVIA) proaktiivne tegevus (sh, otseinvesteeringute meelitamine, turundustegevused) Ida-Virumaale tööstusinvesteeringute toomisel võiks olla heaks näiteks kohaliku ettevõtluskeskkonna arendamisel. IVIA-l on selge nägemus sellest, millist laadi ettevõtted ühele või teisele Ida-Virumaal ettevalmistatud tööstusalale sobivad. Nad töötavad proaktiivselt võimalike piirkonda investeerimisest huvitatud ettevõtetega aidates vajadusel kaasata pankade, Ida-Virumaa tööstusinvesteeringute toetamise programmi, KredEx-i jm vahendeid. Kuigi 2018. aastal läbiviidud tööstusalade analüüs laias laastus pigem järeldab, et IVIA laadset tegevust tõenäoliselt ei saa teistesse maakondadesse ’eksportida’ (siiski, väites lk 59 samal ajal ka, et „/.../ SA IVIA positiivne kogemus tööstusalade arendamisel, mille elemente võiks valikuliselt eeskujuna kasutada ka teistes maakondades“) viidates Ida-Virumaa spetsiifilisele olukorrale[[48]](#footnote-49), siis meie soovitame IVIA koostöömudelit rakendada ka teistes Eesti piirkondades ja seda just oma lähenemise poolest ühtsele turundustegevusele.
4. Samas, on rakendusavas ka meetmeid, mille järele kas ei ole nõudlust või mis osaliselt dubleerivad teineteist. Tühimõjuga meetmete puhul ei ole nõudlus ja pakkumine tasakaalus, st meetme ülalpidamisele kulub rohkem ressursse kui sellest saadav kasu tagasi annab. Näiteks võib tuua keeleõppe tegevused, kus fookusgruppide kohaselt pakutakse keeleõpet, aga nõudlus on väike (meetme tegevus 1.5.5), kuna keeleõpet pakutakse erinevate pakkujate poolt erinevate toetuste abil ja seega on keeleõppe soovijatel mitmeid võimalusi valida kus ta keelt tahab õppida (seda tegevust võib vaadata ka sellest aspektist kas vajadus antud tegevuse järele on üldse olemas ning kas on mõistlik antud tegevus lõpetada) [[49]](#footnote-50).

Tühimõju (*deadweight*)

1. Samuti, tööturuteenustel osalenute liikumine hõivesse on kõrge tööjõu nõudluse tõttu olnud kiirem ja lihtsam (meetme tegevus 2.3, PS3). Sellest tulenevalt võib tööturuteenuste tühimõju olla suurem, sest teenuses osalenute tööhõivevõimalused võivad olla paranenud pigem muutustest tööturul kui teenustega paranenud tööhõivevõimelisusest. Mõnevõrra on see mõjutanud ka sekkumiste kulusid neid alandades, sest aktiveerimine ja toetamine ei ole nii kallis kui väikse tööjõu nõudluse korral. Samas, ei ole kummagi näite puhul tühimõju suure mõjuga, pigem on nende tegevuste käekäik olnud mõjutatud välistest teguritest.
2. Ka meetme tegevuse 5.2 „Kapitali- ja krediidikindlustuse kättesaadavuse parandamine“ puhul on näha, et kuigi nõudlus garantiide ja laenude järele on olemas, siis on EK, KA, RÜ ja RA rakendamisreeglitest erinevalt aru saanud ja see takistab finantsinstrumentide jagamist või nende abikõlblikuks lugemist. MT 5.2.1 finantsinstrumentide eelarvest (93,3 miljonit eurot) on suudetud senini kasutusele võtta ainult 20% ilma võimendusefektita. Laenuturul on olnud nõudlust laenukäenduse järgi summas 227,3 miljonit eurot, kuid struktuurivahenditest on saadud siiani katta ainult 3% ulatuses. Samas on meetme tegevuse elluviimiseks tehtud kulusid planeeritud mahus ja halduskoormus suureneb. Tühimõju lõpetamiseks tuleb RA-l teha otsus, kas antud tegevusega on üldse mõistlik edasi minna või peaksid KA ja RA leppima perioodi lõpuni ametlikult kokku, kuidas käitutakse muutuvate tõlgenduste puhul.

Väljatõrjumine (*displacement)*

1. Hindamine ei tuvastanud otseselt tegevusi, mille järele üldse ei oleks vajadust ning mida oleks oluliselt vaja muuta vastavalt sihtgruppide muutnud vajadustele. Võib-olla ühe näitena väljatõrjumise osas saab tuua meetme tegevuse 1.2 “Õpetajate, haridusasutuste juhtide ja noorsootöötajate professionaalse arengu toetamine“, kus õpetajate ja moorsootöötajate koolitamise tulemusena, arendades muuhulgas nt. digipädevusi või ettevõtlust, muutuvad digipädevuste arendamisele või ettevõtlusõppele suunatud eraldiseisevad meetmed (1.3.1 ja 1.5.3) ebavajalikuks.
2. Hindamise käigus tuvastatud rakenduskava elluviimise peamisteks välisteks mõjuteguriteks on haldusreform, KOV’de üldine madal võimekus taotlusi esitada ja projekte ellu viia, ehitushindade kallinemine ning riigihangete reeglite tõlgendamine.
3. Madal KOVde üldine võimekus taotleda ja projekte ellu viia, mis toodi olulise mõjutegurina välja mitme prioriteetse suuna puhul, kus KOV’d on taotlejad (PS2, PS3, PS6 (6.2.4.), PS9, PS12). Peamine põhjus miks KOV’d ei tule taotlema on madal teadlikkus (eriti Ida-Virumaal), vähene kaasfinantseerimisvõime, haldusreformist tingitud ’kohanemisperiood’, kohalike kompetentside (inimressursi) puudus või ebapiisav riigikeele oskus. Lahendusena näeme, et KOV’e oleks senisest enam vaja koolitada tõstmaks nende teadlikkust taotlemise võimalustest. Koolitamiseks tuleb kindlasti minna RÜ’del KOV’de juurde, mitte vastupidi ning kaaluda võiks ka KOV’de ja kohalike ettevõtjate kompetentside ühildamist taotluste koostamisel.

Madal KOV’de võimekus

1. Paljud prioriteetsed suunad on pidanud oma tegevusi ja plaane korrigeerima haldusreformi tõttu. Haldusreform mõjutas pea kõiki meetmeid, kus taotlejaks on KOV’d (sh. tegevusi, kus KOV ei pruugi olla otseselt taotleja, kuid kus toetuse taotlemiseks on vaja KOV haldusotsust), kuna KOV’de liitmine muutis 1) halduspiire, mis omakorda mõjutas juba pooleliolevate või valmis taotluste ümbertegemist (liitunud KOV’d pidid algsed kokkulepped ümber tegema, sh. kõikide liitunud KOV’d pidid tegema uued volikogude otsused) või 2) pani ootele taotlused või projektid, kus oli vaja saada selgus milline KOV millise mahuga projektis või taotluses osaleb (6.2.4., 6.3.1.); 3) KOV’de ametnike positsioone, mis lükkas edasi mõnede projektide või taotluste elluviimist. Üldistatult võib öelda, et haldusreform (halduspiiride nihutamine) tõi kaasa ebaselguse, mille tõttu kas projektide või taotluse protsessid pandi ootele (enamasti mainiti edasilükkumist aasta või kahe võrra). Ühtegi projekti, mis oleks haldusreformi tõttu pooleli jäänud või tühistatud, hindamine ei tuvastanud.

Haldusreform

1. Haldusreformiga seoses võib näitena tuua PS10, kus tulemuste saavutamisel on olulisimaks takistuseks olnud KOV’de liitumine. See mõjutas projektide esitamist näiteks väikesadamate toetamiseks ja on venitanud piirkondlike transpordikeskusete tegevuse käivitamist. Viimane omakorda mõjutab ühistranspordi kasutajate arvu ja selle näitaja täitmist. Samuti, sadamate projektide elluviimist takistas omandiõigustega seotud küsimuste lahendamine
2. Haldusreformiga seoses on oluline meetme tegevuse 12.1.4 panus, kuna RÜ on veendunud, et KOV’del endal on põletavad jooksvad probleemid ja neil ei ole vahendeid sellisteks arendustegevusteks kohapeal. Seda kinnitavad ka vahehindamise raames läbiviidud töötoad ning teised uuringud. Samuti on meetme 12.1.4 tegevused planeeritud otseselt haldusreformiga kaasnenud vajadustest KOV-des – nt ühinemiste nõustamine, üldplaneeringute koostamine jms.
3. Projektide elluviimist mõjutab jätkuvalt ehitushindade kallinemine. Peamine põhjus selleks tuleneb rakenduskavast rahastatavate ehitustegevuste samaaegselt turule paiskamisel, mis on löönud ehitushinnad üles. Võitjatena võib ära märkida PS10, kus rakenduskava kinnitamiseks olid ehitusprojektid juba välja valitud ning hangetega oldi valmis juba perioodi alguses - soodsam turusituatsioon (ehitushangetega alustati enne turu üle kuumenemist) ja madalamad ehitushinnad perioodi alguses on võimaldanud rohkemate projektide rahastamist. Samas, ei pääse ehitushindade kallinemisest ka transpordisektor, kus viimasel paaril aastal tehtud hangete puhul domineerib ehitushindade tõus – ehitushangete kallinemine sunnib projektide lõpetamiseks kas leidma lisaraha või vähendama projektide mahtu. Ehitushindade tõus toob endaga kaasa ka ehitustööliste vähesuse, mis omakorda mõjutab palgakasvu ja see omakorda projektide hinda. Kokkuvõttes on kallinenud nii projektid kui ehitustööd. Ehitusturu ülekuumenemise vältimiseks oleks mõistlik üle rakenduskava omada selgust millised ehitushanked mis perioodil algatatakse, hajutamaks ehitusturu ülekoormust.

Ehitushindade kallinemine

1. Hindamise käigus kerkis mitmel korral esile riigihangete teema. Peamiseks mureks on hankereeglistik (riigihangete seadus), mis võimaldab tõlgendada seaduse sätteid ning mis omakorda soodustab vaidlustuste tekkimist. Kuigi enamus tõlgendamisi vaieldakse läbi juba hangete ettevalmistamise faasis ja peab tõdema, et hangete otsusejärgseid vaidlustusi väga palju ei olegi, lükkab seaduse tõlgendamine siiski hangete protsesse edasi ning mõjutab oluliselt suurte projektide elluviimist. Kuna ehitus- või muud suured objektid võetakse väljundnäitajas arvesse peale nende ametlikku vastuvõtmist, siis mõjutab see ka otseselt väljund- ja tulemusnäitajaid (nt. esmatasandi tervisekeskused, kus tegelikkuses on ehitatud rohkem, kui väljundnäitajad näitavad). Sama kehtib ka riigiabi reeglite kohta, kus on palju ruumi tõlgendamiseks ning EK ja Eesti ametnikud tõlgendavad reegeid erinevalt, mis omakorda pidurdab tegevuste elluviimist (nt. meetmed 4.3 ja 5.2).

Riigihanked

1. Eesti Euroopa Nõukogu eesistumine mõjutas ainut PS12 elluviimist, kus ametnikud pidi kiiresti oma tegevusplaane korrigeerima ning seetõttu lükati ka PS12 tegevusi edasi (eeskätt puudutab see KOV’dele suunatud koolitustegevusi (meede 12.1), kajastub ka suuna väljundnäitajates). Samuti kujundas eesistumine olulisel määral PS12 suuna sisulisi tegevusi.
2. Pigem positiivse mõjuga võib välja tuua töövõimereformi, kus reformi sihtrühmad on kiiremini tööle saanud ning nõudlus tööturuteenuste järele ei ole nii suur. Erandiks on siiski puuetega inimesed, kelle puhul töölesaamine ei lähe nii kiiresti. Samuti, on positiivse mõjuga riigireform ja riigihalduse ministri ametikoha rakendamine, mis defineeris riigihalduse tegevused, mis on PS12 ESF tegevustega ’käinud ühte jalga’ ja aidanud sellega ka PS12 tegevusi ellu viia. Prioriteetses suunas 2 võib positiivse mõjuna välja tuua suurenenud sisserände, mis on aidanud kaasa PS2 näitajate saavutamisele. Teisest küljest on lõimumist toetavate meetmetega lihtsam sisserändajaid lõimida kui põlisrahvastik hoiakute ja käitumisega toetab lõimumist.

## Soovitused tulemusreservi jagamiseks ning rakenduskava tulemuslikkuse tõstmiseks

### Soovitused tulemusreservi jagamiseks

EK Ühissätete määruse[[50]](#footnote-51) kohaselt võib prioriteetsetele suundadele nende tulemusraamistikku kuuluvate meetme tegevuste finants- ja väljundnäitajate täitmisel seisuga 31.12.2018 anda suundadele juurde täiendavaid vahendeid. Tulemusreserv Eestile antud struktuurivahendite kogumahust moodustab 6% ehk 210 miljonit eurot. Ühe prioriteetse suuna raames peetakse fondide lõikes arvestust eraldi. Tulemusraamistikku ei kuulu kõikide suundade kõikide meetmete tegevused, vaid igast suunast valik meetme tegevuste näitajatest (finants- ja väljundnäitajad (vt Tabel 8)). Tulemusraamistiku moodustamisel lähtuti Ühissätete määruse artiklist 22 ja selle lisast II ning EK rakendusmäärusest 215/2014[[51]](#footnote-52). Tulemusraamistiku eesmärk on jälgida prioriteetse suuna lõppeesmärkide poole liikumist. Ühissätete määrus ütleb, et tulemusraamistik peab olema seatud igale prioriteetsele suunale, v.a. tehniline abi (suunad 13 ja 14) ning sätestab kriteeriumid vahe-eesmärkide seadmiseks (lisa II). Tulemusraamistiku kinnitas ja tulemusreservi kasutamise kinnitab Euroopa Komisjon.

Hindamise käigus uurisime kas tulemusraamistiku moodustamisel (st. mille alusel meetme tegevusi või näitajaid tulemusraamistikku valiti) oli ka lisaks Ühissätete ja rakendusmäärusele ühtne metoodika, st. et tulemusraamistikku valitaks näitajaid, mis, näiteks, mõõdavad sisuliste eesmärkide saavutamist või mõõdavad lisandväärtust. Fookusgruppidest ja intervjuudest saadud info põhjal ei olnud eraldi või täpsemat metoodikat milliste kriteeriumide alusel tulemusraamistikku moodustada, ette andnud ei Euroopa Komisjon ega rahandusministeerium. Seega, kogutud kvalitatiivse info alusel on hindajate arusaam, et tulemusraamistikku valiti pigem need meetme tegevused, kus sihttasemed olid madalamad või kus sihttasemed eeldatavasti täidetakse suurema tõenäosusega. Tulemusraamistikku kuuluvad näitajad ning nende täitmine seisuga 31.12.2018 on toodud tabelis 8.

1. Tulemusraamistikku kuuluvad prioriteetsete suundade eesmärkide mõõtmiseks seatud sihttasemed on seisuga 31.12.2018 täidetud (vt. Lisa G ja Tabel 8), mis tähendab, et kõik prioriteetsed suunad on tulemusreservi kõlbulikud. Erandina jääb siiski PS2 „Sotsiaalse kaasatuse suurendamine“ ERF suund, mille neljast näitajast üks – finantsnäitaja - saavutustase on 65%, mis jääb alla nõutud 75% piirmäära.
2. Vahehindamise raames oodatakse ka hindajate soovitusi tulemusraamistiku jagamiseks. Tabelis 9 toodud soovitused on toodud valdkondade prioriteetsuse järjekorras. Tagamaks rakenduslava peamiste eesmärkide täitmine, soovitame lisavahendid suunata pigem:

* ennetava iseloomuga kui tagajärgedega võitlemisele suunatud tegevustele ning
* majanduse lisandväärtuse tõstmiseks kui rutiinse iseloomuga tegevuste toetamiseks.

Tulemusraamistiku jagamise soovitused põhinevad järgmistel kriteeriumidel:

* prioriteetse suuna tulemusraamistikku kuuluvad sihttasemed seisuga 31.12.2018 on täidetud vastavalt tulemusraamistiku reeglitele;
* soovitatava tegevuse järele on nõudlus ning vajadus, et täita rakenduskava eesmärke;
* soovitatav tegevus on kooskõlas pikaajaliste riiklike strateegiate eesmärkidega;
* soovitatavat tegevust toetatakse tõenäoliselt ka järgmisel perioodil – aitab tagada meetme mõju ja jätkusuutlikkust.

Soovitame tulemusreservi jagamisel eelistada neid tegevusi, mis loovad ühiskonnale lisandväärtust, toetavad pikaajalist kasvu ning rakenduskava sisuliste eesmärkide täitmist – **TA ja innovatsioon ettevõtluses, haridus ja regionaalne areng**. TA ja innovatsioon ettevõtluses ning haridus loovad koos eeldused nii kõrge lisandväärtusega töötajate olemasoluks ning ülikoolide ja ettevõtete vaheliseks koostööks, kui ka majanduse ja ühiskonna laiemalt valmisolekuks uute tehnoloogiate ja ärimudelite kasutuselevõtuks. Vahehindamine näitab selgelt, et ääremaad on endiselt sotsiaal- majanduslikus arengus tõmbekeskustest maha jäänud – soovitame seetõttu osa tulemusreservi vahendeid suunata ka Ida-Virumaa ettevõtjate teadlikkuse tõstmisele nii moodsate tehnoloogiate kasutamise (nt Tööstus 4.0) kui ka ettevõtlustoetuste taotlemise võimaluste kohta üldiselt.

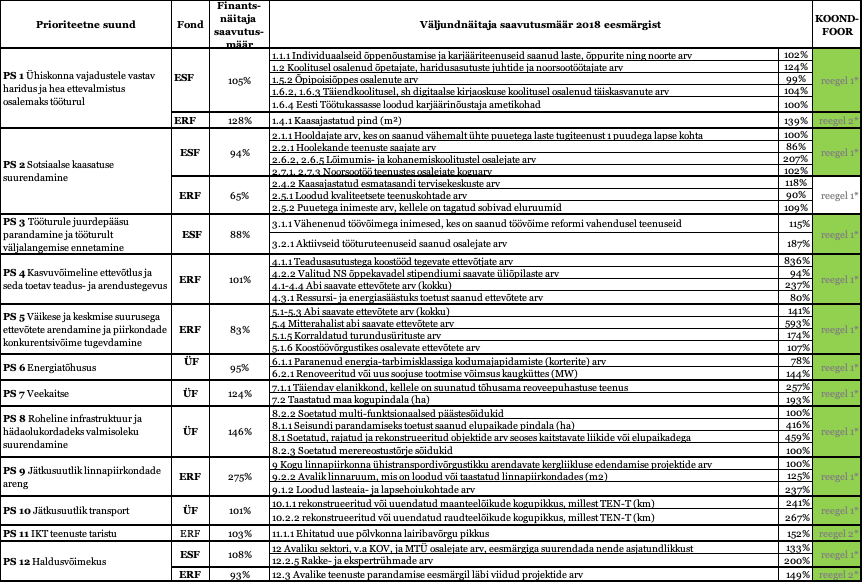
1. Samuti, aitab raudteeühendustele ligipääsetavuse tõstmine kaasa nii piirkonna liikuvuse, ettevõtluse kasvu kui ka üldisele CO2 vähendamisele. Sotsiaalse kaasatuse puhul näeme, et lisavahendid sotsiaalselt tundlike sihtgruppide toetamiseks on jätkuvalt vajalikud. Keskkonnakaitses näeme jätkuvat vajadust investeeringute järele jääkreostusobjektide likvideerimisel. Haldusvõimekuse edendamise puhul on väga suur töö juba ära tehtud ning tulemusraamistiku nõuded täidetud, kuid suurimat investeeringute vajadust näeme eeskätt tulemusraamistikust väljajäävate tegevuste puhul – KOV suunaliste ja avalike teenuste jätkuval arendamisel.
2. Samas, meie hinnangul toob energeetikasse (PS6 “Energiatõhusus”) lisaraha andmine (sinna, kus seda vaja oleks, nt. 6.1.1 (korterelamute rekonstrueerimise toetamine); 6.2.2 (renoveeritud ja uue soojatorustiku rajamine)), 2019. aastal kaasa pigem lisariske, kuna on oht, et suuri energiatõhususe projekte ei suudeta perioodi lõpuks ellu viia (peamiselt ehituvõimsuste puudumise tõttu). Kahjuks ka uut meedet välja töötada (nt väikeküttekehade väljavahetamise toetamine) ja taotlusvooru korraldada ei jõua, kuna antud suunas on tegu pikaajaliste projektidega, mida ühe - kahe aastaga ei pruugi valmis saada). Tegu ei ole siiski absoluutse soovitusega, antud tegevusse mitte enam investeerida, vaid pigem prioriteetide seadmises rakenduslava eesmärkide seisukohast vaadates. Samuti, näeme, et tulemusreservi suunamine PS8 “Roheline infrastruktuur ja hädaolukordadeks valmisoleku suurendamine” eesmärkide täitmisse ei ole otseselt vajalik. Me ei soovita tulemusreservi suunata PS8 tegevuste täiendavaks rahastamiseks, kuna aluseks võttes rakenduskavas määratud sihttasemeid ning vahehindamise saavutustasemeid on rakenduskavas PS8 eesmärkide täitmine realistlik ning ei vaja täiendavat finantseerimist. Kokkuvõtteks, tulemusraamistiku PS6 ja PS8 tegevustesse me tulemusreservi ei suunaks.
3. Tulemusreservi jagamise ettepanekud on toodud Tabelis 8.

*„Ühiskonna mootoriks on need tegevused, millega luuakse lisandväärtust – ümberjagamisega lisandväärtust ei looda. Ümberjagamisega luuakse õpitud abituse mentaliteeti. Täna on üks suuremaid pudelikaelu lõhe akadeemilise maailma ja riigivalitsemise vahel.*

*Täna suunatakse palju raha teaduse ja arendustegevuse toetamiseks. RITA programmi kaudu antakse ka ministeeriumidele raha sõnumiga, et tehke teadust – ministeeriumid on hakanud aru saama, et lisandväärtuse loomine ei olegi nii lihtne. Ettepanek on harida ministeeriumide ametnikke, et tekiks võimekus riigi poolt näha kui oluline on ettevõtlus. See on haruldane oskus, mida oskavad need riigid, keda me kadestame – riigid, kes oskavad aru saada kust tuleb riigile rikkus ja kuidas saaks väikseid vahendeid kasutades suunata seda seemnerahaks, et rikkust juurde luua. See on riigi poliitika küsimus ja see on riigi tarkuse küsimus. Kui me räägime ainult teadlaste juurde kasvatamisest, siis me räägime ainult poolest - teine pool on see, kes on kutsutud haldama kogu riigi tegemisi (nagu maksusüsteem, hariduse andmine, ettevõtlus, teadmine kus on kasutamata ressursid jms) - riigil puudub täna arusaam kus on meie inimvara rikkused – see tuleks luua.“*

*Tarmo Soomere, Teaduste Akadeemia president, vahehindamise tulemusi tutvustaval infoseminaril 30.04.2019.*

Tabel 8 Tulemusraamistikku kuuluvate meetme tegevuste sihttasemete täitmine seisuga 31.12.2018



Allikas: SFOS

*\*reegel nr 1: ROHELINE - 1 näitaja min 75%, teised min 85% ulatuses täidetud; PUNANE - vähemalt 2 täidetud alla 65%; KOLLANE - ülejäänud juhtudel.*

*\*reegel nr 2: ROHELINE - kõik näitajad vähemalt 85% ulatuses täidetud; PUNANE - 1 näitaja täidetud alla 65%; KOLLANE - ülejäänud juhtudel.*

Tabel 9 Tulemusreservi jagamise soovitused valdkondade prioriteetsuse järjekorras

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Valdkond | Toetatav tegevus | Põhjendus |
| 1. **TA ja innovatsioon ettevõtluses (PS 4 ja 5 tegevused)** | 1. investeeringud ja toetavad tegevused ettevõtete innovatsioonibaasi laiendamiseks (4.2, 4.3, 4.4) 2. piirkondade konkurentsivõime tugevdamiseks piirkondlike algatuste toetamist - maakondlike strateegiate ettevõtluskeskkonda parandavate tegevustele tuginemine, Ida-Viru tööstuspargi laadsed tegevused (meede 5.4) 3. nõustamine maakondlikes arenduskeskustes (ettevõtjate ärinõustamine) (5.1.1) | Majanduse lisandväärtuse loomiseks on oluline T&A asutuste ja ettevõtluse sidemete tugevdamise ning ettevõtete innovatsioonibaasi laiendamise jätkuv toetamine.  PS4 meetmed on jätkusuutliku majandusliku ja sotsiaalse arengu aluseks. PS4 on tugevad seosed rakenduskava eesmärkide täitmisega ning seosed pikaajaliste riiklike strateegiatega. Jätkusuutliku arengu tagamiseks on vajalik jätkata kõigi prioriteetse suuna tegevustega. Riiklik avaliku sektori ja erasektori teaduse rahastamise süsteem ei ole tänasel päeval piisav ning ohus on süsteemi jätkusuutlikkus.  Piirkondade konkurentsivõime parandamine on jätkuvalt oluline, et tõsta tööhõivet ja ettevõtlusaktiivsust väljaspool tõmbekeskusi (sh. ettevõtete nõustamine maakondlikes arenduskeskustes, investorteenindus, väärtuspakkumised). |
| **2) Haridus (PS1 tegevused)** | 1. õpetajate, haridusasutuste juhtide (sh eelharidus) ja noorsootöötajate professionaalse arengu toetamisele koolituste ja koolitusprogrammidega, mis hõlmavad mh tugitegevusi, e-õppevarasid, IKT-d, ettevõtlusõpet, õppe ja tööturuvajaduste seostamist (1.1.1, 1.1.2, 1.3.1, 1.5) 2. elukestvale õppele, sh täiskasvanute tasemekoolitus, ettevõtlus- ja karjääriõpe, digioskused (1.6.2 ja 1.6.4) | 1) mõjutab formaalse- ja mitteformaalse hariduse kvaliteeti (sh seos tööturu vajadustega), erinevate inimeste ning ühiskonnagruppide vajadustega arvestamist ja vastava tolerantsuse tekitamist ühiskonnas, tugiteenuste ja digilahenduste kasutamise võimekust. Seega omab see tegevus märkimisväärset mõju PS 1 ja ka PS 2, 3 tegevustele.  2) oluline on tähelepanu pöörata koolituste kvaliteedile ja tõhususele, sh asjakohaste koolituste valikule sihtrühmade poolt. Elukestva õppe harjumuse tekitamine mõjutab ka teiste PS-de tegevusi (nt PS 2, 3, 4, 5) ning sõltuvust riigi toetustest ka majanduslanguse korral.  Seega antud tegevused tõmbavad kaasa ka teiste prioriteetsete suundade tegevusi ning omavad sellega laiemat mõju. |
| **3) Regionaalareng (PS9 tegevused)** | 1. Ida-Virumaa taaselavdamisele suunatud tegevused (meede 9.2) 2. komplekssed lahendused piirkondades, nt. kergliiklusteed on valdavalt rekreatiivses kasutuses ja siin on pigem oluline keskenduda nende kombineerimisele ühistranspordiga (9.2.1; 10.2.1) | Tulenevalt regionaalse arengu ebaühtlusest pöörata suuremat tähelepanu Ida-Virumaa taaselavdamisele,, sh tulevikus perspektiivsete maavarade kasutuselevõtule. Kergliiklusteed on valdavalt rekreatiivses kasutuses ja siin on pigem oluline keskenduda nende kombineerimisele ühistranspordiga. Tasakaalustatud regionaalse arengu saavutamine on Eesti strateegiline eesmärk; prioriteetne suuna panust meetme eesmärkide saavutamisse on võimalik parandada. |
| **4) Sotsiaalne kaasatus (PS2 ja PS3 tegevused)** | Sotsiaalse kaasatuse teenused   * lapsehoiu ja puudega laste hoolekandeteenuste arendamine hoolduskoormuse vähendamiseks (2.1.1; 2.1.2) * tööturul osalemist toetavad hoolekandemeetmed (2.2.1) * alkoholi liigtarvitamise, sh alkoholisõltuvuse, ennetuse, varase avastamise ning nõustamis- ja raviteenuse loomine ja rakendamine (2.3.1) * töövõime toetamise reformi sihtrühmale tööturuteenuste ja neid toetavate teenuste arendamine, juurutamine ja osutamine, et säilitada töökohta või leida uut tööd (3.1.1) | Vahendid suunata teenustele (näiteks teenused puuetega lastele, nende perele; alkoholi ennetus-raviteenus), mille rahastus lõppeb enne toetusperioodi lõppu, ja mille vahehindamised näitavad tulemuslikkust. Kui ERF’st rahastatavatele tegevustele tulemusreservi andmine EK reeglite kohaselt on ebatõenäoline, siis ESF’st rahastatavatele tegevustele võiks tulemusreservi jagamist siiski kaaluda. Eriti, kuna tegu on sotsiaalselt tundliku sihtgrupiga.  Struktuurivahendid on aidanud kaasa teenuste disainimisse, nõudluse-pakkumise tekkimisele ning struktuurivahendite kasutamine perioodi lõpuni aitab tagada teenuste pakkumise jätkusuutlikkuse.  Toetada tööturuteenuseid, mis toetavad püsivat hõivet (3.2) ja tööturuteenused, mis on kõige mõjusamad vähenenud töövõimega inimeste hõivesse liikumisel ja hõivesse jäämisel (3.1). Madala töötuse ja kõrge tööjõu nõudluse tingimustes oluline liikuda kõrgema lisandväärtusega ja paremate töötingimustega hõive poole.  Töövõimereformi meetmete pakkumus rahastamiseks ei pruugi vahendeid jätkuda perioodi lõpuni ja reformi lühiajaliseks jätkusuutlikkuseks toetus oluline. |
| **5) infoühiskond (PS11 tegevused)** | Toetada edasi teenuste baastaristu, mis toetab Eesti elanike ja ettevõtjate e-teenuste kasutamist nii kodus kui piiriüleselt, väljaarendamist (tegevuse 11.2.1). | Eesti infoühiskonna alustalaks olev teenuste baastaristu arendamine panustab rakenduskava eesmärkide täitmisse ning on kooskõlas pikaajaliste riiklike strateegiatega. Uue põlvkonna lairiba baasvõrgu rajamine ja uuendamine turutõrkepiirkondades on ellu viidud piisavas mahus ja tulemuslikult, täiendav rahastamisvajadus puudub. |
| **6) transport (PS 10 tegevused)** | Toetada ühistranspordi kasutajate, jalgsi ja jalgrattaga liikujate osakaalu suurendamine:  ühendusvõimaluste parandamine ühistranspordipeatustes (10.2.1) | Euroopa 2020“ strateegia peab transpordivaldkonda üheks võtmevaldkonnaks CO2 emissioonide vähendamisel ning Eesti regionaalarengustrateegias on transpordiühendustel oluline roll toimepiirkondade sisesel, vahelisel ja ülepiiri sidustatusel. Lisaks on toimivale raudteetranspordile ja piirkondadevahelisele bussitranspordile vaja korraldada reisijate jõudmine nende teenusteni, kas siis kohaliku ühistranspordi korraldamise, kergliiklusteede parema kasutamise, rattahoidlate rajamise nii raudtee, bussijaamade kui ka tööandjate ja koolide juurde või rattarenditeenuste korraldamise kaudu. |
| **7) riigivalitsemine (PS 12 tegevused)** | Rakenduskavas näidatud tulemusraamistikku kuuluvad näitajad on eeldused täitnud. Suurim vajadus täiendavate vahendite jaoks on eelkõige meetme tegevus 12.1.4 "Kohalik ja regionaalne arendusvõimekus" osas.  Samuti soovitame hindamise tulemustele tuginedes suunata tulemusreservi vahendeid meetmesse 12.3 | Meetme tegevuse 12.1.4 väljundnäitaja 2018. aasta sihttase on täidetud 289% ja 2023. a tase 165%. Meetme tegevuse finantsnäitaja on täidetud 132% ja 2023. a tasemest 41%. RA nn omategevuste vahendid on kasutatud ja keskseid tegevusi teha ei saa, kuid vajadus haldusreformi tulemuste kinnistamiseks on jätkuvalt suur. KOV haldusvõimekus on läbivaks probleemiks mitmetes rakenduskava suundades.  KOV suunalised tegevused on läbivalt olnud riigipõhiste soovituste fookuses ning samas on ka meetmes 12.1 KOV suunalised tegevused jäänud keskses koolituses tagaplaanile.  Samuti võiks suunata tulemusreservi vahendeid meetmesse 12.3, tähelepanuga KOV suunalistel arendustegevustel (teadlikkus, võimekus, teenuste areng).​ Avalike e-teenuste arendamine ja koosvõime (meede 12.3) on valdkonna spetsiifikast tulenevalt pidev arendusvajadus. Meetme rakendamisel on juba märgatav kasu olnud teenuste arendamisel ja IKT alase võimekuse kasvul. Läbi meetme 12.3 rakendamise on kasvanud KOV tasandi teadlikkus IKT arenduste vajadusest ning spetsiifikast, kuid seda eelkõige suurtes linnades, väiksemates on teadlikkus ning võimekus ka IT arendustes väga erineval tasemel.  Seega on vaja jätkuvalt panustada KOV tasandi suutlikkuse tõstmisele ja suurte regionaalsete eripäradega arvestamisele e-teenuste arendamisel ja teenuste ühtlase kättesaadavuse tagamisel, mida on toodud välja erinevates riigipõhistes soovitustes (otseselt 2013, 2014, 2016, eraldi välja toodud ka 2019). |
| **8) keskkond (PS7 tegevused)** | Arvestades 7. prioriteetse suuna sisulist eesmärki - viia Eesti veemajanduses tasemele, mis vastaks ELi veepoliitika raamdirektiivi, joogivee direktiivi, asulareovee puhastamise direktiivi ja HELCOMi Läänemere strateegiaga seatud nõuetele - peaks suunama tulemusreservi vahendeid tegevuse 7.2.2. (saastunud alade ja maastikupilti risustavate ohtlike ehitiste likvideerimine ning ohtlike ainetega saastunud veekogude ja nende kaldaalade korrastamine) tööde lõpetamiseks | Kuna tegevuse 7.2.2. elluviimise käigus on selgunud, et jääkreostuse levik on olnud planeeritust laiem, siis tulemusreservi vahendid võimaldaksid korrastada ka täiendava ala ning lõpetada täielikult Erra jõe ja Maadevahe jääkreostusobjektide ohutustamise ning saavutada nende objektiga seoses eeltingimused EL veepoliitika raamdirektiivi eesmärkide saavutamiseks ja Läänmere strateegia elluviimiseks |

### Soovitused rakenduskava tulemuslikkuse tõstmiseks

1. Kuigi üldiselt on rakenduskava elluviimine olnud tulemuslik, st suurem osa prioriteetsete suundade vahesihttasemetest ja eesmärkidest on täidetud, siis summaarselt on 2023. aastaks planeeritud väljamaksetest tehtud 2018. aasta lõpuks veidi üle 30% (Joonis 10). See annab piisavat alust otsida võimalusi kuidas muuta rakenduskava elluviimine tulemuslikumaks nii, et perioodi lõpuks saaksid kõik eesmärgid täidetud. Siiski, vajadus suurte muudatuste järele puudub, kuna ka varasematest perioodidest on teada, et perioodi alguses võtab meetmete väljatöötamine, juriidilise raamistiku loomine ja sihtgruppide vajadustega kohandamine rohkem aega kui planeeritud ning kui juba projektidele hoog sisse on saadud, on reeglina suudetud ka eesmärgid suures ulatuses ellu viia. Pigem oleks vaja tähelepanu pöörata toetuse andmise töökorralduse parendamisele ja tõhustamisele, et tõsta taotlejate teadlikkust, tõhustada koostööd projektide elluviijatega ning vähendada (või maandada riske) regulatsioonidest tulenevatest takistustest.
2. Kõige olulisem muutmaks EL toetuste abil tehtud investeeringud jätkusuutlikuks ja motiveerida käimasolevaid tegevusi lõpetama, on luua selgus kas ja kuidas rahastatakse rakenduskava tegevusi järgmisel EL eelarveperioodil. Kuna on teada, et Eestile eraldatav struktuurivahendite maht väheneb järgmisel EL rahastusperioodil, siis on kõigile selge, et samade tegevuste (samas mahus) jätkamiseks on vaja leida alternatiivseid rahastusallikaid. 2018. aasta lõpu seisuga selles küsimuses selgus puudub. Samuti ei tekkinud hindamise käigus veendumust, et ministeeriumidel oleks väljumisstrateegiate osas visioon kuidas tegevuste rahastamisega järgmisel EL rahastusperioodil jätkata. Samas, suure osa meetmete osas on vajadus jätkata rahastamist kasvõi juba seetõttu, et tegevuste mõju ilmneb alles mitme aasta pärast ning kui järgmisel EL rahastusperioodil konkreetseid tegevusi enam ei rahastata, ei pruugi ka mõju tekkida (nt. ettevõtluse, hariduse meetmed).
3. Paljuski aitab rakenduskava elluviimise tulemuslikkust tõsta ka kommunikatsiooni parandamine eeskätt rakendusüksuste ja taotlejate/projektide elluviijate vahel. Seda nii toetuse saajate teadlikkuse tõstmiseks (nt. Ida-Viru potentsiaalsete toetuse saajate puhul), kui ka tõhustamaks suhtlust projektide elluviijatega. Näiteks on vajadus rohkemate teavitustegevuste järele tõstmaks potentsiaalsete toetuse saajate teadlikkust (minnes seejuures ise toetuse saajate juurde, mitte kutsudes neid RÜ’sse infopäevale), tegevuste läbipaistvuse tõstmiseks (nt. mida selgem ja läbipaistvam on taotluste menetlemise protsess, seda usaldusväärem on RÜ ja ollakse valmis taotlemise protsessi ette võtma; RÜ poolne suhtlus projekti elluviijaga peab olema kiire ja professionaalne), toetuste taotlemisel juba tehtava või tehtu parema teavitamise järele (nt. teavitada rohkem ellu viidud projektidest – see aitab tõsta nii üldist teadlikkust kui huvi taotlemise järele). Kommunikatsiooni parandamine peaks olema kõikide RÜde eesmärk – kuigi hindamine ei hõlmanud toetuse saajaid ega taotlejaid, siis näiteks madalat taotluste arvu või reeglitest tõlgendamisest tulenevaid tõrkeid taotlemise või projektide elluviimise protsessis, saab kindlasti parendada kommunikatsiooni parandamisega.

Kommunikatsiooni parandamine

1. Samuti, võib tuua näiteks, et PS4 raames juba tegeletakse tulemuslikkuse tõstmisega: „Innovatsiooni edendavate hangete toetuse“ osas on RÜ teinud suutlikkuse tõstmiseks teadlikkust tõstvaid ja pädevusi suurendavaid tegevusi. NUTIKA rakendusuuringute toetuse andmise tingimusi muudeti ettevõtetele soodsamaks, ning tuleb analüüsida selle muutuse mõju ning vajadusel täiendavaid samme astuda. Suurimat tähelepanu tuleb lisaks pöörata ressursitõhususe meetme rakendamise tulemuslikkuse tõstmisele, kus tuleb jätkata juba käivitatud teavitustegevusega. Samuti muudeti jäätmekäitluse tingimusi seoses nõrkade taotlustega; tuleb veel analüüsida nende muudatuste mõju.
2. Kuna PS8 meetmed ei ole veel täielikult lepingutega kaetud, siis uute lepingute sõlmimise tulemuslikkust saaks RA hinnangul tõsta, kui kasutada avatud taotlusvoore. Avatud taotlusvoorudega saab pöörduda laiema sihtgrupi poole, viia ellu väiksemamahulisi projekte ning saavutada tulemused kokkuhoidlikumalt. Samas vajab avatud taotlusvooru rakendamine efektiivset taotlejate nõustamist. Efektiivsemat nõustamist vajavad ka teised RÜ lepingupartnerid, et ennetada tegevuste elluviimisega kaasneda võivaid vigu. Efektiivne taotlejate ja lepingupartnerite nõustamine võiks sisaldada kohustuslikke õppepäevi; tööpäevadel avatud telefoni ja e-posti nõustamisliine; rakendusüksuse kohakülastusi ja auditeid; lepingupartnerite infolisti, millega edastatakse informatsiooni järelevalve käigus ilmnenud sagedastest ja olulistest rikkumistest ja juhitakse tähelepanu võimalikele vigadele eesmärgiga neid ennetada.
3. Ettevõtluse ja ehitushangetega seotud tegevuste juures toodi sageli välja riigiabi ja riigihangete reeglite tõlgendamisest tulenevaid probleeme, mis takistavad tegevuste elluviimist. Peamine probleem on riigihangete kallinemine (mis sunnib kas hankeid väiksemaks tegema või lisaraha otsima, mis omakorda lükkab kogu ajakava edasi), hangete vaidlustamine (mis samuti lükkab ajakava edasi) või riigiabi reeglite erinev tõlgendamine nii EK kui KA poolt (mis samuti lükkab tegevuste elluviimist edasi). Hankeprotsesside läbiviimise ajakavas püsimiseks on kindlasti oluline korrektne hanke ettevalmistus, kuid see ei kindlusta hanke hilisema vaidlustamise vastu. Samuti on riigiabi (või muude EK poolt seatud reeglite) tõlgendamise osas – nende vastu ei ole võimalik RÜ’l või toetuse saajal end kindlustada. Küll aga saab kiire ja osavõtliku kommunikatsiooni abil leevendada toetuse saaja või RÜ kontrolli alla mitte kuuluvatest teguritest põhjustatud viivitusi tegevuste elluviimisel.
4. Tegevuste elluviimise tulemuslikkuse tõstmiseks võib kaaluda ka tegevuste ümberdisainimist muutmaks toetus atraktiivsemaks sihtgruppidele ning tegemaks neid vastavaks nende muutnud vajadustele (nt. meetme tegevuse 1.5.5 noortele ja ebapiisava keeleoskusega inimestele suunatud keelealased tegevused, kuid võib ka olla, et selle meetme tegevuse puhul piisaks ka paremast kommunikatsioonist). Kuna meid ümbritsev sotsiaal-majanduslik keskkond on pidevas muutumises, siis on loomulik, et ka toetusmeetmeid tuleb aeg-ajalt ümber disainida. Näiteks võib majanduse headel aegadel olla nõudlus tööturu teenuste järele madal, kuid majandustsükli muutudes võib nõudlus järsult tõusta. Seetõttu on ümbritseva keskkonna pidev jälgimine ja hindamine toetuste andmise loomulik osa.

Tegevuste ümberdisainimine

1. Näiteks, PS5 meetmete tulemuslikkuse tõstmisega tegeletakse rakendamise käigus: loomemajanduse valdkonnas on tegevusi ümber korraldatud vastavalt tegelikule nõudlusele. Turismivaldkonna turundustegevustes on võetud suurem suund digiturundusele, mis on efektiivsem ning mõjub suuremale sihtrühmale. Samas, kapitali- ja krediidikindlustuse kättesaadavuse parandamise meetme tulemuslikkuse parandamiseks oleks vaja suuremat regulatiivset selgust struktuuritoetuse andmise reeglite osas – seal on peamiseks takistuseks olnud riigiabi reeglite erinev tõlgendamine EK ja KA poolt. Teise võimalusena on kaaluda tegevuse ümberdisainimist, näiteks käenduste andmise täielikust loobumisest, kuid siis jääb peamine turutõrge lahendamata.
2. Juba käimasolevate taotlusvoorude või projektide tulemuslikumaks elluviimiseks on kasulik tugevdada koostööd partneritega (siinkohal peaks toetuse saajasse suhtuma kui koostööpartnerisse – ilma nendeta ei saavutata rakenduskava eesmärke). Partnerid on kindlasti ka KOV’d, kelledest sõltuvad paljud regionaalse tasandi projektid (nt. renoveeritud ja uue soojatorustiku rajamine, esmatasandi terviskeskused jms) ning kes peale haldusreformi alles nö. loksutavad oma uusi positsioone haldussüsteemis paika. Kui me riigina tahame täita rakenduskava eesmärke, siis tuleb RÜ’del kindlasti teada mis probleemid KOV’del takistavad rakenduskava meetmeid ja tegevusi ellu viimast (või neid lubamast/toetamast) ning aidata neil neid probleeme lahendada nii palju kui on RÜ’de võimuses. See ei pruugi küll olla RÜ’de igapäevane roll, kuid selline ’käe hoidmine’ annaks KOV’dele suurema kindluse rakenduskava tegevuste soodustamisel ja elluviimisel, kui ka tunde, et riik toimib ühtselt.

Partneritega koostöö tugevdamine

1. Koostöö tugevdamisel KOV’dega tuleks, näiteks, meetme tegevuse 6.2.4. „Lokaalsete taastuvenergia küttelahenduste ehitamine kaugküttelahenduse asemele“ osas kiirelt teavitada KOV’e sellest võimalusest ja kriitiliselt üle vaadata tehtud soojusmajanduse arengukavad.
2. Koostöö tugevdamine toetuse saajatega käib eeskätt läbi tiheda suhtluse, läbipaistvate protsesside ning pideva teavitustegevuse. Näiteks, PS7 puhul, arvestades, et 2023. aasta sihttasemete saavutamiseks on prioriteetse suuna 7 tegevused lepingutega kaetud, siis sõltub sihttasemete saavutamine projektide elluviimise edukusest. Niisuguses situatsioonis tuleks RÜ’del projektide elluviimisega kaasneda võivate vigade ennetamiseks teha tihedat koostööd oma lepingupartneritega. Koostöö tihendamine võiks sisaldada lepingupartnerite nõustamist (õppepäevad, telefoni ja e-posti nõustamisliin), kohakülastused ja auditid, lepingupartnerite listid, millega edastatakse informatsiooni järelevalve käigus ilmnenud sagedastest ja olulistest rikkumistest ja juhitakse tähelepanu võimalikele vigadele eesmärgiga neid ennetada.
3. Lisaks KOV’dele tuleb koostööd tugevdada ka ettevõtetega, eriti PS1 tegevuste teostamiseks. Kõigi meetmete puhul on oluline arvestada nii ettevõtete vajadusi kui võimalusi ka ise tegevustesse panustada, sh neilt sisendit küsides. Oluline on jõuda lisaks suurematele ja aktiivsematele ettevõtetele ka väiksemate ja vähemaktiivsete ettevõteteni omamaks paremat arusaaama ettevõtete vajadustest.
4. PS12 asjakohased tulemuslikkust ohustavate riskide maandamistegevused ja muudatused on suunas tehtud (nt olulist positiivset mõju avaldasid intervjueeritud RA esindaja sõnul muudatused meetmes 12.3[[52]](#footnote-53), samuti on muudetud meetme 12.1 ühte tulemusnäitajat tõhustamisprotsesside osas), mis olid vajalikud aeglasemast rakendamise algusest ja mida mõjutasid kõiki suundi mõjutanud haldusreform ja üleüldised riigihangete keerukusega seonduvad teemad (suured IT hanked keerulised ja aeganõudvad; koolitushangetele keeruline leida pakkujaid). Suunas on vajalik rohkem tähelepanu pöörata KOV suunalisele haldussuutlikkusele, mis selgus ka vahehindamise regionaalsetes töötubades. Muus osas ei ole muudatused suunas vajalikud, kuigi oluline on jätkata keskse koordineerimisega. Rakendamine toimub paindlikult ja heas koostöös, sh valdkondlikus komisjonis, kus regulaarselt seiratakse tegevuste elluviimist ja sisulist progressi ning tagatakse uued asjakohased arendustegevused. Vajalik on sellise keskse koordineerimisega jätkata, et järjepidevalt lahendada OECD tegevuskavas toodud probleeme. Tulemuslikkuse tõstmise asemel on vajalik tegeleda meetoditega, mis kinnistaksid kompetentsi taset ja tagaksid jätkusuutlikkuse ka edaspidi. See viitab eelkõige keskse inimressursi arendamise jätkamisele ka pärast struktuurivahendite ammendamist.

# Rakenduskava 2014 – 2020 mõju

1. Käesolevas peatükis vaadeldakse struktuurivahendite panust etteantud strateegilistes dokumentides seatud eesmärkide täitmisesse. Peatükk algab kokkuvõtva, kõiki prioriteetseid suundi katva tabeliga, jätkudes seejärel detailsema analüüsiga prioriteetsete suundade panuse osas konkreetsemalt erinevates olulistes strateegiates väljatoodud eesmärkide ja soovituste täitmisse. Hinnangu aluseks on valdkondlike ekspertide hinnang, mis omakorda tugineb nii seotud allikate analüüsile kui ka kvalitatiivsele täiendavale andmekorjele.

## Prioriteetsete suundade panus strateegiliste eesmärkide täitmisse üldiselt

1. Tabel 10 võtab kokku erinevate prioriteetsete suundade meetmete panuse eesmärkide/soovituste täitmisesse. Suurim on panus rakenduskavaga otseselt haakuvate strateegiate – „Eesti 2020“, „Euroopa 2020“, „Läänemere strateegia“ ning „Ühissätete määruse 1303/2013 artikkel 8“ – eesmärkide saavutamisse. Samuti oli väga oluline panus „Regionaalarengu strateegia“ eesmärkide ning „Riigipõhiste soovituste“ realiseerimisse. Madalaim on panus haldusvõimekuse kasvu, kuivõrd sellele otseselt suunatud meetmeid ongi vähem, aga panustavate meetmete mõju on samas oluline.

Tabel 10 Prioriteetse suuna meetmete panus eesmärkide/soovituste täitmisesse

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Dokument / Prioriteetne suund | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 | 12 |
| „[Eesti 2020](https://www.riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/Failid/eesti2020/ee2020_tegevuskava_2018-2020_heaks_kiidetud_26.4.2018.pdf)“ | \*\* | \*\* | \*\* | \*\* | \*\* | \*\* |  | \* | \* | \*\* | \*\* | \*\* |
| „[Euroopa 2020](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/framework/europe-2020-strategy_et)“ | \*\* | \*\* | \*\* | \*\* | \*\* | \* |  | \* | \* | \*\* | \*\* | \* |
| Haldusvõimekuse kasv[[53]](#footnote-54) |  | \* | \* |  |  |  |  |  |  |  | \*\* | \*\* |
| „[Heaolu arengukava](https://www.sm.ee/et/heaolu-arengukava-2016-2023)“ | \*\* | \*\* | \*\* |  | \* | \* |  |  | \* | \* | \* | \* |
| „[Infoühiskonna arengukava](https://www.mkm.ee/sites/default/files/elfinder/article_files/eesti_infouhiskonna_arengukava.pdf)“ | \* | \* | \* | \*\* | \* |  |  |  |  | \* | \*\* | \*\* |
| „[Läänemere strateegia](https://vm.ee/et/euroopa-liidu-laanemere-strateegia-lms)“ | \* | \* | \* | \*\* | \*\* | \*\* | \*\* | \*\* | \* | \*\* | \*\* | \* |
| „[Regionaalarengu strateegia](https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/dokumendid/eesti_regionaalarengu_strateegia_2014-2020.pdf)“ | \* | \*\* | \* | \* | \*\* | \*\* |  | \* | \*\* | \*\* | \* | \*\* |
| [Riigipõhised soovitused](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/european-semester-timeline/eu-country-specific-recommendations_et) | \* | \*\* | \*\* | \*\* | \*\* |  |  |  | \* | \* |  | \*\* |
| Säästev areng[[54]](#footnote-55) | \* |  | \* | \*\* | \*\* | \*\* | \*\* | \*\* | \* | \*\* | \*\* | \* |

Allikas: autorite hinnang

*\*\* - panustab olulisel määral“ on kasutatud siis, kui meetme eesmärgid ja strateegilistes dokumentides kajastatud eesmärgid on kattuvad ning meetme tegevuste osas on tuvastatud selge panus eesmärkide suunas liikumise osas*

*\* - panustab osaliselt“ on kasutatud siis, kui on tuvastatud kaudsem seos prioriteetse suuna eesmärkide ja strateegilistes dokumentides kajastatud eesmärkide vahel. Sama hinnangut on kasutatud ka siis, kui esineb probleeme prioriteetse suuna tegevuste mõju osas suuna eesmärkide saavutamise osas*

*Täitmata kast kajastab mõju puudumist*

## Struktuurivahendite panus Eesti 2020 eesmärkide täitmisse

1. Konkurentsivõime kava „Eesti 2020[[55]](#footnote-56)“ sätestab Eesti konkurentsivõime tõstmise eesmärgid ning nende saavutamiseks vajalikud tegevused. „Eesti 2020“ kaks keskset eesmärki on tootlikkuse kiire kasv saavutamine ning kõrge tööhõive taseme saavutamine; lisaks on veel 15 eesmärki, mis jagunevad nelja valdkonna vahel: (1) haritud rahvas ja sidus ühiskond, (2) konkurentsivõimeline ettevõtluskeskkond, (3) keskkonnasõbralik majandus ja energeetika ning (4) jätkusuutlik ja kohanduv riik.

* PS1 tegevused panustavad otseselt strateegia eesmärkidesse. Suurim on panus põhieesmärkide täitmisesse ehk tööhõive määra ja tootlikkusse, peamiselt läbi haritud rahva ja sidusa ühiskonna eesmärkide, ning mõningane panus on ka energia lõpptarbimisele.
* PS2 tegevused panustavad otseselt strateegia eesmärkidesse, mis seonduvad tööhõive määra ja tootlikkuse kasvuga ning sotsiaalteenuste ja tervishoiusüsteemi arendamisega (sealhulgas tervisekäitumise parandamise ja tervishoiutaristu arendamisega), mis suurendavad sotsiaalset kaasatust ja heaolu.
* PS3 tegevused on otseselt seotud väljakutsega „4. Aktiivse tööturupoliitika mõju suurendamine ning rahastamise jätkusuutlikkus“, mis seab sihiks tööhõive määra ja tootlikkuse kasvu. Meetme tegevused on seotud ka tööjõu väljaõppe vastavusse viimisega kaasaegse tööturu vajadustega.
* PS4 ja PS5 meetme tegevused on otseselt ja tugevalt seotud väljatoodud väljakutsetega „Konkurentsivõimeline ettevõtluskeskkond“ ning „Keskkonnasõbralik majandus ja energeetika“.
* PS6 korral on seotud Eesti2020 strateegia peatükkidega 12. ”Energeetika pikaajaliste struktuursete muutuste elluviimine kooskõlas Eesti energiajulgeoleku ja energiasäästuga” ja 13. ”Majanduse üldise ressursi- ja energiamahukuse vähendamine” ja strateegias kajastatud eesmärgid ning meetme tegevuste osas on tuvastatud selge panus eesmärkide suunas liikumises.
* PS7 puhul on eesmärkideks ja tegevusteks nõuetekohane veemajandustaristu reoveekogumisaladel ja korrastatud saastunud alad, veekogud ja märgalad; mõju „Eesti 2020“ eesmärkide saavutamisele ei tule välja.
* PS8 meetme tegevus 8.1.8 on suunatud ökosüsteemiteenuste hindamissüsteemide väljatöötamiseks ning soodustab kaudselt uute ettevõtlusvõimaluste loomist.
* PS9 mõjutab kaudselt kliimamuutuste ja tööhõive eesmärkide saavutamist, nt lasteaiakohtade loomisega on tekitatud võimalus tööhõive kasvuks tööl käivate vanematele.
* PS10 panustab otseselt väljakutsetes „Keskkonnasõbralik majandus ja energeetika“ ning „Konkurentsivõimeline ettevõtluskeskkond“
* PS11 panustab kiirete internetiühenduste arvu kasvu ja e-teenuste kaasajastamise kaudu.
* PS12 panustab eesmärgi „jätkusuutlik ja kohanduv riik“ saavutamisse; kõige suurema mõjuga projektid on olnud erinevad riigireformi tegevused (riigiülesannete analüüsi jätkuprojekti ja Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammi tegevused) ning ka haldusreform, kuhu on oluliselt panustanud meetme tegevus 12.1.4.

1. Seega, täheldada võib positiivset mõju hariduse kvaliteedile ja kättesaadavusele ning kvalifitseeritud tööjõu pakkumisele, energia- ja ressursisäästule, ettevõtete pikaajalise konkurentsivõime saavutamisele ja valitsemissektori kaasajastamisele, mis on „Eesti 2020“ strateegilised eesmärgid.

## Struktuurivahendite panus riigipõhiste soovituste täitmisel

1. Riigipõhised soovitused[[56]](#footnote-57) sisaldavad igale ELi liikmesriigile kohandatud poliitilisi suuniseid töökohtade loomiseks ja majanduskasvu ergutamiseks viisil, mis säilitaks riigi rahanduse usaldusväärsuse.
2. Struktuurivahendite panus prioriteetsete suundade kaupa väljendub alljärgnevas:

* PS1 tegevustel on olnud otsene mõju perioodi 2013-2015 soovituse nr 3 (haridus, elukestev õpe) täitmisesse; 2016-2018 otsesed PS1-ga soovitused puuduvad, aga mõju on siiski, kaudsem, kuivõrd tegevused panustavad läbi tööturule vastava hariduse ning loovad aluse teadustegevuse ja innovatsiooni edendamiseks.
* PS2 tegevused on otseselt seotud perioodi 2014-2018 riigipõhiste soovitustega paranda sotsiaalset turvavõrku, sealhulgas tagades kvaliteetsed sotsiaalteenused üle piirkondade. Kitsalt tervishoiuteenuste arendamise vajadust märgitakse 2013 soovitustes.
* PS3 tegevused on otseselt seotud 2013-2015 riigipõhiste soovitustega, mis suunab ellu viima töövõimereformi ja panustama tööturuteenuste arendamisse, mis toetab tööjõus osalemist ja pikaajalise tööelu saavutamist.
* Riigipõhised soovitused keskenduvad läbi aastate PS4 suuna teemadele. Nii näiteks rõhutatakse 2018-nda aasta aruandes soovitust „Edendada teadustegevust ja innovatsiooni, eelkõige nähes ette tõhusad stiimulid innovatsioonibaasi laiendamiseks“, kuna „Eesti tootlikkuse aeglane kasv on seotud tagasihoidlike tulemustega teadusuuringute, tehnoloogia ja innovatsiooni valdkonnas“.[[57]](#footnote-58) Taolised riigipõhised järeldused ja soovitused korduvad läbi aastate. PS4 tegevused on avaldanud positiivset mõju.
* PS5 osas on tuvastatud mõju eesmärgi „Edendada teadustegevust ja innovatsiooni, eelkõige nähes ette tõhusad stiimulid innovatsioonibaasi laiendamiseks osas.
* PS6, PS7 ja PS8 ja PS10 korral puuduvad otsene ja kaudne seos riigipõhiste soovitustega.
* PS9 on avaldanud positiivset mõju 2016-ndal ja varasematel aastal väljatoodud soovituse elluviimise osas, mis rõhutasid kvaliteetsete avalike teenuste, eelkõige sotsiaalteenuste osutamist ja kättesaadavust kohalikul tasandil.
* PS10 tegevused on mainitud kaudselt 2017-ndal, välja toodud meetmete osas, et tagada kvaliteetsete avalike teenuste osutamine sh transpordis.
* Riigipõhised soovitused ei kajasta PS11-ga seonduvat.
* PS12 mõlema investeerimisprioriteedi ja meetmete valiku aluseks on olnud 2013. a riigipõhine soovitus nr 5, sh muuta kohalike omavalitsuste tegevus tõhusamaks ja tagada kohaliku tasandi avalike teenuste kvaliteetne pakkumine. Sellesse panustavad otseselt meetmed 12.1.1, 12.1.4 ja 12.3. PS12 tegevused on panustanud eesmärgi saavutamisse.

1. Kokkuvõtvalt saab väita, et riigipõhised soovitusi on rakenduskava elluviimisel arvestatud ning suundade tegevusel on olnud mõju soovitustes väljatoodud eesmärkide saavutamisel.

## Struktuurivahendite panus Euroopa 2020 eesmärkide täitmisse

1. „Euroopa 2020 [[58]](#footnote-59)“ on majanduskasvu ja tööhõive tegevuskava, milles rõhutatakse, et arukas, jätkusuutlik ja kaasav majanduskasv aitab kõrvaldada Euroopa majanduse struktuurseid puudusi, parandada konkurentsivõimet ja tootlikkust ning toetada jätkusuutliku sotsiaalset turumajandust. Nende eesmärkide saavutamise Eesti strateegia on konkurentsivõime kava „Eesti 2020“.
2. Prioriteetsed suunad on avaldanud mõju, sarnaselt “Eesti 2020” strateegiale, ka „Euroopa 2020“ strateegia eesmärkide saavutamisele (vt tabel 10 eelpool). Nii näiteks on „Euroopa 2020“ strateegia üheks peamiseks eesmärgiks see, et investeeringud teadus- ja arendustegevusse ulatuksid 3% SKP-st, mis on ka PS4 prioriteetse suuna üks olulisim eesmärk. Samalaadsed on kattuvused teiste suundade eesmärkide ning sellest tulenevalt ka hinnang mõjule enamuste prioriteetsete suundade osas. Erinevusteks on vaid PS12, mille korral seos strateegiaga „Euroopa 2020“ on kaudsem.

## Struktuurivahendite panus teiste strateegiate eesmärkide täitmisse

1. Haldusvõimekuse kasvu panustab enim PS12, mis ongi otseselt suunatud haldusvõimekuse kasvule kesksel ja kohalikul tasandil ning on saavutanud märkimisväärset mõju. Samuti on olulist mõju avaldanud PS11, mis on suunatud e-teenuste kaasajastamisele ning kiirete internetiühenduste arvu kasvule.
2. „Heaolu arengukava“ eesmärkide saavutamisele seda on enim seotud PS2 ja PS3. Arengukava seab töö-, sotsiaalkaitse-, soolise võrdõiguslikkuse ning võrdse kohtlemise poliitikate strateegilised eesmärgid aastateks 2016–2023 ning seab vastavad tegevussuunad. Struktuurivahenditest rahastatakse „Heaolu arengukavas“ kirjeldatud sotsiaalhoolekande, tervishoiu ja tööhõivemeetmeid, sealhulgas töövõimereformi meetmeid. Samuti on arengukava eesmärkide saavutamisele olulist mõju avaldanud PS1 (tegevuste mõju hariduse ja elukestva õppe, mis vastab tööturu vajadustele, arengutele).
3. „Infoühiskonna arengukava“ eesmärkide saavutamisele on suurimat mõju avaldanud PS11, mis on keskendunud otseselt arengukava kesksete eesmärkide täitmisele läbi kiirete internetiühenduste arvu kasvu ja e-teenuste kaasajastamise. PS12 tegevused (eelkõige meede 12.3) panustab samuti olulisel määral.
4. „Läänemere strateegia“ eesmärkide saavutamisele on enim mõju avaldanud PS4 ja PS5, kuivõrd üheks strateegia prioriteetseks sekkumisvaldkonnaks on haridus, teadus ja tööhõive ning eesmärgiks Balti mere regiooni konkurentsivõime kasv globaalsel tasandil; PS4 ja PS5 on kaasa aidanud selle eesmärgi saavutamisele. PS6 on avaldanud mõju energiapoliitika-alase alameesmärgi saavutamise osas. PS7 on tegevused on aidanud kaasa Läänemere strateegia tegevuskava elluviimisele: eutrofeerumise ennetamiseks ning bioloogiliselt mitmekesise ja terve mereelustiku loomisele aitavad kaasa nii ühisveevärgi ja –kanalisatsioonisüsteemi rajamine kui ka jääkreostusobjektide ohutustamine, saastunud alade korrastamine kui ka kuivendatud, ammendatud ja hüljatud turbaalade korrastamine. PS8 on panustanud vooluveekogude ökoloogilises seisundi parandamisele ning aidanud kaasa, et jõgede kaudu jõuab Läänemerre vesi, mis ei halvenda Läänemere ökoloogilist seisundit. Suurema reageerimiskiirusega merereostustõrje laev aitab kaasa ohtlikest ainetest rikkumata mereelustikuga Läänemere saavutamisele. PS10 tegevused panustavad otsesel strateegiasse, sest Läänemere strateegias on transport üheks poliitikavaldkonnaks. PS11 tegevus on otseselt avaldanud mõju strateegia alameesmärgile, millega nähakse ette kiirete internetiühendustele levikule kaasaaitamise osas. PS12 panustab läbi valdkondliku komisjoni prioriteetide seadmise, milles arvestatakse mh ka säästva arengu põhimõtetega (nt Säästev Eesti 21 suunistega, mis vastavalt intervjuudele panustab suuna valdkondliku komisjoni prioriteetide seadmisele lisaks OECD tegevuskavale ning vabariigi valitsuse tegevusprogrammile).
5. „Regionaalarengu strateegia“ eesmärkide saavutamisele on enim kaasa aidanud PS2, mille vahenditest rahastatakse sotsiaal- ja tervishoiuteenuseid ja sotsiaalse infrastruktuuri arendamist erinevates piirkondades ja tagades teenuste hea ruumilise kättesaadavuse, et vähendada sotsiaal-majanduslikke arenguerinevusi Eestis ja suurenda sotsiaalset kaasatust, -sidusust eri piirkondade vahel. Strateegia eesmärkidel saavutamisele aitab olulisel määral kaasa ka PS3, mille vahenditest rahastatakse tööturuteenuseid töökohtade kättesaadavuseks ja hõive suurendamiseks eri piirkondades, sealhulgas piirkondlikku tööhõivet suurendavaid meetmeid. PS5 on avaldanud mõju piirkondade konkurentsivõime tõstmise tegevustega otseselt regionaalarengu strateegia üldeesmärgi saavutamisse. PS4 suuna panust on hinnatud nõrgemaks, kuivõrd toetuste regionaalne jaotus aitab vaid osaliselt kaasa strateegia eesmärkide saavutamisele. PS6 on avaldanud mõju suuremate linnapiirkondade rahvusvahelist majanduslikku konkurentsivõimet soosiva ja keskkonnasõbraliku elukeskkonna tekkele. PS10 tegevustest on transpordiühendustel oluline roll toimepiirkondade sisesel, vahelisel ja ülepiiri sidustatusel. PS9 on positiivset mõju avaldanud suuremate linnapiirkondade rahvusvahelise majandusliku konkurentsivõime kasvule ja keskkonnasõbraliku elukeskkonna tekkele kaasaaitamise kaudu. PS12 tegevused on avaldanud positiivset mõju regionaalarengu strateegia eesmärkide täitmisesse (eelkõige meetme tegevused 12.1.4 ja meede 12.3, oluline on ka meetme tegevus 12.1.1); samas ei pruugi olla PS12 panus piisav – KOV suunalised tegevused on ellu viidud kõrvalekalletega ja sellel suunal on tehtud oodatust vähem.
6. Säästev areng[[59]](#footnote-60) näeb ette, et edendatakse keskkonnakaitse nõudeid, ressursitõhusust, kliimamuutuste leevendamist ja nendega kohanemist, bioloogilist mitmekesisust, vastupidavust katastroofidele ning riskiennetust ja -juhtimist. Tuvastatud on panus PS4 osas, mille raames on ellu viidud spetsiifiliselt ressursitõhususele suunatud alammeede; PS4 on ka tervikuna avaldanud mõju ressursitõhususele. PS6 meetmed on samuti avaldanud otsest ja ulatuslikku mõju määruse eesmärgi saavutamisele. PS7 on avaldanud mõju keskkonnanõuete täitmisele läbi ühisveevärgi ja –kanalisatsioonisüsteemi arendamise. Samuti on PS8 avaldanud positiivset mõju keskkonnakaitse eesmärkidele ning bioloogilisele mitmekesisusele läbi kaitstavate elupaikade taastamise, elupaikade kaitseks vajaminevate investeeringute ja vooluveekogude tervendamise ja merereostustõrje võimekuse suurendamise. PS10 panustab tervikuna määruse valdkondliku eesmärki säästva transpordi ja tähtsate võrgutaristute kitsaskohtade kõrvaldamise edendamine.

# Rakenduskava 2014 – 2020 jätkusuutlikkus

1. Jätkusuutlikkuse analüüs on üks osa mõjude hindamisest, kus vaadeldakse, kas rakenduskava tulemused on püsivad, millised on vajalikud täiendavad meetmed tegevuste jätkusuutlikkuse tagamiseks ja väljumisstrateegiad. Jätkusuutlikkuse hindamiseks vaadeldakse kestlikkust mõjutavaid peamisi tegureid, nt asjakohaste strateegiate ja rahastamismehhanismide olemasolu, institutsionaalset võimekust, osalejate motivatsiooni jms ja hinnatakse, kas ja mil määral toetab nende mõju oodatud tulemuste kestlikkust ning sekkumise jätkumist ja/või laienemist. Jätkusuutlikkust mõjutab ka tegevuste asjakohasus ning tõhusus.
2. Jätkusuutlikkuse hindamine on seda olulisem, et rakenduskava eelhindamises[[60]](#footnote-61) tegevuste jätkusuutlikkusele läbivalt tähelepanu ei pööratud. Põgusalt kajastati tulemuste jätkusuutlikkust. Ka struktuurivahendite rakenduskava ei pööra märkimisväärset tähelepanu tegevuste jätkusuutlikkusele. Erandiks on 1) kvaliteetsete hoolekandeteenuste pakkumine, kus tuuakse jätkusuutlikkusele mõeldes välja vajadus omavalitsuste koostööks teenuste pakkumisel; 2) tervishoiuteenuste jätkusuutlikkuse tagamise vajaduse välja toomine (pigem aga läbi infrastruktuuri investeeringute teostamise); 3) IKT nutikamast kasutamisest tulenev eelduslikult jätkusuutlikum avalike teenuste osutamine ja riigi toimimine (kaudsem mõju tegevuste jätkusuutlikkusele). Välja on toodud ka haridussüsteemi enda jätkusuutlikkuse tagamiseks vajalikke tegevusi (sh jätkusuutlik hariduslike erivajadustega (HEV) koolide võrk), kuid mitte struktuurivahenditest toetatavate tegevuste jätkusuutlikkust. Samas on investeerimisprioriteet 9a puhul tähelepanu pööratud ka võrgustumise toetamisele, mis peaks soodustama tegevuste jätkusuutlikkust ka eelarveperioodi lõppedes ning investeerimisprioriteetide 8b, 9i ja 9iv puhul on kavandatud määratleda teenuste finantsilise jätkusuutlikkuse saavutamise viisid.
3. Rakenduskava jätkusuutlikkust hinnati rakenduskava tasandil ehk hindamisel ei vaadatud tegevuste kaudu toetatud projektide tulemuste jätkusuutlikkust. Põgusalt vaadati tulemusnäitajate püsivust, kuid rõhk suunati tegevuste endi jätkusuutlikkusele.
4. Tulemusnäitajate püsivus sõltub rakenduskava tulemusnäitaja iseloomust. Mõni näitaja kajastab millegi osakaalu, samas kui teine kajastab arvu. Näitajat arvuna kajastades on arv kohati kogu eelarveperioodi peale ning kohati vaid ühe aasta kohta. Seega on näiteks kogu eelarve perioodi peale seatud arvuliste näitajate saavutamise püsivus tagatud, samas kui nt ühe aasta põhisel osakaalul tuginevad näitajad sõltuvad otseselt konkreetse aasta tegevustest.
5. Hindamine näitas, et tegevuste jätkusuutlikkusele ei pöörata piisavalt tähelepanu. Riigikontrolli aruannetes[[61]](#footnote-62) toodi, et „riik kasutab Euroopa Liidu toetusi ka pikaajaliselt vajalike tegevuste rahastamiseks“ (nt PS1, PS2, PS3), enamus tegevused sõltuvad olulises osas Euroopa Liidu toetustest ning üldjuhul puudub täpsem nägemus, milliste tegevustega, millises mahus ja mis eelarvest kindlasti ka EL toetuste lõppedes jätkama peaks. Vahehindamine põhimõtteliselt kinnitas Riigikontrolli seisukohti, et riigi oluliste investeeringute ning teenuste pakkumisel loodetakse järgmisel perioodil riigi rahakotile, samas konkreetseid nö. väljumisstrateegiad riigil täna pakkuda ei ole. Samas on valdkondi ja tegevusi (nt investeeringud hoonetesse, seadmetesse ja kergliiklusteedesse), kus olulisemad investeeringud saavad tehtud ehk tegevuste vajadus väheneb. Samas ei nõustu me rakenduskavas tooduga, et ainuüksi infrastruktuuri investeeringud teenuste ja valdkondade jätkusuutlikkust tagaksid.
6. Hindamisest tuli välja ka tegevusi, kus tegevuse lõpetamine (nt koolide, lasteaedade ja kergliiklusteede rajamine) on mõistlik ressursitõhususe tagamiseks (nt haridusasutuste puhul oht, et need jäävad pikemas perspektiivis tulenevalt demograafilisest olukorrast kasutuseta, kergliiklusteed ei oma kõikjal CO2 vähendamise efekti) ehk tegevuse jätkusuutlikkuse tagamine pole vajalik. Näiteks PS8 puhul on aga jätkuvalt uusi objekte, mis investeeringuid vajavad (nt igal aastal jõuab teatud arv sõidukeid n-ö oma “elukaare” lõppu ja vaja on uusi sõidukeid). Mõned tegevused (nt haridusse panustamine läbi meetmete 1.1, 1.2, 1.6) ka vähendavad teiste tegevuste (eraldiseisva) teostamise vajadust (nt tõhus ja kvaliteetne haridusse panustamine vähendab PS2 ja 3 sihtrühmade suurust ning meetmete 1.3 ja 1.5 eraldiseisvate koolitustegevuste vajadust).
7. Vastavalt eelnevalt toodule näitas prioriteetsete suundade analüüs, et üldjuhul puuduvad ministeeriumitel täpsemad väljumisstrateegiad[[62]](#footnote-63) ja kohati ei nähta ka vajadust nende koostamiseks. Väljumisstrateegiate vajaduse mõistmist raskendab ka see, et sageli puudub valdkonnaülestes strateegiates ja arengukavades tegevuste juures märge, mis finantsallikatest neid teostatakse ja mil määral erinevad tegevused üksteist täiendavad (nt Elukestva õppe strateegia)[[63]](#footnote-64). Peamiseks põhjuseks toodi edasise tegevuskäigu sõltuvus täpsematest struktuurivahendite jagamise otsustest. Samas näitas Riigikontrolli aruanne, et üldjuhul tegevustega jätkamise vajadust mõistetakse ning otsitakse võimalusi tegevuste jätkamiseks ka struktuurivahendite toetusteta, nt KOV eelarvest, sihtrühma omaosaluse ja KOV või riigi kombinatsioon, ettevõtete toel.
8. Prioriteetsete suundade üleselt tõid ministeeriumid üldiste väljumisstrateegiatena välja järgmised võimalused:

* praegu struktuurivahenditest rahastavaid tegevusi toetatakse vähemalt mingis osas ka järgmisel perioodil ESIF vahenditest, ehkki vajalik võib olla tegevuste mahu mõningane vähendamine;
* tegevuste kulud kaetakse riigieelarvest (nt infrastruktuuri ülalpidamine; PS2 ja 3 mitmed tegevused sotsiaalmaksust või töötuskindlustuse reservidest);
* tegevuste jätkamise vajalikkust on mõistnud KOV-d, koolid, eraettevõtted jne ning nad on valmis vähemalt mingis osas tegevusi omavahenditest jätkama;
* tegevused jäävad teostamata, teostatakse märkimisväärselt väiksemas mahus või pikema perioodi jooksul.

1. Tulenevalt enamuste rakenduskava tegevuste jätkamise vajalikkusest ka järgmisel perioodil peame oluliseks, et väljumisstrateegiatele mõeldaks senisest tõsisemalt. Seda enam, et eelnevast tulenevalt eeldab see prioriteetide ja fookuste seadmist nii PS-de siseselt kui rakenduskava üleselt (sh poliitiline otsus; aeganõudev protsess). Oluline on, et võimalikele tegevuskäikudele mõeldaks enne rahastusperioodi lõppu, et tegevuste teostamisse nende (positiivset) mõju ja sihtrühmade teadlikkust pärssivat auku ei tekiks. Lisaks aitab detailse väljumisstrateegia koostamine paremini mõista erinevate tegevuste olulisust, seoseid teiste tegevuste ja seatud näitajatega ning annaks sisendit tegevuste tõhustamiseks, et piiratud ressursside korral efektiivselt ja tõhusalt ressursse suunataks. Võimalusel tuleb leida võimalusi tegevuste riigieelarve väliseks rahastamiseks toetuse lõppedes (nt mitme meetme 2.7 tegevused on planeeritud arvestusega, et toetuste saajad tajuvad tegevuse olulisust ning tõuseb valmidus ise (sh KOV panus) tegevuste rahastamisega jätkata). See aga eeldab analüüsi, milliseid meetmeid millises mahus keskvalitsuse ja kohalike omavalitsuste eelarvetes saab finantseerida ning millises osas välisvahendite kasutamine aitab luua püsivaid muutuseid.
2. Seega on tegevuste jätkusuutlikkuse tagamiseks oluline, et 1) seataks nii rakenduskava ülesed kui prioriteetsete suundade sisesed tegevuste prioriteedid (arvestades mh. ptk-s 3.5.1 toodud tulemusreservi soovitusi) ja 2) rahandusministeerium nõuaks kõikide prioriteetsete suundade vastutajatelt ühtsel vormil põhinevat väljumisstrateegiat, mis on kooskõlas riigieelarve strateegia, tulemusprogrammide ja sihtrühmade võimekusega tegevustega iseseisvalt jätkata

# Järeldused ja soovitused

1. Vahehindamise leiud, järeldused ja soovitused on toodud tabelis 11.

Tabel 11 Vahehindamise leiud, järeldused ja soovitused

|  | Teema (asjakohasus, tulemuslikkus, mõju, jätkusuutlikkus) | Leid, tähelepanek | Lõpp-aruande lõik nr | Järeldus | Soovitus | Tegevuskava soovituse elluviimiseks | Kes soovituse ellu viib ja soovitatav ajaraamistik |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 1 | Asjakohasus | Ministeeriumid ja partnerid tunnistavad, et kaasamise eesmärgid on neile kohati ebaselged.  Partnerid hindavad kaasamist sageli „näiliseks“, s.o formaalselt on osalemisvõimalused olemas, kuid lõppotsustes ei täheldata piisavalt partnerite sisendit.  Partnerid tunnevad, et neid kaasatakse üksikutes lõikudes, kuid mitte kogu protsessi vältel.  Partnerid kurdavad lühikeste tähtaegade üle mahukatele dokumentidele sisendi andmiseks (3-5 päeva)  Enamik asutusi ei ole koostanud ega avalikustanud kaasamise kava. | 116, 117, 120 | Omavahel kokkulepitud selgete eesmärkide ja ajakava puudumine tekitab vastuolulisi või ebarealistlikke ootusi ja piirab kaasamise tulemuslikkust.  Partnerite kaasamine võib lähtuda liigselt formaalsetest nõuetest ja mitte läbimõeldud eesmärgist otsustesse partnerite ekspertiisi kaasata. | Koostada aegsasti ja teha avalikult kättesaadavaks kogu struktuurivahendite perioodi hõlmavad (valdkondlikud) kaasamise kavad, milles kaasamist korraldav asutus lepib partneritega kokku kaasamise eesmärkides, kaasamisviisides (kanalites), edasises protsessis ja ajakavas.  Kaasamise kava võimaldaks:   * juhtida vastastikuseid ootusi; * suurendada kaasamise järjepidevust; * planeerida aja- ja inimressurssi osalemiseks. | Rahandusministeerium saaks sõnastada valdkondlike kaasamiskavade olemasolu nõude või soovitusena järgmiseks rahastamisperioodiks.  Valdkonnaministeeriumid peaksid juba planeerimisfaasis alustama partnerite osalusel kaasamiskavade koostamisega. Soovitav on hoida kava „elava dokumendina“, kohandades seda programmiperioodi vältel tegevuste täpsustudes.  Kaasamise kava tuleks avalikustada organisatsiooni ja/või struktuuritoetuste kesksel veebilehel. | Rahandusministeerium ja RA-d (järgmine programmiperiood) |
| 2 | Asjakohasus | Partneritel napib infot struktuurivahendite protsessi kohta tervikuna, sh millist rolli mängib iga konkreetne kaasamislõik protsessis kui tervikus.  Partnerite sõnul ei saa nad ministeeriumidelt alati sisulist ja mõistetavat tagasisidet, kas ja kuidas nende ettepanekuid on lõppotsuses arvesse võetud. | 118, 119 | Partnerid ei oska võtta sisendi andmisel arvesse n-ö suurt pilti ja vastava kaasamisetapi piiranguid. Tulemuseks sisend, mis ei pruugi olla rakendatav.  Ebapiisav tagasiside tekitab umbusaldust ja vähendab partnerite motivatsiooni osaleda. | Selgitada iga kaasamisprotsessi juures süstemaatiliselt partneritele vastava protsessi eesmärke, piiranguid ja rolli kogu programmitsüklis.  Anda partnerite ettepanekutele tagasisidet lihtsas ja arusaadavas vormis. | Info andmine kaasamise eesmärkide ja piirangute kohta võiks kuuluda edaspidi hea tavana alati partnerite osalusel peetavate koosolekute sissejuhatuse või sisendi palumiseks saadetud e-kirja juurde. Seejuures tuleks selgitada, milliseid programmi aspekte on võimalik antud etapis mõjutada, mis on peamised otsustuskohad ja millised on piirangud.  Tagasiside andmine peaks kuuluma kohustuslikuna iga kaasamisprotsessi juurde ning selle andmise vormis võiks kokku leppida juba kaasamise kavas. Tagasiside andmise juures on oluline valikuid selgesõnaliselt ja ka mitte-eksperdile arusaadavas keeles põhjendada. Lisaks kirjalikule tagasisidele on soovitav korraldada arutelukohtumisi, et selgitada valikute tausta ja lahendada vastuolusid. | RA-d (käesolev programmiperiood) |
| 3 | Asjakohasus | Ankeetküsitlus näitas erinevusi valdkondlike komisjonide (VK) tööformaadis (kohtumiste sagedus, hinnang partnerite kaasarääkimise aktiivsusele). Partnerid kurdavad ka valdkondade vähese koordineerituse üle, mis killustab nende ressurssi.  Partnerid sooviksid näha VK’de ja ÜKP seirekomisjoni töös rohkem sisulist arutelu võimaldavaid kohtumisformaate.  VKide töö kohta avalikult kättesaadav info peaaegu puudub. Ka rahandusministeeriumi riigieelarve osakonna nõunikud väljendasid soovi olla VK’de tegevusega paremini kursis. | 111, 121, 122, 123, 124 | VK formaat kaasamiskanalina ei ole selgelt läbi mõeldud, VK’de potentsiaal kaasamiskanalina ja valdkondade-vahelise koordineerimise võimalusena alakasutatud.  VK’de töö ei ole avalikkuse jaoks läbipaistev – see piirab partnerite ligipääsu, keda ministeerium ise ei ole osalema kutsunud. Keskse ülevaate puudumine takistab ka VK formaadi edasist arendamist. | Kaaluda valdkondlike kaasamistegevuste suuremat keskset toetamist, hõlbustada parimate praktikate vahetamist valdkondlike komisjonide vahel.  Parandada info kättesaadavust veebis valdkondlike komisjonide töö ja osalusvõimaluste kohta. | Rahandusministeerium saaks uueks rahastamisperioodiks VK’de juhtide osalusel sõnastada konkreetsemad suuniseid valdkondlike komisjonide tööks, täpsemalt defineerida nõuded partnerite kaasamisele ja soovitused aruteluformaatide osas.  Miinimumina võiksid valdkondlikud komisjonid leppida partneritega kokku kaasamise kavas ja protseduurides, järgida kaasamise hea tava põhimõtteid ja korraldada komisjoni koosolekuid eelkõige arutelukohtumiste formaadis.  Rahandusministeerium võiks luua võrgustiku koostööst huvitatud VK’dest ning pakkuda võimalust parimate praktikate vahetamiseks näiteks ühiskohtumiste kaudu.  Avaldada esimesel võimalusel veebis VK’de liikmete nimekirjad, peamised ülesanded ja töökord, koosolekute päevakavad, protokollid ja arutelu all olevad dokumendid (või nende osad, mida on võimalik jagada avalikkusega). Hea näide sedalaadi info esitamisviisist on ÜKP fondide rakenduskava 2014-2020 seirekomisjoni veebileht. | Rahandusministeerium, valdkondlikud komisjonid (järgmine programmiperiood, v.a info avaldamist puudutav soovitus, mis on rakendatav juba käesoleval perioodil) |
| 4 | Asjakohasus | Partnerid täheldasid terava probleemina vähest võimekust (sh aja-, inim- ja rahalise ressursi nappust) sisukaks osalemiseks. Suurel osal ei ole palgalist meeskonda.  Partnerite ajapuudust märkisid ka ankeetküsitluses osalenud ministeeriumid. | 125, 126 | Partnerid vajavad sisukaks osalemiseks täiendavat tuge.  Riigi senised tegevused partnerite institutsionaalse võimekuse tõstmiseks ei ole tõenäoliselt olnud piisavad või mõjusad. | Partnerite osalusvõimekuse arendamiseks on soovitav arendada pikaajalist strateegilist partnerlust ministeeriumide ja võtmepartnerite vahel koos vastava rahalise toega. Samuti on soovitav jätkata ühiseid koolitusi kaasajatele ja kaasatavatele ning pakkuda katusorganisatsioonidele organisatsioonilise võimekuse arendamiseks toetust. | Ministeeriumid võiksid korraldada koostööd valitud võtmepartneritega mitmeaastaste lepingute kaudu, milles lepitakse kokku ühistes eesmärkides, tegevustes ja koostööviisides (sellist mudelit kasutab nt Siseministeerium koostööks Vabaühenduste Liiduga). Lepinguga peaks kaasnema rahaline tugi, mis võimaldaks partneril palgata ministeeriumiga sisulist koostööd arendava töötaja, kes suudaks ka organisatsiooni liikmetelt sisendit vahendada. Niisugust partnerlust ei ole põhjust piiritleda üksnes struktuurivahendite protsessiga, mistõttu mudeli rakendamine eeldab asutuselt laiemat poliitilist tuge.  Jätkata ministeeriumide ja partnerite ühiste kaasamis- ja osalemiskoolituste pakkumisega uuel perioodil (sarnaselt haldusvõimekuse prioriteetse suuna tegevuse 12.1.1 raames toimuvatele koolitustele).  Plaanida uude rahastamisperioodi toetusmeetmed vabaühenduste katusorganisatsioonide organisatsioonilise võimekuse tõstmiseks sarnaselt 2014-2020 perioodil Tööandjate Keskliidule ja Ametiühingute Keskliidule avatud meetmega (haldusvõimekus 12.2). | Kõik ministeeriumid (soovitav järk-järgult ellu viia lähiaastatel; ei ole seotud konkreetse programmiperioodiga) |
| 5 | Asjakohasus, mõju | Ettevõtete poolne madal toetuste taotlemise tase ja toetuste kasutamine Ida-Virumaal ja Kagu-Eestis | 44, 55 | Ettevõtlusele suunatud meetmete mõju tasakaalustatud regionaalsele arengule on ebasoodne. | Riiklike meetmete kujundamisel arvestada regionaalsete VKE ettevõtete väiksemat informeeritust. Tugevdada maakondlike arenduskeskuste tegutsevate ettevõtte nõustamisvõimekust. | Rakendada forsseeritult vastvalminud maakondlike strateegiate ettevõtlustegevusi.  Lisaks käivitatavale riiklikule meetmele suunata regionaalse arengu ettevõtluskeskkonna investeeringuteks arvestatav osa 210 miljonist. | Rahandusministeeriumi regionaalarengu osakond, KOVid |
| 6 | Asjakohasus, mõju | PS1 raames viiakse läbi erinevaid oskuste tõstmisele suunatud tegevusi, kuid need ei ole piisavad soovitud sisulise mõju avaldamiseks ning tööturu vajadustele vastavamate oskuste kujundamiseks | 43 | Näitajad ei peegelda tegevuste mõju ja tõhusust. Puudus on kompetentsetest spetsialistidest, sh õpetajatest ja noorsootöötajatest, kelle pakutav haridus ja tugi noortele ning elukestvas õppes osalejatele mõjutab ka teisi PS1 ja osaliselt ka PS2 ning PS3 tegevuste vajalikkust ning toetab kõigi teiste PS-de tegevusi. | Pöörata suuremat tähelepanu PS1 tegevuste asjakohasusele ja mõjule arvestades tööturu vajadusi. | Lisada tegevuste mõju ja tõhusust kajastavad näitajad. Pöörata suuremat tähelepanu koolitajate ja tugipersonali kompetentsidele ning inimeste harimisele. Järjepidevalt jälgida, et tegevused vastaksid tööturu vajadustele. | HTM, KOV-d;  Õpetajate, noorsootöötajate ja koolitajate koolitajad |
| 7 | Mõju | Tulemusnäitajad on kohati pigem väljundnäitajad | 204  Lisa G: 204, 323 | Hindamise indikaatorid ei iseloomusta alati seda mida võiks iseloomustada. Näiteks PS2 ERF meetmete tulemusnäitajad iseloomustad tervishoiuteenuste kättesaadavust  PS12 suuna tulemusnäitaja, mis hindab koolitustel osalenute asjatundlikkust, on olemuselt osaluskordade põhine | Kujundada tulemusnäitajad ka infrastruktuuri arendamise tegevustele ning kvalitatiivse iseloomuga tulemusnäitajatele, mille osas on suundade sees ka näiteid, kuid mis ei ole rakenduskava tasandil raporteeritavad | Kujundada tulemusnäitajad ka infrastruktuuri arendamise tegevustele ning kvalitatiivse iseloomuga tulemusnäitajatele. | Rakendusasutus ja statistikaamet kujundaksid metoodika ja tagaksid andmestiku |
| 8 | Jätkusuutlikkus | Sõltuvalt PS-st ei ole üldjuhul tegevuste jätkusuutlikkusele väga detailselt ja süsteemselt mõeldud. | 245, 246,248 | Ilma ESIF panuseta või ESIF panuse märkimisväärsel vähenemisel jäävad paljud asjad tegemata, nende tegemine viibib või tehakse väiksemas mahus. Mõne tegevuse (investeeringuid) vajadus väheneb, mõned tegevused on (sõltuvalt majandussituatsioonist) pikaaegselt vajalikud (tööturuteenused). Mõne tegevuse puhul on juba arvestatud etapiviisilisele muule rahastusele (nt KOV, ettevõtted, inimesed), kuid üldjuhul ollakse ootaval seisukohal järgmise perioodi rahastuse osas. | Järjepidevalt vaadata üle tegevuste vajalikkus, tõhusus ja võimalused nende jätkusuutlikkuse tagamiseks. | Tegevuste põhjalikele vahehindamistele tuginedes kohendada tegevusi sihtrühmade vajadustele ja eesmärkide täitmisele vastavamaks. Vaadata üle tegevuste võimalikud alternatiivsed rahastusallikad ning lähtuvalt rahastusallikatest ja prioriteetsusest panna paika väljumisstrateegiad. Arvestada, et majandussituatsioonist sõltuvaid tegevusi ei ole mõistlik nende vähese kasutuse korral kinni panna kuna olukorra halvenemisel võib tegevuse uuesti avamine ja sihtrühmadele tutvustamine liiga aeganõudev olla. | Tõhusus: tegevuste teostaja, pidev tegevuste mõju põgusam jälgimine, 3-5 aasta tagant põhjalikum mõjuanalüüs.  Tegevuste prioriteetsus: PS ja ESIF eest vastutajad. |
| 9 | Tulemuslikkus, jätkusuutlikkus | Oluline ESIF panus haldusvõimekuse suunas on keskse koordineerimise najal toimuvad arendused. See on taganud, et tase arendustel on ühtlane ja kättesaadav horisontaalselt kõikidele sihtgrupiks olevatele organisatsioonidele ning teenib OECD riigivalitsemise soovitustest lähtuvaid eesmärke dubleerimise ja killustatud tegevuste vältimiseks. Väljakutsed on suured eelkõige keskses inimressursi arendamises, mis on mõjutatud ka koolitusturu võimekusest. Killustatud arendamine ja koolituste planeerimine võimendaks koolitusturu ja hangetega seonduvaid probleeme veelgi enam.  Vahehindamise raames läbi viidud fookusgruppides partneritega mainiti ühe eduka koostöövormina haldusvõimekuse suuna valdkondliku komisjoni tööd ja edukalt toimivat koordineerimist, mis võiks olla eeskujuks ka teistes valdkondades. | 212  Lisa G: 325 | Vajalik jätkata haldusvõimekuse arendamise keskse koordineerimisega, eelkõige inimressursi arendamisel. | Jätkata haldusvõimekuse suuna tegevuste järjepideva ja keskse koordineerimisega. Hea näide valdkondliku komisjoni tööst on haldusvõimekuse valdkondlik komisjon, kuhu on kaasatud kõigi haldusvõimekuse prioriteetse suuna meetmete rakendusasutuste esindajad, nelja ministeeriumi kantslerid (RAM, MKM, SIM, JUM) ning mitmed sotsiaalpartnerid. | Jätkata asutuseülest koostööd ja riigi tervikkompetentside kasvu toetavate arendustegevuste järjepideva ja keskse koordineerimisega | Vabariigi Valitsuse otsused ja riigieelarve strateegia planeerimine; Riigikantselei |
| 10 | Tulemuslikkus, jätkusuutlikkus | Käesolev hindamine näitab vähest fokusseeritust haldusvõimekusele kohaliku omavalitsuse tasandil, kuid suuri vajadusi (nt 12.3ga seonduvalt IKT alane teadlikkus; haldusreformi tulemuste kinnistamine ja vajalikud arendustegevused planeeringute, koostöö jms’ga). Kuigi kohaliku tasandi võimekuse tõstmine on üks osa PS12 suuna eesmärkidest, pole kohaliku tasandi võimekuse teemat võetud tegevuste elluviimisel piisavalt arvesse. Ka KOV suunalise inimressursi arendamise näitaja on saavutustasemest maas ning teisalt on nõudlus suur (12.1.4 näitajad kõrged, kesksete tegevuste vahendid kasutatud).’Lisaks aitavad PS12 tegevused tõsta KOVde suutlikkust koostööle, projekte taotelda ja ellu viia | 100-103, 221, 202, 224, 248 Tabel 9, Lisad: 321, 322 | Haldusvõimekuse suunas on vajalik rohkem tegeleda KOV tasandi haldusvõimekuse tõstmisega, kuna tehtud tegevuste panus regionaalarengule on olnud oluline, kuid maht ei kata tegelikke vajadusi ja panus tervikmõjule ei ole tunnetatav. | Pöörata rohkem tähelepanu KOV tasandi haldusvõimekuse tõstmisele nii inimressursi kui teadlikkuse kasvatamisel, haldusreformi tulemuste kinnistamisel kui ka avalike teenuste taseme ühtlustamisel. | KOV ametnike ja sotsiaalpartnerite keskne koolitamine ja arendamine; haldusreformist tulenevate vajaduste katmine (nt üldplaneeringud, teenuste arendamine, koostöö nõustamine); IKT arendused ja nõustamine (12.1.4 ning 12.3 jätkuvad tegevused) | RA (Rahandusministeerium)  Riigikantselei |
| 11 | Jätkusuutlikkus, mõju | KOVde koostöö on nõrk ja KOVd ei ole aktiivsed taotlejad | 100-103, 221  PS9 288, 294 | KOVd peavad saama riigile (RÜd ja RAd) peamiseks koostööpartneriks, kuna KOVd on need, kes tunnevad regioonide eripäraseid ja oskavad defineerida kohalike arenguvajadusi.  Võimekad KOVd on ka võimekad partnerid ja investeeringute majandjad.  KOVde koostööd tuleb soodustada ning nende haldusvõimekust riigi poolt toetada. | Olemasolevas haldusolukorras regionaalse koostöö tugevdamise lahenduseks soovitame arvestatava mahuga tingimuslikult regionaalsete keskuslinnade ja nende funktsionaalse tagamaa (Eestis valdavalt maakondliku) ühise programmipõhise investeeringumeetme rakendamist, seda seniste taotluspõhiste meetmete asemel. | Kaasata KOVd senisest enam riiklike (sh. regionaalsete ja EL vahenditest rahastatavate) investeeringute planeerimisse  Rakendada KOV saunalistele investeeringutele programmipõhist lähenemist – see motiveerib neid regionaalsel tasandil koostööle  Jätkata PS12 rahastatavate KOV suunaliste tegevuste (sh. koolituste) elluviimist ning kaaluda lisavahendite suunamist nendele tegevustele | Rahandusministeerium (koostöös KOVde liiduga)  Ministeeriumid  Riigikantselei |
| 12 | Jätkusuutlikkus, mõju | Regionaalsed erinevused linnade ja maapiirkondade vahel on pigem süvenenud kui vähenenud, tegevused ei ole pikas vaates jätkusuutlikud | 96-99  PS9 292-294 | Regionaalne tasakaal on endiselt väljakutse - Tervikuna on regionaalsed erinevused endistviisi suured ja märgatavat pööret ühtlasema territoriaalse arengu poole liikumisel toimunud ei ole.  Toetuste andmise fookus tuleb ümber suunata senise KOV’i keskse sotsiaaltaristu (koolid, lasteaiad, kergliiklus) arendamise juurest tootmise restruktureerimisele ja ettevõtete tegutsemiskeskkonna parandamisele – so. uute noortele atraktiivsete töökohtade loomisele. Jätkusuutliku linnapiirkondade arengu meede keskenduma probleemide tagantjärgi lahendamise asemel enam nende ennetamisele ja tuleviku jaoks konkurentsieelise loomisele. | Regionaalse arengu toetamine on efektiivsem, kui ettevõtluse, infrastruktuuri ja elukeskkonna investeeringud moodustavad loogilise terviku ja kui omavalitsustel on võimalus ja võime poliitika kujundamisel osaleda ja arendusprotsesse juhtida.  Riiklike (sh. EL vahenditest rahastatavate) toetusmeetmete planeerimisel ja rakendamisel tuleks keskenduda komplekslahendustele ja kriitiliselt üle vaadata nii rahvastikutrendid kui ka muutuvad liikumismustrid. | Rakendada KOV saunalistele investeeringutele programmipõhist lähenemist: rahastada värskelt valminud maakondlikes strateegiates ja planeeringutes esile tõstetud tulevikuväärtusega projekte.  Maakondlikes strateegiates ja planeeringutes tuleks hinnata kriitiliselt laialdaselt kavandatud sotsiaaltaristu ja kergliiklusteede vajalikkust.  Tallinna ja Tartu linnaregioonides on üha suuremaks probleemiks tipptundide liiklusummikud. Lahenduseks on Euroopa ja USA suurlinnades laialdaselt rakendatud meetmed:   * + elamu- ja tootmisalade parem ja linnaregiooniülene planeerimine vähendamaks tulevasi liiklusvooge;   + ühistranspordi baastaristu (pargi ja sõida korraldus, ratta- ja autoparklad eeslinnakeskuste bussipeatustes ja raudteejaamades) arendamine, raudtee-, maakondliku ja linnaühistranspordi sidumine ja sünkroniseerimine, ekspressliinide rakendamine tipptunnil eeslinnakeskustest ja liiklussõlmedest jms;   + sõiduautode liikumise piiramine ja kallimaks muutmine linnakeskustes;   + kaugtöövõimaluste loomine eeslinnakeskustes.   Tartu linnaregiooni majanduse konkurentsivõime ja liikuvuse parandamise jaoks on (Tartumaa strateegia ja maakonnaplaneeringu põhjal) oluline:   * kiirema raudteeühenduse tagamine Ülemistele (raudtee kvaliteedi parandamine, uute rongide hankimine); * Euroopasse (üle Riia) otsema lennuühenduse loomine; * linnaterminali rajamine raudteejaama juurde, mis lubaks osa liiklust kesklinnast välja viia; * eeslinnakeskustes pargi- ja sõida väljaarendamine; * Elva, Jõgeva ja Põlva suunal rongiliikluse tihendamine tipptundidel; * Tabiverre ekspressrongide peatuse, jaam laienduse ja parkimisala laiendamine.   Pärnu linnaregioonis on (maakonnastrateegia ja maakonnplaneeringu alusel) järgmise perioodi võtmeküsimusteks on uute logistilise võimaluste rakendamine:   * Rail Baltica reisi- ja kaubaterminali planeerimine, projekteerimine ja sidumine olemasoleva liiklusskeemi ja taristuga: maanteede, lennujaama ja sadamatega; * Pärnu lennujaama väljaarendamine piirkonna turismiklastri peamiselt tšarter- ja väikelendude tarvis.   Ida Virumaa maakonnastrateegia ja maakonnaplaneeringu alusel on oluline :   * Uute tootmistöökohtade loomise toetamine, sh. * Maakondlike tööstus- ja logistikaalade väljaarendamine, * energeetikaga seotud alade kasutuselevõtmine tuuleparkide ja kaevandusalade rajamine. * Linnakeskkonna ja taristu planeerimine ja parandamine: * linnapiirkondade ümberplaneerimine, * hüljatud hoonete lammutamine ja üksikute elanike ümberasustamine, * võrkude renoveerimine; * tööstus- ja elamualade visuaalse kvaliteedi oluline parandamine. * Liikuvuse parandamine Tallinna suunal: rongiühenduste tihendamine ja kiiruste suurendamine; * Ühistranspordisüsteemi uuendamine. | Rahandusministeerium (koostöös KOVde liiduga)  Ministeeriumid  Riigikantselei |
| 13 | Jätkusuutlikkus | Puuduvad väljumisstrateegiad täna EL toetustest rahastatavate tegevuste jätkamiseks järgmisel rahastusperioodil | 215, 248-251 | Kuna konkreetsed väljumisstrateegiad puuduvad, siis ei ole selge kas ja kuidas peale 2020. aastat rahastatakse riigile olulisi teenuseid ja tagatakse tehtud investeeringute jätkusuutlikkus. | Koostada väljumisstrateegiad rahastamaks rakenduskava tegevusi järgmisel EL eelarveperioodil | Koostada riigiülene kava kuidas tagada EL vahenditest tehtud investeeringute ja rahastatavate tegevuste järjepidevus.  Koostada põhimõtted mille alusel otsitakse väljumisstrateegiaid.  Leida alternatiivsed rahastusallikad (riigieelarve, EL muud toetused, erasektor, KOV’d jms) | Rahandusministeerium, kui eestvedaja ja koordinaator  Ministeeriumid, kui valdkondade arengu eest vastutajad |
| 14 | Projektide valikukriteeriumid | Üldine valikumetoodika on TART-ide puhul väga üldsõnaline. Sätestatud on kohustus veenduda tegevuste kooskõlastamisel üldistest valiku-kriteeriumitest, kuid pole kirjeldatud, kuidas tagada kõige asjakohasemate, tõhusamate ja tulemuslike tegevuste väljavalimine TART-i raames koostatavate tegevuskavade puhul (v.a juhul, kui toimub toetuse edasiandmine AT kaudu). | 126 | Kuigi käskkirja koostamisel on veendutud üldiste tegevuste raamistiku vastavuses üldistele valikukriteeriumitele, siis konkreetsete tegevuste väljavalimisel on selle jälgimine sätestamata. | Soovitame täpsustada TART-idele kehtivat valikuprotsessi, et tegevuste valimisele oleks seatud konkreetsem raamistik  Näiteks, täpsustada üldist valikumetoodikat TART-ide osas, sätestades kohustuse tagada kooskõla üldiste valikukriteeriumitega ka aastaste või mitme-aastaste tegevuskavade koostamisel (mitte üksnes käskkirja koostamisel) | Koostada põhimõtted TART-ide puhul üldiste valikukriteeriumite jälgimiseks. | Rahandusministeerium |
| 15 | Projektide valikukriteeriumid | Hindamine näitas, et panus läbivatesse teemadesse leiab valikukriteeriumites harva kasutust. Üldistes valikukriteeriumites on sätestatud, et seda kriteeriumit tuleks kasutada siis, kui see on asjakohane, ning enamasti seda tõlgendatud mitte-asjakohasena. | 126 | Kuna selle hindamiskriteeriumi kasutamise kaudu saaks rohkem soodustada panust läbivatesse teemadesse, siis soovitame üldistes valikukriteeriumites täpsustada, kas ja millisel juhul selle kriteeriumi kasutamine kohustuslik ning julgustama seda rohkem kasutama. | Täpsustada üldistes valikukriteeriumites läbivatesse teemadesse panustamise osa, sh sätestada selgelt, millal on nende kriteeriumite kasutamine kohustuslik. | Selgitada üldises valikumetoodikas rohkem lahti läbivatesse teemadesse panustamise asjakohasuse teemat, sh kohustuslikkus.  Tõsta RA-de/ RÜ-de teadlikkust läbivatesse teemadesse panustamise olulisusest ning selle kriteeriumi kasutamise vajalikkusest. | Rahandusministeerium |
| 16 | Projektide valikukriteeriumid | Hindamise käigus selgus mitmeid häid praktikaid, kuidas taotlejaid on hindamisprotsessi kaasatud (nt infopäevad, eelnõustamine, taotlejate osalus hindamiskomisjoni koosolekutel). Samuti on häid praktikaid selle kohta, kuidas tagada hindajate ühtne arusaamine hindamiskriteeriumitest, et välistada erinevast arusaamisest tulenev varieeruvus hindepunktides (nt hindajate koolitused). | 126 | Projektide hindamise läbipaistvus taandub suuresti RÜ pingutustele hindamismetoodikat ja -kriteeriumeid taotlejatele tutvustada ning neid hindamisprotsessi kaasata. | Heade praktikate levitamine taotlejate hindamisprotsessi kaasamise ja hindajate juhendamise kohta | Kaardistada need head praktikad RÜ-de üleselt.  Levitada häid praktikaid RA-de / RÜ-de seas | Rahandusministeerium |
| 17 | Projektide valikukriteeriumid | Valikukriteeriumite analüüsist nähtus, et kasutusel on kriteeriume, mille hinnangud eeldatavasti projektide vahel kuigi palju ei varieeru (st kui projekt on vastavaks tunnistatud, siis on levinud ühesuguste hindepunktide andmine). Seega võib pingerida moodustuda üksikute kriteeriumite puhul, mis ei pruugi olla kõige olulisemad. | 126 | Seniste hindepunktide andmete põhjal on võimalik analüüsida, milliste kriteeriumite puhul on koondhindepunktidesse peamised erisused sisse tulnud ning kas nende põhjal valiku tegemine on olnud põhjendatud.  Selle põhjal on võimalik teha valiku-kriteeriumitesse täiendusi. | Soovitame voorulise taotlemise puhul viia perioodiliselt läbi analüüse hindepunktide toimivuse osas. | Tuvastada MT-id, mille puhul oleks asjakohane sellise analüüsi läbiviimine (st vähemalt üks voor on toimunud, planeeritud uued voorud edaspidi).  Viia läbi hindepunktide analüüs ning teha muudatusi valikukriteeriumites juhul, kui asjakohane. | Rahandusministeerium |
| 18 | Projektide valikukriteeriumid | Valikukriteeriumite analüüsist nähtus, et osade avatud taotlusvoorude puhul on hindepunktide skaalad või lävendid sätestatud madalalt. | 126 | Liiga madalate lävendite ja hindepunktide skaala korral on risk mitte-tulemuslike projektide väljavalimiseks. | Soovitame jälgida, et hindeskaalasid ja lävendid oleksid piisavalt ambitsioonikad | Jälgida, et lävendid ja hindepunktide skaalad oleksid piisavalt ambitsioonikad. | Rahandusministeerium |

1. <https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/document_files/REGO/eras_elluviimise_2017._a_seirearuanne_1_1.pdf> [↑](#footnote-ref-2)
2. <https://euroscopemag.eu/valencia-the-white-elephant-of-spain/> [↑](#footnote-ref-3)
3. Euroopa Komisjon, DG Regio (2014): The programming period 2014-2020. Guidance document on monitoring and evaluation. European Cohesion Fund, European Regional Development Fund. Concepts and Recommendations: <http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2014/working/wd_2014_en.pdf> [↑](#footnote-ref-4)
4. Aluseks on võtud EK rakendusmäärus EL nr 215/2014, 7. märts 2014: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX%3A32014R0215> [↑](#footnote-ref-5)
5. Valimisse kuuluvate meetme tegevuste nimekiri oli ette antud hindamise lähteülesandes [↑](#footnote-ref-6)
6. <https://www.struktuurifondid.ee/et/oigusaktid/partnerluslepe-2014-2020> [↑](#footnote-ref-7)
7. 2018: Records for the Estonian startup sector, new wave of entrepreneurs in the community, <https://www.startupestonia.ee/blog/2018-records-for-the-estonian-startup-sector-new-wave-of-entrepreneurs-in-the-community> [↑](#footnote-ref-8)
8. Vt nt Marek Tiits, Tarmo Kalvet, Imre Mürk, Smart Specialisation in Cohesion Economies, Journal of the Knowledge Economy (2015) 6: 296, <https://www.researchgate.net/publication/276298568_Smart_Specialisation_in_Cohesion_Economies> [↑](#footnote-ref-9)
9. Eurostat 2019, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/environment/material-flows-and-resource-productivity/main-tables> [↑](#footnote-ref-10)
10. Eurostat 2019, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/energy/data/database> [↑](#footnote-ref-11)
11. [*www.struktuurifondid.ee*](http://www.struktuurifondid.ee), struktuuritoetuste statistika (EL toetus, riiklik kaasfinantseering ja omafinantseering); 12.2018 https://www.struktuurifondid.ee/et/toetatud-projektid/struktuuritoetuse-kasutamise-ulevaade [↑](#footnote-ref-12)
12. Görmar, F. & Lang, T. (toim.) (2019) Regional and Local Development in Times of Polarisation. Re-thinking Spatial Policies in Europe. Palgrave Macmillan. DOI 10.1007/978-981-13-1190-1

    Loewen, B. & Raagmaa, G. (2018) Introduction to the Special Issue: Territoriality and Governance in the Globalizing European Eastern Peripheries. Administrative Culture 18 (2), 89-101. [↑](#footnote-ref-13)
13. Praxis, Centar „Perioodi 2007 – 2013 struktuurivahendite mõju regionaalarengule“ (2015), <http://www.praxis.ee/tood/struktuurivahendite-moju-regionaalarengule/> [↑](#footnote-ref-14)
14. Kultuuriministeerium. Huvitegevuse toetuse kontseptsioon. Kättesaadav:  
    <https://www.kul.ee/et/huvitegevuse-toetuse-kontseptsioon> [↑](#footnote-ref-15)
15. Mitteõppivate ja töötavate noorte ühiskonnaellu naasmise toetamise programm: <https://entk.ee/riik-aitab-raskustes-noori-ligi-18-miljoni-euroga/> [↑](#footnote-ref-16)
16. Asjade internet (IoT): füüsiliste seadmete võrk, mis on varustatud elektroonikaseadmete, tarkvara, andurite, aktuaatorite ja ühenduvusega, mis võimaldab seadmetel ühenduda ja andmeid vahetada. [↑](#footnote-ref-17)
17. Tark tehas (Smart Factory): tehas, kus füüsilisi protsesse monitoorivad ja juhivad küber-füüsilised süsteemid.  Selle tulemusena muutuvad füüsilised süsteemid asjade internetiks (IoT), mis suhtlevad ja teevad koostööd üksteise kui ka inimestega reaalajas interneti võrgu kaudu. [↑](#footnote-ref-18)
18. Vt nt Riives, J. (2015). Tööstus 4.0 ja selle mõjud Eesti tööstusele ja haridusele. Riigikogu Toimetised 31/2015. [https://rito.riigikogu.ee/wordpress/wp-content/uploads/2016/02/Jüri-Riives-Tööstus-4-.0-ja-selle-mõjud-Eesti-tööstusele-ja-haridusele.pdf](https://rito.riigikogu.ee/wordpress/wp-content/uploads/2016/02/J%C3%BCri-Riives-T%C3%B6%C3%B6stus-4-.0-ja-selle-m%C3%B5jud-Eesti-t%C3%B6%C3%B6stusele-ja-haridusele.pdf) [↑](#footnote-ref-19)
19. Tegemist on hindamise autorite poolse hinnanguga. Prioriteetsete suundade eesmärkide ja tegevuste asjakohasust hinnati väljatoodud sotsiaalmajandusliku keskkonna muutuste taustal. [↑](#footnote-ref-20)
20. Mihkel Härm, Energiatarbimine Eestis: efektiivne või intensiivne, 1.5.2016, <http://www.wec-estonia.ee/documents/91/energiatarbimine_eestis_2016-05-01.pdf> [↑](#footnote-ref-21)
21. <https://energiatalgud.ee/index.php/Energiatarbimine> [↑](#footnote-ref-22)
22. <https://www.imd.org/wcc/world-mpetitiveness-center-rankings/world-competitiveness-ranking-2018/> [↑](#footnote-ref-23)
23. <https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/document_files/REGO/eras_elluviimise_2017._a_seirearuanne_1_1.pdf> [↑](#footnote-ref-24)
24. <https://www.stat.ee/dokumendid/77742> [↑](#footnote-ref-25)
25. See on valitud sektori tugevdamiseks mõeldud ettevõtte/investori kutsumiseks tehtav väärtuspakkumine. Näiteks töötlemaks Eestis piima või kasutamaks lõputuid savivarusid. Eeldab vastava sektori väga head turu ja tehnoloogia tundmist. [↑](#footnote-ref-26)
26. <https://euroscopemag.eu/valencia-the-white-elephant-of-spain/> [↑](#footnote-ref-27)
27. Hariduse valdkondlik komisjon, Rahvastiku Tervise Arengukava 2009-2020 juhtkomitee, sotsiaalse turvalisuse, kaasatuse ja võrdsete võimaluste arengukava juhtkomisjon, valdkondliku arengukava “Eesti lõimumiskava 2008-2013” juhtrühm, majanduse valdkondlik komisjon, Eesti regionaalarengu strateegia 2014–2020 elluviimist koordineeriv töörühm, “Ühtekuuluvuspoliitika fondide rakenduskava 2014-2020” valdkondlik juhtkomisjon (energiatõhususe, veekaitse, rohelise infrastruktuuri ja hädaolukordadeks valmisoleku suurendamise prioriteetsed suunad), prioriteetse suuna “Jätkusuutlik transport” valdkondlik komisjon, infoühiskonna nõukogu, haldusvõimekuse valdkondlik komisjon. [↑](#footnote-ref-28)
28. Euroopa Komisjon. Tööhõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektoraat (2014) Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondidega seotud Euroopa partnerluse käitumisjuhend. Kättesaadav: <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/93c4192d-aa07-43f6-b78e-f1d236b54cb8/language-et> [↑](#footnote-ref-29)
29. Riigikantselei (2014) Kaasamise hea tava. Kättesaadav: <https://www.riigikantselei.ee/et/kaasamise-hea-tava> [↑](#footnote-ref-30)
30. Sama soovituse annab ka Riigikantselei 2018. aasta läbi viidud kaasamispraktikate analüüs (Riigikantselei (2018) Kaasamise ja mõjude hindamise uuring 2018: Lõppraport). [↑](#footnote-ref-31)
31. Intervjuu rahandusministeeriumi ametnikega, 18.12.2018. [↑](#footnote-ref-32)
32. Intervjuu rahandusministeeriumi riigieelarve osakonna nõunikega 12.12.2018. [↑](#footnote-ref-33)
33. Seda toodi fookusgruppides jõuliselt esile, kuid sama on ilmnenud ka teistes uuringutes (nt Balti Uuringute Instituut, Tallinna Ülikooli kodanikeühiskonna uurimis- ja arendamiskeskus, Turu-Uuringute AS (2019) Kodanikuühiskonna arengukava 2015-2020 vahehindamine, avaldamisel; Käger, M., Lauring, M., Pertšjonok, A., Kaldur, K., Nahkur, O. (2019) Vabatahtlikus tegevuses osalemise uuring 2018. Balti Uuringute Instituut. Kättesaadav: <https://www.ibs.ee/wp-content/uploads/Vabatahtlikus-tegevuses-osalemise-uuring-2018.pdf>.) [↑](#footnote-ref-34)
34. SA Poliitikauuringute Keskus Praxis. Poliitikakujundamise oskuste arendamise programm. Kättesaadav: <http://www.praxis.ee/tood/poliitikakujundamise-oskuste-arendamise-programm/> [↑](#footnote-ref-35)
35. Riigikantselei. (2018). Kaasamisprojektid 2015-2020. Kättesaadav: <https://www.riigikantselei.ee/et/kaasamisprojektid-2015-2020> [↑](#footnote-ref-36)
36. Valimisse kuuluvate meetme tegevuste nimekiri oli ette antud hindamise lähteülesandes [↑](#footnote-ref-37)
37. Seirekomisjon 29.01.2015 - http://www.struktuurifondid.ee/et/seire [↑](#footnote-ref-38)
38. Seirekomisjon 29.01.2015 - <http://www.struktuurifondid.ee/et/seire> [↑](#footnote-ref-39)
39. „ÜKP fondide seirekomisjoni poolt kinnitatud üldised valikukriteeriumid, mida kohaldatakse kõikidele rakenduskava prioriteetsetele suundadele ning nende raames toetatavatele meetmetele“ [↑](#footnote-ref-40)
40. TART-ide puhul on kooskõla üldiste valikukriteeriumitega kirjeldatud seletuskirjas ning eraldi hindepunktide andmist ei toimu. [↑](#footnote-ref-41)
41. Valikumetoodika, mida kohandatakse kõikidele ühtekuuluvuspoliitika 2014-2020 rakenduskava prioriteetsetele suundadele ning nende raames rakendatavatele meetmetele [↑](#footnote-ref-42)
42. Hindamise hetkel (03.04.2019 seisuga) MT 5.4.2 puhul RTK lehel avalikustatud ainult käimasoleva taotlusvooru valikumetoodika. Varasemate tegevuste kohta info puudub, kuna selle tegevuse rakendamine läks üle EAS-ilt RTK-le ning pole teada, kas see oli varem EAS-i lehel avalikustatud. [↑](#footnote-ref-43)
43. RÜ kinnitusel oli hindamisjuhend avalikustatud taotlemise hetkel. Hindamise läbiviimise hetkel 01.04 seisuga seda üleval pole, seetõttu oleme lähtunud RÜ väidetest. [↑](#footnote-ref-44)
44. Hindamise läbiviimise hetkel (04.03.2019 seisuga) ei olnud veebilehel kättesaadav vaid „Väikesadamate võrgustiku väljaarendamise toetuse“ hindamismetoodika, kuna toetuse andmine selle meetme tegevuse alt oli lõpetatud. EAS-i kinnitusel oli metoodika veebilehel üleval sellel hetkel kui toetust taotleti ja anti. [↑](#footnote-ref-45)
45. <https://ec.europa.eu/inea/en/connecting-europe-facility> [↑](#footnote-ref-46)
46. <https://www.ravimiamet.ee/sites/default/files/piiriulene_digiretsept_ettekanne_apteekidele.pptx> [↑](#footnote-ref-47)
47. 2018. aasta tulemusnäitajad ei olnud aruande valmimise ajal veel saadaval [↑](#footnote-ref-48)
48. Geomedia „Tööstusalade analüüs“ (2018): <https://www.rahandusministeerium.ee/et/uuringud-ja-analuusid> [↑](#footnote-ref-49)
49. Eesti Rakendusuuringute Keskusese CentAR ja Tallinna Ülikooli rakendusuuringu „Eesti keelest erineva emakeelega täiskasvanute eesti keele õpe lõimumis- ja tööhõivepoliitikas: kvaliteet, mõju ja korraldus“ kohaselt võib eeldada (kuna hindamise aruanne ei too välja hinnangut erinevate meetmete kaupa), et pigem on küsimus koolitusinfo sihtrühmadeni jõudmises, koolituste tingimustes ja nende läbiviijates (sh kasutatavad metoodikad) ning vajadus on erinevad koolitusvõimalused kokku viia. Vt <https://www.kul.ee/et/rakendusuuring-eesti-keelest-erineva-emakeelega-taiskasvanute-eesti-keele-ope-loimumis-ja> [↑](#footnote-ref-50)
50. Ühissätete määrus 1303/2013, 17.12.2013: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1303&from=et> [↑](#footnote-ref-51)
51. EK rakendusmäärus EL nr 215/2014, 7. märts 2014: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX%3A32014R0215> [↑](#footnote-ref-52)
52. Maandamismeetmed on suurendanud väljamakseid, on vähenenud bürokraatia taotlemisel (nt meetmes 12.3 kaks korda aastas taotlemise asemel asemel jooksev taotlemine, mis on võimaldanud asutustel esitada suuri projekte etapiviisiliselt ja arendusi saab teha vastavalt vajadusele omas tempos. Seega on halduskoormus väiksem. Praegu on vajalik tõsta jätkuvalt teadlikkust IKT arendamise vajadustest ja oskustest. [↑](#footnote-ref-53)
53. Konkreetset strateegilist dokumenti haldusvõimekuse edenemise hindamise võrdlemiseks ei ole ja seda rolli täidavad lisaks OECD riigivalitsemise raportile peamiselt valitsuse tegevusprogramm, koalitsioonilepe ning riigieelarve strateegia, Eesti 2020, riigireformi tegevuskava. Siinkohal on hinnatud iga prioriteetse suuna mõju haldusvõimekuse kasvule kui ühele läbivale teemale. [↑](#footnote-ref-54)
54. Ühissätete määruse 1303/2013 artikkel 8,

    https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1303&from=et [↑](#footnote-ref-55)
55. <https://www.riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/Failid/eesti2020/ee2020_tegevuskava_2018-2020_heaks_kiidetud_26.4.2018.pdf> [↑](#footnote-ref-56)
56. <https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/european-semester-timeline/eu-country-specific-recommendations_et> [↑](#footnote-ref-57)
57. Euroopa Nõukogu (2018), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:32018H0910(06)&from=EN> [↑](#footnote-ref-58)
58. <https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/framework/europe-2020-strategy_et> [↑](#footnote-ref-59)
59. Ühissätete määruse 1303/2013 artikkel 8. [↑](#footnote-ref-60)
60. Poliitikauuringute Keskus Praxis, CPD Arenduskeskus. (2013) 2014−2020 perioodi ELi vahendite kasutamise eelhindamine. Tallinn., Kättesaadav: <https://www.struktuurifondid.ee/sites/default/files/20142020_perioodi_eli_vahendite_kasutamise_eelhindamine.pdf>. [↑](#footnote-ref-61)
61. Riigikontroll (2017) Riigikontroll avaldas 8 auditit Euroopa Liidu toetuste rolli kohta riigi toimimise eri valdkondades: <https://www.riigikontroll.ee/Suhtedavalikkusega/Pressiteated/tabid/168/ItemId/976/amid/557/language/et-EE/Default.aspx> [↑](#footnote-ref-62)
62. Väljumisstrateegia all mõeldakse plaani kuidas peale 2020. aastat, kui käesolev EL rahastusperiood lõpeb ja kui on näha, et SF vahendid oluliselt vähenevad, rahastada praegu EL toetuste abil rahastatavaid tegevsui muudest rahastusallikatest [↑](#footnote-ref-63)
63. Vt täpsemalt EÕS vahehindamisest (seisuga 22.04.2019 on aruanne veel koostamisel) [↑](#footnote-ref-64)